

Ligia Ribeiro Vieira

**A EMERGÊNCIA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS E OS
DIREITOS HUMANOS**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Doutora em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Derani

Florianópolis
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Vieira, Lígia Ribeiro
A Emergência das Catástrofes Ambientais e os
Direitos Humanos / Lígia Ribeiro Vieira ;
orientador, Cristiane Derani, 2017.
226 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de
Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Catástrofes ambientais. 3.
Direitos humanos. 4. Direito dos desastres. 5.
Justiça ambiental. I. Derani, Cristiane . II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Ligia Ribeiro Vieira

A EMERGÊNCIA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS E OS DIREITOS HUMANOS

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de “Doutora em Direito” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Direito.

Florianópolis, 29 de setembro de 2017.

Prof. Dr. Arno Dal Ri Jr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Cristiane Derani
Orientadora - UFSC

Prof.^a Dr.^a Serli Genz Bolter
UFFS - Membro

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas
UFG – membro

Prof. Dr. Mikhail Vieira de Lorenzi Cancelier
UFSC – Membro

*Dedico esse trabalho a todos aqueles
que lutam cotidianamente para a
garantia de direitos humanos em um
mundo desumano.*

AGRADECIMENTOS

Fazer um doutorado é uma escolha que requer coragem. Como no filme *Into the Wild*, em que o personagem principal abre mão de viver uma vida convencional para perseguir o seu sonho solitário de chegar ao Alasca a pé, o processo do doutorado pede que a gente abandone alguns paradigmas e algumas certezas em prol da sua linha de chegada. Mesmo caminhando sozinho, o protagonista do filme encontra diversas pessoas em seu caminho, que certamente fizeram a diferença em sua jornada. O mesmo aconteceu durante esses quatro anos na pós-graduação, que muitas vezes pareceram solitários, mas foram sendo preenchidos por pessoas extremamente especiais, as quais fizeram com que o trajeto realmente valesse a pena. São a elas que devo o meu genuíno agradecimento.

À minha mãe Sonia, por sua incansável missão nessa vida, pelo carinho de todos os dias, pela ternura e colo que me acolheram quando mais precisei e por sempre acreditar no bem das pessoas e no bem de um mundo melhor.

Ao meu pai, José Luiz, por colocar otimismo nos meus olhos quando eles já estavam cansados do difícil caminho do doutorado, por ser um exemplo de determinação e perseverança, e por enxergar as minhas potencialidades.

Ao meu irmão Vitor, por ser mais um exemplo de superação e determinação, pelas longas conversas filosóficas, e por me fazer ter a certeza de que nunca estarei só nessa vida.

Ao meu Gui, minha música favorita, por todo amor, paciência, palavras e carinho durante essa jornada. Mudamos bastante em quatro anos. Mudamos de casa, de aparência, e até de estado civil, mas, o que continua igual é o bem que você me faz todos os dias.

À minha grande família Ribeiro e Vieira, pela torcida, pelas palavras de incentivo e por fazerem com que eu me sinta muito amada todas as vezes que vou a Vitória. Um agradecimento especial à família Soldatelli, pelo nosso querido sofá, ele foi essencial nesse processo!

À minha nova família gaúcha, por me acolherem com tanto carinho, fazendo com que eu me sentisse em casa desde que fui apresentada.

Aos meus sogros, Maria e Ricardo, Gerson e Mirian, obrigada pelo carinho e pelas queridas palavras de incentivo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Cristiane Derani, sou muito grata por todos os anos de convivência, por ser um exemplo da força feminina no mundo acadêmico, por incentivar os seus orientandos a

buscarem o diferente, a pensarem fora da caixa. Obrigada pelas oportunidades, pelas discussões sobre a tese, por acreditar no meu trabalho e pela amizade que construímos.

A todos os amigos que fazem ou fizeram parte do grupo de estudos EMAE, Mariana, Honácio, Bruno, Bernardo, Suélen, Arthur, Serli, Vitória, Matheus, André, Jefferson, Roberta, obrigada pelas conversas, pelas trocas de ideias e pela parceria na organização dos nossos eventos. Foram anos intensos e divertidos ao lado de vocês.

Às minhas chéries Luiza e Kelly. Amizade que começou no EMAE e transbordou para a vida. Obrigada por todo apoio, pelo carinho e por serem pessoas tão fantásticas!

Aos amigos que caminharam comigo e torceram durante os loucos, ora produtivos, ora improdutivos e muitas vezes divertidos anos de pós-graduação. Presentes que ganhei desde que cheguei na ilha da magia: Juliana Panckeri, Leilane Grubba, Rodrigo Vieira, Heloisa Medeiros, Fernanda Silva, José Alexandre, Kamila Pope, Mônica Duarte, Vinícius Ferreira, Jorge Daux, Juliana Schmidt, Caroline Fensterseifer, Paula Borges, Karla Souza, Marina Albuquerque, Kadu Marques, Johnny Telemberg, Fernando Moreira, obrigada pela amizade.

Aos queridos da sala 310, Rafael de Miranda, Camila Mendonça e Priscilla Camargo, por tantas e tantas conversas, desabafos, cafés e companheirismo. O doutorado ficou mais fácil pois sabia que podia contar com a presença quase que diária de vocês para trocarmos algumas boas risadas.

À Sarah Linke e Gabi Arenhart, meus presentes do GEDAI para a vida. Obrigada pelos nossos encontros, sempre divertidos e pela amizade genuína. Sarinha, sou muito grata por você ter dividido a reta final da tese comigo, o seu incentivo foi fundamental para que eu conseguisse.

À Paula e Cleon, minha *família Floripa*, vocês acompanharam de perto o começo, o meio e o fim. Muito obrigada por todo apoio, por serem “ombros e ouvidos”, e pelo carinho de sempre. A amizade de vocês é essencial.

À querida Thais Dalla Corte, amiga de uma doçura e de uma força ímpar, por dividir comigo as vitórias, as angústias e os sonhos que construímos nesses anos de UFSC. O trajeto ficou mais leve por ter você ao meu lado. Obrigada por ser tão humana e por sempre ter uma palavra de carinho para compartilhar.

À sempre sorridente e amorosa Isa Borba, por trazer alegria à minha vida com a sua amizade, pela cumplicidade que construímos em todos esses anos e por ter um coração do tamanho do mundo.

À minha amada amiga Renata Reynaldo. Palavras não são suficientes para agradecer a sua presença durante todas as fases desse processo e principalmente na minha vida. Passar pelo doutorado junto contigo me deu esperança, força e fez com que eu acreditasse que seria possível. Tenho muito orgulho da nossa evolução e de quem nos tornamos ao final dos quatro anos. Obrigada por sempre me acolher com as suas palavras, você é iluminada!

Aquelas que estão longe fisicamente, mas sempre perto do coração, Livinha, Bruna, Letícia, Thaís, Ana Flávia. Muito obrigada por serem as melhores amigas que eu poderia ter, por terem crescido comigo e por saber que poderei contar com vocês por toda a vida. À minha eterna “Mi”, que sempre acreditou em mim, me deu tantos conselhos, tanto carinho e sonhou essa conquista comigo, fica a saudade e o amor por ti, para sempre.

Aos amigos de Limoges, Renata, Luciana, Karen, Silmara, Marcus, Lucas e Daniel, por terem tornado a experiência de fazer um doutorado sanduíche na França uma das melhores da minha vida.

À toda equipe do CRIDEAU, na pessoa do Prof. Michel Prieur, por terem me acolhido durante o período de pesquisa em Limoges, que contribuiu de maneira essencial para a minha tese.

Aos professores que contribuíram para que eu conseguisse desenvolver essa pesquisa e me agraciaram com suas preciosas dicas, Prof. Rogério Pornanova, Prof. Serli Bolter, Prof. Fernando Dantas e Prof. Mikhail Cancelier. Um agradecimento especial ao Mikha, amigo querido com quem compartilhei os anos de doutorado e muitos cafés, foi especial ter você junto comigo nessa conquista.

“A felicidade só é real quando compartilhada” – *Into the Wild*.

Agora o clima muda tão depressa
Que cada ação é tardia
Que dá paralisia na cabeça
Que é mais do que se previa

Algo que parecia tão distante
Periga, agora tá perto
Flora que verdejava radiante
Desata a virar deserto

O lucro a curto prazo, o corte raso
O agrotóxico, o negócio
A grana a qualquer preço, petro-gaso
Carbo-combustível fóssil

Que bem maior que o homem é a Terra
A Terra e seu arredor
Que encerra a vida aqui na Terra, não se encerra
A vida, coisa maior

Lenine – Quede Água?

RESUMO

O objetivo principal da presente tese é analisar criticamente a atual formação do direito dos desastres e propor um vínculo estreito, que deveria ser essencial, com os direitos humanos. Isso porque os seres humanos estão intimamente conectados às catástrofes, que, de fato, só existem quando há perdas humanas. São as vítimas dos seus impactos que figuram como o foco da pesquisa. A constatação pode parecer visível quando analisada sob um espectro sociológico, em que indivíduos e natureza possuem uma relação intrínseca, tanto de dependência para sobrevivência quanto de exploração à sua exaustão. Mas, aos olhos do Direito, essa não é uma associação manifesta, visto que a inserção dos direitos humanos no âmbito das catástrofes é quase inexistente no plano jurídico. As catástrofes às quais a pesquisa se refere são aquelas ligadas ao meio ambiente, que representam um dos maiores desafios da atualidade. Dessa forma, parte-se da necessidade da construção de um direito dos desastres sob a perspectiva dos direitos humanos. Tal proposição remete à importante consideração das catástrofes ambientais como geradoras de direitos, tanto de direitos relacionados à proteção humana, como aqueles concernentes à valorização de um meio ambiente equilibrado. No intuito de alcançar o objetivo proposto, o primeiro capítulo da tese discute as bases sociológicas que definem o que é um desastre e a sua consolidação jurídica internacional. O segundo capítulo se propõe a analisar as catástrofes ambientais sob a perspectiva das ações antropogênicas e da justiça ambiental e, dessa forma, demonstra que esses eventos são frutos de injustiças ambientais perpetradas pelo modo de fazer da sociedade atual. No terceiro capítulo, por fim, se assume o desafio de delinear uma conexão entre o direito dos desastres e os direitos humanos, ao tentar superar o pragmatismo com que os dois temas lidam com as catástrofes ambientais. Desse modo, pretende-se situar a urgência do posicionamento do Direito ao avaliar o colapso ao qual a atual sociedade pode estar submetida, por conta dos efeitos das mudanças climáticas, e da realidade desumana das catástrofes, administrados pela lógica neoliberal. Assim, propõe-se a analisar a viabilidade de uma inserção maior da temática das catástrofes nas cortes internacionais de direitos humanos, bem como a efetividade do possível tratado que está sendo elaborado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que versa sobre a proteção de pessoas em caso de desastres.

Palavras-chave: Catástrofes ambientais; Direitos humanos; Direito dos desastres; Justiça ambiental; Sociedade do colapso.

ABSTRACT

The main objective of this thesis is to analyze the current formation of disaster law and propose a close link, which should be essential, with human rights. That is because humans are intimately connected to catastrophes, which, in fact, only exist when there are human losses. It is the victims of its impacts that are the focus of the research. It may appear visible when analyzed under a sociological spectrum, in which individuals and nature have an intrinsic relationship, both of dependence for survival and exploitation to their exhaustion. But in the eyes of the law this is not a clear association, since the insertion of human rights in the context of disasters is almost non-existent. The catastrophes that the thesis refers to are those linked to the environment, which represent one of the greatest challenges of our time. That said, the research starts from the necessary construction of a Disaster Law from the perspective of the human rights. This proposition refers to the important consideration of environmental disasters as a source of law, as related to human protection, or concerned with the valuation of a balanced environment. In order to achieve the proposed objective, the first chapter of the thesis aims to discuss the sociological bases that define what a disaster is and its international juridical consolidation. The second chapter proposes to analyze environmental catastrophes from the perspective of anthropogenic actions and environmental justice, and thus demonstrates that these events are the consequences of environmental injustices perpetrated by the current capitalism. In the third chapter, finally, the thesis face the challenge of outlining a connection between disaster law and human rights, trying to overcome the pragmatism which both issues deal with environmental disasters. In this way, it is intended to situate the urgency of the position of law in assessing the collapse to which the present society may be subjected, due to the effects of climate change, and the inhumane reality of catastrophes, administered by neoliberal logic. Thus, it tend to analyze the feasibility of a greater insertion of catastrophes in the international human rights courts, as well as the effectiveness of the possible treaty that is being elaborated by the United Nations International Law Commission, which deals with the protection of people in case of disasters.

Keywords: Environmental catastrophe; Human rights; Disaster law; Environmental justice; Collapse society.

RÉSUMÉ

L'objectif principal de cette thèse est d'analyser de manière critique la formation actuelle du droit des catastrophes et de proposer un lien étroit, qui devrait être essentiel, avec les droits de l'homme. C'est parce que les humains sont intimement liés aux catastrophes qui, en fait, n'existent que lorsqu'il y a des pertes humaines. C'est la victime de ses impacts qui font l'objet de la recherche. La découverte peut apparaître visible lorsqu'elle est analysée sous un spectre sociologique, dans laquelle les individus et la nature ont une relation intrinsèque, à la fois dépendante pour la survie et l'exploitation jusqu'à leur épuisement. Mais aux yeux de la loi, ce n'est pas une association claire, puisque l'insertion des droits de l'homme dans le contexte des catastrophes est pratiquement inexistante. Les catastrophes à qui se réfère la recherche sont celles liées à l'environnement, qui représentent l'un des plus grands défis de notre époque. De cette façon, on part de la nécessité de construire un droit des catastrophes dans la perspective des droits de l'homme. Cette proposition fait référence à l'examen important des catastrophes environnementales en tant que générateurs de droits, à la fois les droits liés à la protection de l'homme et ceux concernant l'évaluation d'un environnement équilibré. Pour atteindre l'objectif proposé, le premier chapitre de la thèse vise à discuter des bases sociologiques qui définissent le désastre et sa consolidation juridique internationale. Le deuxième chapitre propose d'analyser les catastrophes environnementales du point de vue des actions anthropiques et de la justice environnementale, et démontre ainsi que ces événements sont le fruit des injustices environnementales perpétrées par la manière de faire de la société actuelle. Dans le troisième chapitre, enfin, le défi de définir un lien entre le droit des catastrophes et les droits de l'homme est pris en compte pour tenter de surmonter le pragmatisme avec lequel les deux problèmes traitent des catastrophes environnementales. De cette façon, il est destiné à situer l'urgence du poste de loi dans l'évaluation de l'effondrement auquel la société actuelle peut être soumise, en raison des effets du changement climatique et de la réalité inhumain des catastrophes, administrée par la logique néolibérale. Ainsi, il est proposé d'analyser la faisabilité d'une plus grande insertion du thème des catastrophes dans les tribunaux internationaux des droits de l'homme, ainsi que l'efficacité du traité éventuel élaboré par la Commission du droit international des Nations Unies, qui traite de la protection des personnes en cas de catastrophe.

Mots-clés: Catastrophe environnementale; Droits de l'homme; Droit des catastrophes; Justice environnementale; Société de l'effondrement.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADHOM – *Les catastrophes et les droits de l'homme*

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

COP – Conferência das Partes

Desca – direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais

HPC – *Humanitarian Programme Cycle*

Iasc – *Inter-Agency Standing Committee*

INC/FCC – Comitê Intergovernamental de Negociação para a *Convenção-Quadro sobre mudança do clima*

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

IRU – *International Relief Union*

Ocha – Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários

ONU – Organização das Nações Unidas

Undro – *Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator*

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNISDR – Escritório das Nacionais Unidas para a Redução do Risco de Desastres

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	CONCEITOS OPERACIONAIS	23
2	DESASTRES: DA RACIONALIDADE SOCIOLÓGICA À CONCEPÇÃO JURÍDICA	29
2.1	O QUE É UM DESASTRE?	30
2.2	O DIREITO DOS DESASTRES NA ORDEM INTERNACIONAL	37
2.2.1	Direito dos desastres: consolidação jurídica	47
2.2.2	O Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres	54
2.2.3	<i>A Declaração de Hyogo e o Quadro de ação de Hyogo 2005- 2015</i>	58
2.2.4	<i>O Quadro de Sendai para a redução do risco de desastres 2015- 2030</i>	61
2.3	O CICLO DOS DESASTRES.....	64
2.4	ENTRE DESASTRES E CATÁSTROFES: UMA OPÇÃO CONCEITUAL	70
3	AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA AMBIENTAL	73
3.1	A INTERRELAÇÃO SER HUMANO-NATUREZA NA RACIONALIDADE DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS ...	73
3.2	A GÊNESE DA JUSTIÇA AMBIENTAL: PRESSUPOSTOS DE UM MOVIMENTO EM PROL DA JUSTIÇA SOCIAL	90
3.3	O QUE SE ENTENDE POR JUSTIÇA QUANDO SE FALA EM JUSTIÇA AMBIENTAL? UMA ANÁLISE DAS TEORIAS DA JUSTIÇA.....	97
3.3.1	A distribuição dos bens ambientais: o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais	110
3.3.2	O direito ao desenvolvimento: do crescimento econômico ao desenvolvimento como liberdade	114

4	POR UMA CONEXÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS	125
4.1	A (NÃO) RELAÇÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS.....	125
4.2	A SOCIEDADE DO COLAPSO: A CERTEZA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS NA ATUALIDADE.....	159
4.3	AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS NAS CORTES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.....	173
4.4	A PROTEÇÃO DE PESSOAS EM CASOS DE DESASTRES: UM POSSÍVEL TRATADO ELABORADO PELA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL	181
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	188
	REFERÊNCIAS	195

1 INTRODUÇÃO

Catástrofes e seres humanos estão intimamente conectados. Ao questionar o motivo de tal conexão a resposta prevaiente é de que só há de fato uma catástrofe quando nela ocorrem perdas humanas. São essas conseqüentes vítimas que figuram como o foco principal da presente pesquisa. A constatação pode parecer um tanto óbvia quando analisada sob um espectro sociológico, em que indivíduos e natureza possuem uma relação intrínseca, tanto de dependência para sobrevivência quanto de exploração à sua exaustão. Mas aos olhos do Direito essa não é uma associação manifesta, visto que a inserção dos Direitos Humanos no âmbito das catástrofes é quase inexistente no plano jurídico.

As catástrofes as quais a tese se refere são aquelas ligadas ao meio ambiente, as que têm as suas causas nas alterações provocadas pelo clima, em razão da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, pelo desmatamento exacerbado, pelo esgotamento do uso do solo, etc. Ações essas que propulsionam a ocorrência de inundações, ciclones, furacões, aumento do nível do mar, em suma, problemas ambientais em que os mais prejudicados pelas conseqüências são as pessoas que habitam as regiões atingidas.

A conexão propugnada entre os Direitos Humanos e as catástrofes ambientais já faz parte das pesquisas da autora desde a temática trabalhada em sua dissertação de mestrado, na qual estudou o (não) reconhecimento dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional. O *gap* jurídico se evidencia pela ausência de menção às questões ambientais nas motivações pertinentes ao pedido de refúgio dentro da principal convenção internacional da Organização das Nações Unidas (ONU)¹ sobre o tema. O não reconhecimento dessa categoria de refugiados, ou mesmo o descaso atual perante aqueles que se deslocam em razão dos desastres ambientais, os priva de uma série de direitos básicos e, ainda, do direito humano a pedir refúgio em um local que seja seguro para a manutenção da sua sobrevivência.

A privação de direitos torna-se mais patente quando inserida em um sistema macro. Sendo os desastres ambientais a principal causa para o deslocamento forçado de pessoas, a carência dos direitos humanos no ordenamento jurídico concebido para sua regulação, torna as raízes da problemática mais profundas. Apesar das catástrofes acompanharem os seres humanos em sua própria história evolutiva, o Direito dos Desastres

¹ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

é um ramo recente dentro do Direito Internacional. Assim, sua incompletude mostra-se mais explícita e permeia as indagações da pesquisa.

Dessa forma, o foco inicial da pesquisa toma por base um projeto publicado na França em parceria com a Universidade de Limoges, com o Centro Internacional de Direito Comparado e Ambiental, com o Instituto do desenvolvimento sustentável e das relações internacionais da *SciencePo*, e a Associação Francesa para a prevenção de catástrofes naturais, sobre as catástrofes e os direitos humanos (*Les catastrophes et les droits de l'homme* – CADHOM). Os resultados do projeto foram apresentados aqui no Brasil pelo Professor Michel Prieur, da Universidade de Limoges, reconhecido autor francês em Direito Ambiental. As ideias discutidas na pesquisa foram motivadas pela escassez de estudos em matéria de catástrofes, tanto ao nível das Ciências Sociais como do Direito, principalmente no tocante à sua relação com os direitos humanos.

A investigação do referido documento levou à formulação do problema a ser estudado na tese: *diante da ligação insuficiente entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais, de que maneira o Direito dos desastres pode conectar-se aos preceitos dos direitos humanos?* O objetivo principal é analisar criticamente a atual formação do direito dos desastres e propor esse vínculo, que deveria ser essencial, com os direitos humanos. A hipótese levantada é de que o atual e recente direito dos desastres, apesar de reconhecer que as populações mais vulneráveis são aquelas mais atingidas e, que mais sofrem as consequências das catástrofes, bem como a importância da redução da pobreza para se alcançar também a redução de riscos de desastre, ainda é um conjunto normativo focado nas questões procedimentais que envolvem o desastre. Isso faz com que às questões humanitárias, tão imprescindíveis no que tange à proteção das vítimas, não seja dada tanta ênfase.

Dessa forma, parte-se da necessidade da construção de um direito dos desastres sob a perspectiva dos direitos humanos. Tal proposição remete à importante consideração das catástrofes ambientais como geradoras de direitos, tanto de direitos relacionados à proteção humana, como àqueles concernentes à valorização de um meio ambiente equilibrado. O desequilíbrio acarreta na vulnerabilidade, estado esse que, agregado aos fatores sociais, econômicos e ambientais, coloca o peso das consequências degradantes de um desastre nos ombros das populações mais pobres dos países em desenvolvimento.

No intuito de comprovar a hipótese principal da pesquisa faz-se necessário o aprofundamento de importantes questões dentro do

contexto das catástrofes. De forma inicial, a compreensão das catástrofes ambientais acarreta o entendimento do que é um desastre para a doutrina, a qual demonstra a impossibilidade de elaboração de um conceito único para o vocábulo. Um desastre é, necessariamente, uma construção social. Sua concepção perpassa diversas teorias sociológicas que almejam enunciar os fatores considerados importantes na caracterização desse fenômeno. Sendo um evento eminentemente sociológico, fica claro que os seus impactos afetam a sociedade como um todo, modificando o seu funcionamento, o desempenho das suas instituições, e o exercício do próprio direito.

São essas as bases que permitirão a análise do viés jurídico imputado ao desastre. A ótica crítica é aquela propugnada pela tese, tendo em vista não só a exposição do direito dos desastres, como a indagação das suas lacunas e dos seus possíveis avanços. Este é um ramo do Direito ainda em desenvolvimento e, pode-se dizer, relativamente novo. O assunto entra em pauta na agenda internacional de forma mais relevante na década de 1990, e, desde então, ocorreram três importantes reuniões que objetivavam discutir a redução do risco de desastres em escala mundial.

A Organização das Nações Unidas é o principal organismo internacional que advoga em prol dessa temática. As reuniões são feitas sob suas recomendações e os objetivos que delas decorrem presumem-se universais. Observa-se, contudo, que a força vinculativa não se faz presente nos documentos adotados até o presente momento. Esse fato é capaz de demonstrar o possível desinteresse dos Estados para tratar dessa problemática, o que soa contraditório, tendo em vista a quantidade de desastres que são noticiados e vivenciados ano após ano ao redor do mundo. Para o Direito, esse é um tópico ainda pouco explorado, o que faz com que o seu *looping* procedimental, chamado de *ciclo dos desastres* (desastre - resposta de emergência - compensação e seguro - reconstrução - mitigação do risco) seja a cartilha mais utilizada para a tentativa de redução dos custos econômicos e sociais advindos desse evento.

Um dos apontamentos que a tese pretende fazer é sobre a ausência dos direitos humanos nas etapas compreendidas no *ciclo dos desastres*. Seja de forma dogmática ou sob um viés mais filosófico, a relação entre os direitos humanos daqueles atingidos pela catástrofe e o direito dos desastres ainda precisa ser construída. Principalmente, quando se tem em mente que um evento como esse não atinge os Estados de forma homogênea, nem mesmo traz as mesmas consequências à população que habita aquele território.

Outra questão que a tese pretende se posicionar é com relação à opção conceitual adotada pelos operadores do Direito ao trabalharem com a temática do desastre. Escolher a utilização desse vocábulo parece um tanto simplista diante da complexidade social e ambiental apresentada por um desastre, principalmente quando se nota que os documentos jurídicos acabam por fazer uma separação classificatória entre desastres naturais e desastres ocasionados pela influência humana. Os desafios enfrentados com relação aos desastres na atualidade demonstram que a responsabilidade humana não pode ser separada dos fatores puramente ambientais para se conceituar um evento calamitoso. O ser humano influencia de tal modo o ambiente, que não há como definir um desastre como puramente natural ou como puramente ocasionado pelas suas mãos.

É por esse motivo que a tese adota como um marco teórico a concepção de catástrofe enunciada pelo autor francês Michel Prieur (2014). Para ele, a catástrofe da qual se está defronte é uma *catástrofe ambiental*. Isso quer dizer que ela tem como fonte ou como consequência a degradação ambiental ocasionada pela influência das atividades humanas. Com efeito, não há utilidade, então, em se insistir em uma separação entre o que seria puramente natural ou puramente humano. O entendimento da catástrofe engloba o ambiente como uma entidade completa. Isso porque não há como dissociar a influência humana no meio ambiente da causa das catástrofes ambientais.

Partindo dessa consideração, faz-se necessário que a relação do ser humano com a natureza seja levada em conta quando avaliada a sua interação com as catástrofes. Isso porque, pode-se dizer que as catástrofes são produtos da crise ambiental vivenciada hodiernamente; da ausência do pensamento holístico com relação ao meio ambiente; do economicismo prevalecente diante dos recursos naturais; das inegáveis mudanças climáticas provenientes do acúmulo de gases de efeito estufa na atmosfera.

Todas essas constatações fazem parte de realidades que devem ser questionadas a fim de pensar a catástrofe como a própria causa e consequência da crise ambiental, considerada igualmente como uma crise social, ou uma crise do pensamento humano. A racionalidade mercantilista subjuga o meio ambiente às suas exigências exploratórias, sem que suas consequências sejam, de fato, medidas. A esfera humana de agressão ao ambiente diz respeito ao assim chamado “antropoceno”³.

³ O termo “antropoceno” é definido como uma época geológica de muitas formas dominada pelo homem. A palavra é de autoria de Paul Crutzen, um

Em outras palavras, um processo contínuo determinado, inexorável de destruição das bases que sustentam a vida. Hoje, muito mais evidente que há três mil anos, devido aos sensíveis efeitos das atividades antrópicas no meio ambiente.

A leitura crítica que se faz das catástrofes ambientais acaba por destacar as desigualdades sociais, bem como a situação das vítimas que mais sofrem seus impactos: os socialmente vulneráveis. A vulnerabilidade surge como característica constante no contexto dos desastres. Populações em situação socialmente e economicamente frágil constituem-se o alvo mais provável das perturbações ambientais, já que esse precário estado de desenvolvimento humano molda a vulnerabilidade aos efeitos das catástrofes. Sentir-se vulnerável diante dessas ocasiões denota, igualmente, a incapacidade de resiliência desses atores perante um fazer social que não os condiciona apropriadamente para enfrentar esses eventos.

Nesse contexto, o comprometimento da capacidade dos mais vulneráveis perante o assombro de uma catástrofe ambiental pode ser enxergado como um fator de *injustiça ambiental*, principalmente quando se constata que esse distúrbio não afetará a todos indistintamente. A ideia de injustiça ambiental está interconectada aos anseios de justiça social almejados dentro de uma sociedade, à medida que aponta as iniquidades evidentes a serem superadas. No campo teórico e prático ela se fortalece por meio de um movimento social que tem mais expressividade nos Estados Unidos da década de 1960, conhecido pela expressão *movimento por justiça ambiental*. O ideal da justiça ambiental reclama aos vulneráveis a condição de igualdade perante os efeitos dos problemas relacionados ao meio ambiente, diante dos quais a racionalidade econômica ainda dita, na maioria das vezes, os padrões de comportamento daqueles que detém o modo de produção hegemônico, assim como a capacidade de promover a resiliência social.

Discutir a justiça ambiental como um movimento em prol da justiça social acarreta, necessariamente, a abordagem do que se compreende por justiça, em seu sentido amplo. Diversas são as ideias do que se considera justo ou injusto em uma construção social, o ponto de vista pode modificar-se a partir da condição daquele que o interpela. Por esse motivo, a tese objetiva se posicionar quanto à teoria de justiça que seguirá como base para as argumentações da hipótese que pretende

químico holandês que compartilhou o Prêmio Nobel pela descoberta dos efeitos das substâncias depletivas de ozônio (ODS) (KOLBERT, 2015).

provar. Dentre elas, destaca dois autores que trouxeram relevantes considerações para esse ramo da teoria política.

John Rawls foi um autor expoente nesse sentido, ao formar as bases da teoria da justiça do século XIX, com a proposição da *justiça como equidade*. Para o autor, a ideia de justiça está ligada à escolha das instituições básicas da sociedade. Isso porque, para a sua teoria, é de suma importância o modo como são distribuídos os direitos e os deveres dentro da comunidade e a forma como acontece a divisão das vantagens sociais derivadas da cooperação social. Quem deve cumprir com essas tarefas são as *instituições justas*, somente assim poderá se almejar o ideal de uma *sociedade plenamente justa*. Para tanto, às pessoas é dada a oportunidade de escolherem princípios que comporão a estrutura básica da sociedade em prol dessa aspiração.

Na concepção rawlsiana, a escolha provém de uma situação hipotética, na qual as pessoas estão inseridas em uma *posição original*, considerada uma situação de igualdade entre os indivíduos. Situar-se na posição original significa desconsiderar o conhecimento do seu lugar na sociedade, do seu *status* ou da sua classe social, a sua força e a sua sorte na distribuição dos recursos. Os princípios da justiça devem ser definidos por trás de um *véu da ignorância*, para que ninguém seja desfavorecido ou mais favorecido que os demais. Esse seria o resultado de um *pacto justo*.

Diante da abstração da hipótese propugnada por Rawls, convém a corrente idealizada por Amartya Sen denominada por *teoria da escolha social*. Sen, apesar de reconhecer o relevante trabalho concebido por Rawls, faz críticas à sua teoria trazendo novas proposições ao que possa ser considerado como justiça. Ao invés de focar nas instituições justas como um pressuposto para o ideal da *justiça perfeita*, o autor opta por evidenciar as injustiças que se fazem presente no cotidiano das pessoas. A vida real prevalece à pretensão hipotética.

De acordo com Amartya Sen, a justiça está baseada na realização social, ao contemplar as liberdades e capacidades humanas em prol da erradicação das injustiças que assolam os mais vulneráveis. A tomada de decisão social deve ocorrer por meio da *abordagem das capacidades humanas baseadas na liberdade*. A liberdade de escolha e a emancipação das capacidades das pessoas é o que mais importa para a composição de uma sociedade justa. Por esse motivo é que a ideia de justiça de Sen desloca o seu foco dos meios de vida para as oportunidades reais de vida.

As oportunidades de vida de grande parte da população mundial esbarram nas injustiças sociais produzidas por alguns fatores. A tese

pretende abordar dois deles, que considera serem intrinsecamente conectados com a problemática ambiental, sendo: a distribuição dos bens ambientais e o desenvolvimento econômico. Os recursos naturais são historicamente alvos de controvérsia quanto a sua apropriação, posto por muito tempo terem pertencido àqueles que subjugavam colônias em detrimento da sua expansão econômica. O retorno dos bens ambientais às suas origens é conciliado com o processo de independência dessas colônias, as quais é dado o direito de explorar os seus próprios recursos naturais. Esse direito se torna um princípio do direito internacional denominado de *Soberania permanente sobre os recursos naturais*. Ainda assim, a análise da realidade demonstra a iniquidade na distribuição desses recursos dentro da sociedade.

O princípio em questão possui uma estreita relação com o desenvolvimento. Ao ser concedida a soberania de exploração dos recursos naturais, aos Estados também ficou implícito o direito a se desenvolver. O desenvolvimento será abordado desde sua faceta voltada ao crescimento econômico até a sua evolução para uma concepção sustentável, que leva em conta as externalidades ambientais. Além dessa evolução, o direito ao desenvolvimento também alcança o status de um direito humano com a consideração do indivíduo como o ponto central do processo, devendo, portanto, levar em conta o bem-estar da população e a justa distribuição dos benefícios daí resultantes. Apesar dos direitos humanos abarcarem o direito a se desenvolver, o processo evidenciado nos dias atuais mostra-se muito mais desumano, quando desprestigia grande parte da população da sua lógica de funcionamento. O custo social advindo é preocupante. A injustiça social torna-se patente e as desigualdades aumentam regularmente.

Partindo dessas concepções, do que se considera justo e injusto, tendo como cerne a realidade social, é que a análise da relação entre catástrofes e direitos humanos é desenvolvida. O campo normativo demonstra a insuficiência de ligação entre essas duas temáticas, quando se constata a existência de três tratados internacionais que as abordam simultaneamente⁴. Além disso, nos documentos referentes à formação do direito dos desastres a menção aos direitos humanos é irrisória, assim como no ordenamento que forma o Direito Internacional dos Direitos

⁴ Carta Africana de direitos e do bem-estar das crianças de 1990; Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência; Convenção de Kampala Sobre a Proteção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente na África.

Humanos a consideração das catástrofes ambientais parece não ser tratada com relevância.

Percebe-se, então, a ausência de atenção por parte da comunidade internacional, e do próprio Direito Internacional na consideração de catástrofes como possíveis fontes para o surgimento de direitos às populações vitimadas. Ou ainda, como as catástrofes de grandes proporções podem ser consideradas geradoras de direitos humanos diante da vulnerabilidade exacerbada que as pessoas mais desprotegidas apresentam ao enfrentarem esses problemas ambientais. Incorporar a dimensão humana às catástrofes se faz extremamente necessário a partir do momento em que se considera esse evento dentro de uma perspectiva real: não somente como um obstáculo à fruição de direitos, mas como uma possibilidade de gerá-los para aqueles que são atingidos.

A teoria dos direitos humanos considerada pela tese será representada pela teoria crítica. Sendo assim, o marco teórico em questão é o autor espanhol Joaquin Herrera Flores, que dedicou grande parte do seu trabalho a formular uma teoria contra-hegemônica dos direitos humanos, considerando-os produtos de lutas sociais pela dignidade humana. Assim como Amartya Sen, Herrera valoriza a realidade. Antes mesmo de vangloriar os escritos teóricos para serem tomados como verdades absolutas, o autor analisa os fatos. São os fatos que designam o que são os direitos humanos. Para ele a teoria que trata desses direitos deve ser necessariamente “impura”, eivada de contexto, sem racionalidades abstratas.

Os direitos humanos são produtos de uma era. Desde que foram positivados, no século XX, são considerados direitos hegemônicos, universais. A contradição aparece quando se vislumbra que a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos e sim alvo de um discurso de direitos humanos. Discurso esse, reproduzido pela matriz neoliberal adotada pelo mundo ocidental, para garantir os seus interesses e não realmente os interesses daqueles que realmente necessitam.

É como ferramenta de emancipação humana que os direitos humanos serão considerados para os fins dessa tese. Assim, sua relação com o direito dos desastres vai além da codificação almejada e necessária para a proteção das pessoas em situações de catástrofe. Passa pelo entendimento que esse novo ramo do Direito deve considerar em suas bases os direitos humanos em seu viés crítico, repleto de contextos que justifiquem a urgência da sua interconexão, pois, como já mencionado, não há catástrofe ambiental sem a existência de perdas humanas.

A urgência provém, também, do colapso à que a sociedade está exposta nos dias atuais. Esse é o tempo das catástrofes, em que o impossível se torna uma certeza. O caráter inegável das catástrofes coloca a sociedade defronte a um novo paradigma: não mais se lida com o *risco*, e, sim, com o *colapso*. Colapso esse fruto de uma profusão de problemas ecológicos, pelo fato de os seres humanos terem destruído inadvertidamente os recursos naturais dos quais suas sociedades dependiam para sobreviverem. A probabilidade de que colapsos ocorram na atualidade motiva uma crescente preocupação, principalmente no que tange às ameaças ambientais enfrentadas pela intensificação das alterações climáticas

Dessa forma, a sociedade de risco não mais comporta a realidade das catástrofes, agravadas por essas mudanças climáticas. A incerteza científica não representa mais um argumento para que se deixe de acreditar nos efeitos que a alteração do clima terrestre possa ocasionar. Diante disso, é necessário que o Direito se posicione, principalmente salvaguardando a dignidade daqueles que estão fadados a sofrerem as consequências do inevitável.

Ainda mais quando se constata a existência de um lado desumano e injusto na lógica das catástrofes, perpetrada pelo que se pode chamar de “capitalismo das catástrofes”. A expressão denomina a conjunção das incursões orquestradas na esfera pública na sequência de eventos catastróficos com a forma como esses acontecimentos são tratados como ótimas oportunidades de mercado, desconsiderando, de fato, a real necessidade daqueles que foram atingidos.

Como forma de proposição da conjunção entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais, a tese analisará a abordagem das catástrofes pelos sistemas internacionais de direitos humanos. Decisões já têm sido tomadas pelas cortes do sistema europeu e interamericano, as quais abrem precedentes para que a questão ambiental seja alçada a um direito humano propriamente dito. Além disso, a possibilidade de serem garantidos os seus pleitos dentro das Cortes Internacionais de Direitos Humanos representa um avanço na concretização de lutas históricas que foram postas em prática em prol dos direitos humanos.

Outro caminho a ser seguido com relação à conexão entre os direitos humanos e as catástrofes é traduzido pela proposta de um tratado específico, que vem sendo trabalhado pela Comissão de Direito Internacional da ONU a alguns anos: a proteção de pessoas em caso de desastres. O draft de convenção será analisado no sentido de uma proposição normativa concreta e específica no que tange à salvaguarda de direitos humanos em momentos de catástrofes ambientais.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa será utilizado o método dedutivo, a partir do estabelecimento de uma proposição geral seguida da busca por partes específicas do fenômeno a fim de sustentar a formulação geral. A tese parte da análise geral do fenômeno dos desastres e de sua consolidação jurídica para, então, vislumbrar as suas lacunas. Como uma lacuna específica a ser tratada é escolhida a insuficiente relação desse ramo do Direito com os direitos humanos. Além disso, a especificidade da temática denota-se igualmente ao fazer a opção pelo trabalho da dimensão ambiental dos desastres. A partir dessas premissas gerais e específicas, se chegará à proposição da relação entre o direito dos desastres e os direitos humanos.

A fim de alcançar os objetivos expostos, essa tese foi dividida em três capítulos. O primeiro deles pretende apresentar as bases sociológicas que definem o que é um desastre. O vocábulo apresenta um estudo mais aprofundado pelas Ciências Sociais, que o tem como objeto de análise desde a década de 1950. A partir da sua definição é possível compreender como o Direito o apreende. A Sociologia evidencia a construção social em torno do desastre, são as diversas características de uma sociedade que moldam os fatores presentes em sua caracterização. Após a apreciação sociológica, os desastres são situados na ordem jurídica internacional, em que são descritas as instituições, reuniões e documentos que formam o que podemos denominar de direito dos desastres. Além disso, o capítulo apresenta o que se compreende por *ciclo dos desastres*, a praxe procedimental para gerir a ocorrência de desastres na atualidade. Por fim, apresenta argumentos para a realização de uma escolha conceitual que será utilizada ao logo da pesquisa, diferentemente do vocábulo que foi adotado pelos operadores do Direito, *desastre*, a tese adota a concepção de *catástrofe ambiental*, em seu sentido mais amplo, complexo e social.

O segundo capítulo pretende analisar as catástrofes ambientais diante de uma perspectiva da relação humano x natureza e da justiça ambiental. Dessa forma, vislumbra como indivíduo e catástrofe estão intimamente conectados, tanto como vítima quanto como agente responsável, e como esses eventos são produtos da crise ambiental vivenciada nos dias de hoje. A partir desses argumentos, pretende-se demonstrar que as catástrofes são frutos de injustiças ambientais perpetradas pelo modo de fazer da sociedade atual. O movimento por justiça ambiental é analisado a fim de embasar a discussão das iniquidades dentro da problemática ambiental, e como um movimento que pode ser utilizado em prol da promoção da justiça social. Diante dessas considerações, as teorias de justiça são, necessariamente,

estudadas no intuito de responder ao questionamento: de que justiça a tese se propõe a falar quando fala em justiça ambiental?

No terceiro capítulo, por fim, se assume o desafio de delinear uma conexão entre o direito dos desastres e os direitos humanos ao tentar superar o pragmatismo com que os dois temas lidam com as catástrofes ambientais. O capítulo traz, então, a questão da (não) relação entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais, demonstrando a sua insuficiência do ponto de vista normativo e teórico. Para tanto, se utiliza da teoria de Joaquín Herrera Flores como forma de embasar a justificativa da necessária relação entre a realidade e a norma, ou seja, entre os efeitos das catástrofes e a proteção necessária dos direitos humanos nesses momentos.

Ainda, o capítulo pretende situar a urgência do posicionamento do Direito ao avaliar o colapso ao qual a atual sociedade pode estar submetida, por conta dos efeitos das mudanças climáticas, e da realidade desumana dos desastres, administrados pela lógica neoliberal. Assim, propõe-se a analisar a viabilidade de uma inserção maior da temática dos desastres nas Cortes Internacionais de Direitos Humanos, bem como a efetividade do possível tratado que está sendo elaborado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que une os direitos humanos e as catástrofes.

1.1 CONCEITOS OPERACIONAIS

- **Desastre:** um desastre é, necessariamente, uma construção social. A concepção utilizada na tese provém de teorias elaboradas pela sociologia dos desastres e pela construção jurídica que culmina com o desenvolvimento do direito dos desastres. A Sociologia não possui um conceito único para o que se considera um desastre, de forma que, ao longo dos anos, fatores diversos foram considerados pertencentes à caracterização desse evento. Uma definição que pode ser utilizada para fins conceituais foi cunhada pelo *Inter Agency Standing Committee* (2008): desastres são consequências de eventos decorrentes de perigos naturais que ultrapassam a capacidade local de resposta e afetam seriamente o desenvolvimento econômico e social de uma região, geram perdas humanas, materiais, econômicas e/ou ambientais e excedem a habilidade dos afetados de fazer frente a elas por seus próprios meios.

- **Catástrofe:** a tese adota a concepção de catástrofe enunciada pelo autor francês Michel Prieur (2014). Para ele, a catástrofe da qual se está defronte é uma *catástrofe ambiental*. Isso quer dizer que ela tem como fonte ou consequência a degradação ambiental ocasionada pela influência das atividades humanas. Com efeito, não há utilidade, então, em se insistir em uma separação entre o que seria “puramente natural” ou “puramente humano”. O entendimento da catástrofe englobará o ambiente como uma entidade completa. Isso porque não há como dissociar a influência humana no meio ambiente da causa das catástrofes ambientais. O cenário ambiental e climático atual pressupõe a ação antropogênica em sua configuração. Assim, o ser humano se torna, ao mesmo tempo, produtor e vítima das calamidades.
- **Justiça:** para fins desta tese, será utilizada a definição de justiça concebida por Amartya Sen (2011) em sua obra *A ideia de justiça*. A ideia de justiça está vinculada à teoria da escolha social, que se encontra intimamente interessada na base racional dos juízos sociais e decisões públicas sobre alternativas sociais. A principal característica teórica encontra-se na abordagem das capacidades humanas baseadas na liberdade como foco informacional para a tomada de decisão no tocante às características do mundo que devem ser avaliadas como justas ou injustas. De acordo com essa perspectiva, a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para realizar atividades as quais ela valorize. Essa concepção de justiça desloca o foco dos *meios de vida* para as *oportunidades reais de vida*, em que a liberdade de escolha e a emancipação das capacidades das pessoas são o que mais importa para a composição de uma sociedade justa.
- **Justiça ambiental:** a ideia propugnada nesta tese é unir a justiça ambiental a um conceito mais amplo, o de justiça social, pois não há como dissociar a problemática ambiental das questões sociais, visto que o ser humano e o meio ambiente possuem uma relação intrínseca e de completa dependência. Dessa forma, a justiça ambiental deve fazer sentido aos pobres de todas as partes do mundo, pois são as suas mazelas e reivindicações que devem ser tomadas em consideração ao se analisar o que pode ser modificado para melhorar suas condições de sobrevivência. A noção de justiça

ambiental exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de ressignificação está associado a uma reconstituição das arenas nas quais se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. Nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões sociais do emprego e da renda.

- **Vulnerabilidade:** a condição de vulnerabilidade atribuída aos Estados em desenvolvimento, aos seres humanos ou às comunidades menos favorecidas representa uma construção social. Sua definição é determinada a partir de pontos de vista distintos, ou seja, daqueles que possuem maior e dos que possuem menor proteção diante das calamidades. Essa concepção está normalmente associada à exposição aos riscos e designa a maior ou menor suscetibilidade de pessoas, lugares, infraestruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo. A diversidade de fatores que ocasionam a insegurança concorre para uma maior ou menor exposição de determinada população aos riscos de desastres, assim como a possibilidade de serem mais ou menos protegidos. Isso ocorre, pois há uma distribuição desigual dessa proteção (ACSELRAD, 2006).
- **Direitos humanos:** a concepção de direitos humanos abordada pela tese reflete a abordagem da teoria crítica de direitos humanos, que tem Joaquín Herrera Flores como precursor. A teoria crítica é construída a partir de um viés contra-hegemônico, em que os direitos postos são questionados quanto a sua efetiva aplicação à realidade das pessoas. Dessa forma, os direitos humanos, mais que direitos “propriamente ditos”, são processos; ou seja, representam o resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos empreendem para ter acesso aos bens necessários para a vida. Eles são uma convenção cultural utilizada para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas.

Assim, quando se fala em direitos humanos, fala-se de dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais e imateriais necessárias para conseguir determinados objetivos que estão fora do direito.

- **Deslocados ambientais:** são considerados deslocados ambientais as pessoas físicas, as famílias e as populações confrontadas com um desastre brutal ou gradual em seu ambiente, afetando inelutavelmente suas condições de vida e forçando-lhes a deixar, com urgência ou no seu decorrer, seus lugares habituais de vida, requerendo, por consequência, sua realocação ou realojamento. Os termos “pessoas” e “famílias” remetem à dimensão individual do deslocamento que se faz necessário pelo desastre ambiental e o termo “população” se refere à dimensão coletiva do fenômeno, que pode ser concernente às comunidades rurais ou urbanas, áreas metropolitanas, países, continentes.
- **Sociedade de risco:** o termo se refere à construção teórica propugnada por Ulrich Beck (2011). Representa uma sociedade parte da modernidade tardia, sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos. Os riscos e as ameaças em questão diferenciam-se de seus equivalentes medievais, fundamentalmente, por conta da globalidade do seu alcance e de suas causas modernas. Com a distribuição e o incremento dos riscos, surgem situações sociais de ameaça. Na verdade, em algumas dimensões, estas acompanham a desigualdade de posições de estrato e classes sociais, fazendo valer, entretanto, uma lógica distributiva substancialmente distinta: os riscos da modernização acabam alcançando aqueles que o produziram ou que lucraram com eles. Para essa teoria, nos riscos está presente um componente futuro. Dessa forma, a antecipação se faz presente, pois o risco trata de destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes e reais. O núcleo da consciência do risco não está no presente, e, sim, no futuro. Na sociedade de risco o passado deixa de ter força determinante com relação ao presente. Em seu lugar, entra o futuro, algo, todavia, inexistente, construído e fictício como “causa” da vivência e da atuação do presente.
- **Sociedade do colapso:** a concepção utilizada pela tese será a construída pelo autor Jared Diamond (2010), o qual pensou o fenômeno do colapso como uma forma extrema de diversos

tipos mais brandos de declínio, de forma que se torna arbitrário decidir o quão drástico deve ser o declínio de uma sociedade antes que se possa qualificá-lo como colapso. Alguns desses tipos mais brandos de declínio incluem pequenos altos e baixos normais do acaso; pequenas reestruturações políticas, econômicas e sociais características de qualquer sociedade; a conquista de uma sociedade pelo vizinho ou o seu declínio ligado à ascensão de um vizinho, sem mudança no total da população ou na complexidade de toda região; a queda ou substituição de uma elite do governo por outra. De acordo com tais padrões, concorda-se que algumas sociedades do passado foram vítimas ilustres de verdadeiros colapsos. Os processos por meio dos quais as sociedades do passado minaram a si mesmas, danificando o meio ambiente, dividem-se em oito categorias, cuja importância relativa difere de caso para caso: desmatamento e destruição do *habitat*, problemas com o solo (erosão, salinização e perda de fertilidade), problemas com o controle de água, sobrecaça, sobrepesca, efeitos da introdução de outras espécies sobre as espécies nativas e aumento *per capita* do impacto do crescimento demográfico. Tais colapsos tendem a seguir cursos similares, verdadeiras variações sobre um mesmo tema. O crescimento populacional força as pessoas a adotar meios de produção agrícola intensificada e a expandir a agricultura das terras inicialmente escolhidas para áreas marginais, de modo a alimentar um número crescente de bocas famintas. Práticas não sustentáveis levam a um ou mais dos oito tipos de dano ambiental listados anteriormente, resultando em terras marginais de cultivo novamente abandonadas. Para a sociedade, as consequências incluem escassez de comida, fome, guerras, nas quais muita gente luta por poucos recursos. Os problemas ambientais que se enfrenta hoje em dia incluem as mesmas oito ameaças que minaram as sociedades do passado e quatro novas ameaças: mudanças climáticas provocadas pelo homem, acúmulo de produtos químicos tóxicos no ambiente, carência de energia e utilização total da capacidade fotossintética do planeta. A maioria dessas 12 ameaças, acredita-se, se tornará crítica em âmbito mundial nas próximas décadas.

2 DESASTRES: DA RACIONALIDADE SOCIOLOGICA À CONCEPÇÃO JURÍDICA

“O ser humano não pode ser dissociado das catástrofes”. A partir dessa constatação de Prieur, Bétaille e Lavielle (2014, p. 8), delinea-se a construção do entendimento sobre os desastres ambientais que assolam diversas partes do mundo. Sendo considerada uma sociedade transformadora, inserida na era da técnica, da informação, mas também do colapso⁵, “somos produtores de alterações nos sistemas atmosférico, hídricos e demais que constituem o suporte integrado da vida no globo, produzindo cenários pouco alvissareiros” (VALENCIO et al., 2009, p. 4).

O olhar sobre o desastre, principalmente em sua vertente ambiental, não se resume aos fatores causais, senão a todas as consequências advindas dos seus efeitos. A compreensão de um evento como um desastre ambiental, não depende apenas das características do meio ambiente propriamente; depende, também, das condições do entorno social, econômico, político e cultural e do quanto todas essas estruturas se encontram abaladas e modificadas. Em outras palavras,

a degradação ambiental não ocorre no vácuo, isolada de qualquer influência antropogênica, ela está intimamente ligada a questões de longo prazo de desenvolvimento, crescimento populacional e opções políticas, econômicas e sociais (BURSON, 2010, p. 7)⁶.

⁵ Jared Diamond (2010), renomado autor americano, exemplifica por meio de casos de sociedades antigas e contemporâneas como as mesmas desapareceram ou conseguiram se reerguer por meio de escolhas ambientais que realizaram ao longo do tempo. Para ele, grande parte dos problemas de abandono que essas sociedades vivenciaram teria sido provocada por problemas ecológicos, pelo fato de as pessoas terem destruído inadvertidamente os recursos ambientais dos quais suas sociedades dependiam. A suspeita de suicídio ecológico não intencional – ecocídio – vem sendo confirmada por descobertas em décadas recentes feitas por arqueólogos, climatologistas, historiadores, paleontólogos e palinologistas (cientistas especialistas em pólen).

⁶ Do original: *that environmental degradation does not occur in a vacuum, isolated from anthropogenic influence. Environmental degradation is intimately bound up with long-term issues of development, population growth, and economic and social policy choices.*

Denota-se aí a dificuldade em considerar um desastre como “puramente natural”. Utilizar esse raciocínio seria desconsiderar o contexto no qual o ser humano está inserido e suas influências nas alterações do meio ambiente, fato que a atualidade não nos deixa negar. O último relatório do Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas (IPCC) já atesta que as atividades humanas são responsáveis pelas mudanças climáticas que vêm sendo observadas em suas pesquisas⁷. Seus efeitos adversos, como as catástrofes, estão sendo e serão sentidos por uma globalidade de pessoas, independentemente de elas participarem ativamente na causa do problema.

Dessa forma, o presente capítulo propõe o estudo dos desastres por um viés sociológico, inserido na crise vivenciada nos dias atuais. A partir desse entendimento, será demonstrada a construção jurídica que permitiu a formação de um Direito dos Desastres.

2.1 O QUE É UM DESASTRE?

Durante milhares de anos, a fome, pestes e a guerra estiveram entre as principais dificuldades enfrentadas pela humanidade. Gerações após gerações, os humanos “rezaram para todos os anjos, deuses e santos e inventaram um sem-número de ferramentas, instituições e sistemas sociais – mas seguem morrendo aos milhões de inanição, epidemias e violência” (HARARI, 2016, p. 11). Pensadores e profetas acreditavam que esses desastres deviam fazer parte do plano cósmico de Deus, ou da natureza imperfeita dos seres humanos e que nada livraria a humanidade deles, a não ser o fim dos tempos.

A fome é considerada o pior inimigo da humanidade há anos. Até recentemente a maioria dos seres humanos vivia no limite da linha da pobreza biológica, aquela na qual as pessoas sucumbem à desnutrição e à morte. Um pequeno erro ou uma previsão meteorológica equivocada poderia representar a sentença de morte para uma família ou uma aldeia inteira. Contudo, durante os últimos cem anos, o desenvolvimento nos âmbitos tecnológico, econômico e político criou uma rede de segurança que separa a maior parte da humanidade dessa linha biológica de pobreza. Ondas maciças de fome ainda atingem regiões de tempos em

⁷ O relatório *Mudança climática 2013: a base das ciências físicas* apresenta conclusões claras e estáveis sobre as alterações climáticas em uma avaliação global. A ciência mostra, agora, com 95% de certeza, que a atividade humana é a causa dominante do aquecimento observado desde meados do século XX.

tempos, mas tornaram-se exceções, quase sempre provocadas por políticas humanas. A fome na atualidade é política (HARARI, 2016).

Depois da fome, o segundo inimigo da humanidade era traduzido pelas pestes e pelas doenças infecciosas,

idades fervilhando de gente, conectadas por um fluxo incessante de comerciantes, funcionários e peregrinos eram ao mesmo tempo o fundamento da civilização humana e o terreno ideal para a proliferação de agentes patogênicos (HARARI, 2016, p. 16).

A mais famosa dessas epidemias, a chamada Peste Negra, teve início na década de 1300, na Ásia Central ou Oriental, quando a bactéria *Yersinia pestis*, que tinha a pulga como hospedeiro, começou a infectar os humanos picados por esse inseto. De lá, a peste se espalhou pela Ásia, Europa e pelo Norte da África, chegando um tempo depois às margens do Oceano Atlântico.

Entre 75 e 200 milhões de pessoas morreram em decorrência da doença. Enquanto isso, as autoridades eram absolutamente impotentes diante da calamidade. Até a era moderna, a culpa pela doença foi atribuída ao ar viciado, a demônios ou a deuses maldosos. Não se imaginava ainda a existência de bactérias e vírus. No entanto, nas últimas décadas tanto a incidência como o impacto das epidemias diminuíram vertiginosamente. Isso se deve às conquistas do avanço da medicina no século XX, que proveu a sociedade de vacinas e antibióticos e de uma higiene sanitária muito maior (HARARI, 2016).

O terceiro inimigo foi a guerra. Ao longo da história, para a maior parte dos seres humanos, a guerra era algo tomado como certo e inevitável, enquanto a paz era algo temporário e precário. Contudo, em meados do século XX, essa verdade, absoluta até então, foi desmentida. Para grande parte da humanidade, a guerra tornou-se cada vez mais rara e, muitas vezes, até inconcebível. Isso porque a moeda de troca da economia deixou de ser somente as bases materiais (poços de petróleo, minas de ouro) e passou a se assentar no conhecimento, que atualmente é a principal fonte de riqueza. Desde que essa mudança ocorreu, a rentabilidade da guerra caiu, o que fez com que os conflitos ficassem mais restritos a certas regiões do mundo (Oriente Médio e a África Central, por exemplo) em que as economias ainda estão centradas em bases materiais.

Não há garantia de que essa “paz” desfrutada atualmente dure eternamente, até porque novos tipos de guerra podem surgir em virtude do avanço tecnológico. Mas a guerra não mais é considerada um recurso inevitável como era nos tempos passados. Portanto, o que foi considerado como desastre ao longo de muito tempo não mais são tragédias inevitáveis, ainda que a fome, a peste e a guerra façam milhões de vítimas nas próximas décadas. A humanidade já alcançou a compreensão e o controle sobre esses eventos, os quais se tornaram desafios passíveis de serem manipulados.

Em que pese ter concebido um controle amplo sobre essas calamidades, os seres humanos são postos à prova com relação a novos desafios. A interação do indivíduo com o meio ambiente trouxe muitos benefícios em prol do desenvolvimento, mas cobra um alto preço, que a humanidade demorou a reconhecer: o avançado desequilíbrio ecológico. Com isso, o que parecia ser evitável torna-se novamente inevitável e volta-se ao questionamento: o que seria um desastre?

A definição de “desastre” para as Ciências Sociais não repousa necessariamente em um consenso. Pelo contrário, a definição em si se coloca diante de questionamentos, tanto das situações que podem ser consideradas desastres como dos fatores que contribuem para a noção que se busca do termo. Pensar nesse conceito é questionar se o desastre se relaciona, por exemplo, a eventos sistêmicos ou a catalisadores sociais (KREPS, 1995). Tais discussões foram sendo aclaradas ao longo do tempo, como se constatará a seguir⁸.

Uma abordagem histórica sobre o termo demonstra que apesar de sua ocorrência ser intrínseca à própria história da humanidade, seu estudo aprofundado é bem mais recente, tendo início após a Segunda Guerra Mundial, na década de 1950⁹. Durante esse lapso temporal,

⁸ “Elaborar a definição de desastre ou chegar a um consenso sobre sua definição não faz parte só da teoria ou da metodologia, essa ação contribui para aclarar a visão sobre o campo de estudo e, de uma maneira bem prática, ajuda a resolver anomalias visíveis na investigação científica e prepara o terreno para que ocorra a progressão de uma simples descrição para as tarefas de explicação, predição e controle, presentes nas Ciências Sociais” (PERRY, 2007).

⁹ “Chama-se esse período de estudo no âmbito dos desastres de período clássico, que tem seu início com o fim da Segunda Guerra Mundial. A influência do pensamento e da escrita nesse período de definição dos desastres se estende até os dias de hoje. Três pesquisas foram importantes nesse período: estudos realizados sobre o bombardeio em cidades europeias e japonesas; entre 1951 e 1952 o *National Opinion Research Centre* da Universidade de Chicago conduziu uma série de estudos sobre oito desastres (a maioria sobre acidentes

percebe-se a mudança da rotulação do desastre a partir de um agente físico para uma concepção que enfatiza mais os fatores sociais oportunizados (QUARANTELLI, 1998).

Em uma das primeiras definições para o termo, Fritz, Merton e Nisbet (1961, p. 655) pensaram o desastre como um *evento*:

o desastre é um evento concentrado no tempo e no espaço, no qual a sociedade ou uma de suas subdivisões sofre danos físicos e perturbações sociais, de modo que todas ou algumas funções essenciais da sociedade ou da sua subdivisão são prejudicadas¹⁰.

A evolução propugnada parte de numerosas interpretações que fazem parte do estudo sobre os desastres, as quais podem ser classificadas em três paradigmas principais. O primeiro traz o desastre como a duplicação da guerra: a imputação de um agente externo como principal causa e a consideração das comunidades humanas como entidades que reagem globalmente a agressões. O segundo paradigma apresenta o desastre como expressão das vulnerabilidades sociais: o desastre seria o resultado de uma lógica comunitária subjacente a um processo interior e social. O terceiro estuda o desastre como a entrada em um estado de incerteza: ele estaria muito ligado à impossibilidade de se definir perigos possíveis ou reais, especialmente após os quadros mentais perturbadores que são utilizados para se conhecer e compreender a realidade (GILBERT, 1998).

O primeiro paradigma traz a guerra como seu eixo central. A relação entre desastre e guerra é explorada há muito tempo pelas Ciências Sociais, que encontrou facilmente em seus padrões uma base para análise do que seria o desastre. A guerra é vista como uma profusão de ataques interpostos a grupamentos humanos, ataques esses considerados agentes externos às comunidades assoladas. Nesse sentido, o entendimento que por muito tomou como base os desastres como agentes externos o tornou muito semelhante à guerra (GILBERT, 1998).

aéreos, mas também sobre terremotos); o terceiro foi a formação do Grupo de Pesquisa em Desastres, no ano de 1952, no Conselho Nacional de Pesquisa, sob os auspícios da Academia Nacional de Ciências” (RODRÍGUEZ; QUARANTELLI; DYNES, 2007).

¹⁰ Do original: *A disaster is an event concentrated in time and space, in which a society or one of its subdivisions undergoes physical harm and social disruption, such that all or some essential functions of the society or subdivision are impaired.*

A ênfase nas externalidades foi bem acolhida no início das investigações sobre o termo, por ter um caráter claro, simplista e inteligível. Correlacionar desastre e guerra faz parte de um senso comum capaz de detectar a similaridade na ocorrência de ambos. Faz-se importante destacar que a opção por referidos padrões de guerra, nesse primeiro paradigma, reflete as circunstâncias e o local em que ele surgiu: nos Estados Unidos, em meio à Guerra Fria (GILBERT, 1998).

O cenário ora exposto indica que, em seu início, o estudo do desastre se relacionou fortemente à natureza da demanda institucional por ele exigida. Nas palavras de Claude Gilbert (1998, p. 4),

desastres eram vistos como situações suscetíveis de extrair reações dos seres humanos às agressões e de permitirem que lhes fosse feito um teste adequado. A abordagem científica dada ao desastre é, portanto, um reflexo da natureza do *mercado* no qual a sua pesquisa tornou-se uma demanda institucional. Bombas passaram a representar facilmente a noção de um agente externo, enquanto as pessoas prejudicadas por inundações, furacões ou terremotos possuíam uma semelhança extraordinária com as vítimas de ataques aéreos. Isto era particularmente verdadeiro nos Estados Unidos, onde as catástrofes naturais, em comparação com catástrofes tecnológicas e industriais, ocorriam com frequência¹¹.

Após essa primeira fase de pesquisas, autores da Sociologia do Desastre concluíram o que se pode chamar de segundo paradigma dos desastres, ou um novo tipo de olhar sobre a definição do termo. A ótica, agora, repousa no *contexto social* e não mais nos agentes externos¹². A

¹¹ Do original: *Disasters were viewed as situations likely to elicit the reactions of human beings to aggressions and to allow an adequate test of them. The scientific approach to disaster is therefore a reflection of the nature of the market in which disaster research became an institutional demand. Bombs fitted easily with the notion of an external agent, while people harmed by floods, hurricanes, or earthquakes bore an extraordinary resemblance to victims of air raids. This was particularly true in the United States where natural disasters, as compared to technological and industrial catastrophes, took place frequently.* GILBERT, Claude. *Studying Disaster: changes in the main conceptual tools.*

¹² O sociólogo Wolf Dombrowsky (1981) verificou até que ponto a análise dos desastres dependia dos padrões de guerra, particularmente da guerra

percepção da doutrina se volta para os eventos que acontecem dentro dos grupos humanos, levando em conta as ações sociais que contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Essa nova abordagem tanto modifica a antiga hierarquia dos fatores que levavam ao conceito de desastre como descarta a noção de *agente* como o centro do que seria considerado um desastre. Dá-se, então, início à análise dos desastres como processos ligados intrinsecamente às vulnerabilidades sociais, em que as causas que embasam o novo paradigma são explicadas tanto em termos contextuais como estruturais (GILBERT, 1998). O resultado dessa mudança paradigmática é que o desastre passa a não mais ser experimentado como uma reação. Ao contrário, pode ser visto como uma ação, como uma consequência social. Essa nova conceituação ultrapassa o desastre como um efeito para o desastre como resultado da lógica subjacente da comunidade (GILBERT, 1998).

A partir dessa lógica, surge o terceiro paradigma, que passa a relacionar o desastre com o termo *crise*. Agora, então, não mais se utiliza um agente externo como ferramenta para explicar sua ocorrência; o olhar se volta para dentro. O estudo é feito a partir da crise que se desenvolve dentro da comunidade.

Ao buscar o entendimento do que seria a crise, Carlo Borboni alega que o termo, em seu sentido próprio, traz algo positivo, criativo e otimista, pois envolve a possibilidade de renascimento após uma ruptura. A crise pode indicar uma separação, mas também expressa escolha, decisões e a oportunidade de expressar uma opinião. Numa ótica mais ampla, o termo pode representar o sentido de maturação de uma nova experiência, a qual conduz a um ponto de não retorno. Em suma, “a crise é fator que predispõe à mudança, que prepara para futuros ajustes sobre novas bases” (BORDONI, 2016, p. 11).

Para Gilbert (1998), a crise em questão encontra-se ligada à ideia de incerteza, a qual, considerada como uma ameaça, estaria situada no cerne da teoria do desastre e seria um importante indicador dos fatores geradores da crise. Isso, pois a incerteza não mais tem sido considerada como um resultado das sociedades complexas, mas, sim, como

termonuclear. Ao mesmo tempo, ele demonstrou que a lógica subjacente aos estudos sobre desastres foi intrinsecamente vista como relacionada ao agente destrutivo externo e, como resultado parcial, que as reações das pessoas eram o único indicador da natureza desse agente. Ele sugeriu, então, uma reformulação criativa no estudo do desastre como sendo uma ação social que ocorre dentro das sociedades.

produtora dessas mesmas sociedades. A produção anárquica de informação dentro das sociedades modernas torna-se responsável pelo surgimento da incerteza quando afeta o modo de organização social (organização política, administrativa, científica). Dessa forma, os desastres seriam muito mais a representação da realidade do que um acidente da realidade (GILBERT, 1998). Sobre essa complexidade interna,

a centralidade do debate conceitual é a complexidade interna do desastre. Numa coletividade de desastres estão concentrados processos e eventos que se cruzam – sociais, ambientais, culturais, políticos, econômicos, físicos, tecnológicos – e que transpõem em diferentes períodos de tempo. Os desastres são eventos totalizantes. À medida que se desdobram, todas as dimensões de uma estrutura social e a totalidade de suas relações com seu ambiente podem se envolver, afetar e focalizar. Essas dimensões expressam consistência e inconsistência, coerência e contradição, cooperação e conflito, hegemonia e resistência. Elas revelam a operação de sistemas físicos, biológicos, sociais e a sua interação entre populações, grupos, instituições e práticas e suas concomitantes construções socioculturais. Como poucos outros fenômenos, a complexidade interna dos desastres nos obriga a confrontar as muitas e mutáveis faces da(s) realidade(s) socialmente construída(s) (OLIVER-SMITH, 1999, p. 20-21)

¹³

¹³ Do original: *Central to the definitional debate is the internal complexity of disaster. In a disaster collectivity of intersecting processes and events - social, environmental, cultural, political, economic, physical, technological - transpiring over varying lengths of time are focused. Disasters are totalizing events. As they unfold, all dimensions of a social structural formation and the totality of its relations with its environment may become involved, affected and focused. These dimensions express consistency and inconsistency, coherence and contradiction, cooperation and conflict, hegemony and resistance. They reveal the operation of physical, biological and social systems and their interaction among populations, groups, institutions and practices, and their concomitant sociocultural constructions. Like few other phenomena, the*

A realidade socialmente construída pode dizer muito sobre a noção que se tem do desastre. A interação do indivíduo com seu meio, os arranjos sociais institucionais que permitem os seres humanos alterarem o ambiente físico em busca de sustento e abrigo, o grau de resposta que a sociedade dará às consequências dessas atitudes, tudo representa elementos que moldam a evolução do desastre. Portanto, o desastre, em sua faceta ambiental¹⁴, apresenta toda essa complexidade interna, que faz com que ele seja considerado muito mais um fenômeno processual do que um evento puramente isolado no tempo (OLIVER-SMITH, 1999).

2.2 O DIREITO DOS DESASTRES NA ORDEM INTERNACIONAL

Como se pode perceber pelas teorias expostas no tópico anterior, a ascensão da humanidade é intrinsecamente ligada à habilidade de causar danos à natureza. Porém, o mundo natural não pode ser facilmente subjugado. A natureza é poderosa. Apesar de todos os esforços da humanidade, a Terra continua a ser um planeta dinâmico. Como tal, eventos como terremotos, *tsunamis*, tempestades, furacões e incêndios florestais assolam-nos constantemente. De fato, a catástrofe faz parte da história da humanidade (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014).

Como muitas vezes estamos vulneráveis perante as catástrofes, o esforço feito tem a finalidade de reduzir o sofrimento humano e a perda ambiental advindos desses graves eventos. A ideia é criar um quadro jurídico que vise à coordenação dessas ações. Dada a previsão científica para novos desastres, que surgirão em decorrência das mudanças climáticas, há uma necessidade crescente de cooperação internacional com relação às respostas esperadas para a redução dos desastres. Algumas dessas respostas podem vir na forma de um vindouro Direito Internacional dos Desastres, ainda não totalmente articulado (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014).

O Direito Internacional dos Desastres pode ser considerado um ramo do Direito relativamente novo, ainda em desenvolvimento. Da mesma forma, seu estudo acadêmico é deveras recente, tendo seus

internal complexity of disasters forces us to confront the many and shifting faces of socially constructed reality(ies).

¹⁴ O trabalho irá se concentrar nos desastres considerados ambientais, excluindo, dessa forma, guerras, conflitos civis.

escritos mais expressivos evidenciados na década de 2000. O que existe atualmente é uma prática não sistemática dos Estados no tocante à gestão dos desastres, uma codificação parcial e documentos que orientam as melhores práticas. Mas uma lacuna significativa permanece, o que faz com que seja necessária uma substancial solidificação desse ramo do Direito.

Ao longo desta tese, serão analisadas o que a autora considera como lacunas de suma importância no Direito dos Desastres. O presente tópico tem por objeto demonstrar a construção jurídica que culmina nesse ramo do Direito, ao analisar as reuniões e principais documentos que lhe dão sustentação e que são utilizados pela comunidade internacional no tratamento das catástrofes. Como ponto de partida, será apresentado o regime internacional das mudanças climáticas e a sua relação com o arcabouço jurídico que visa a regular a gestão/prevenção de desastres.

A preocupação com o clima terrestre pode ser considerada recente. O problema das alterações climáticas¹⁵ e as respostas jurídicas demandadas possuem uma história dentro das discussões científicas. O primeiro artigo que trouxe à tona a relação de um possível aquecimento global como resultado de emissões de dióxido de carbono foi publicado em 1986 (SVANTE, 1896). Na mesma época, a destruição da camada de ozônio¹⁶ começava a chamar a atenção da comunidade internacional

¹⁵ “Os cientistas climáticos explicaram que o mundo começou a experimentar os impactos das mudanças climáticas no momento em que os recursos naturais estão já severamente degradados por processos de: ar, água e solo poluídos; degradação do solo; escassez e má alocação dos recursos hídricos (geralmente utilizados em larga escala na agricultura); a destruição das florestas tropicais e da vegetação nativa; a sobrepesca e a captura acessória de golfinhos, tartarugas e aves marinhas; a destruição dos recifes de corais; e impactos na biodiversidade, ao ponto de extinção, em alguns casos” (LYSTER, 2015).

¹⁶ “Uma forma especial de oxigênio, o ozônio foi descoberto em laboratório na década de 1830 e em 1850 sua ocorrência natural na atmosfera foi detectada. Durante o século XIX, por toda Europa, foram feitas medições no nível do solo. É interessante notar que em 1873 os níveis registrados em Paris eram aproximadamente a metade dos de hoje. Isso é sintomático de um aumento global do ozônio, um sério poluente tóxico, no nível do solo. Na década de 1920, Gordon Dobson e seu colaborador F. A. Lindeman, da Universidade de Oxford, perceberam que o ozônio cumpria uma importante função na estratosfera. Desde então, a quantidade de ozônio na atmosfera é medida em unidades Dobson. Em 1948, foi estabelecida a Comissão Internacional do Ozônio para estudar o gás. Até então, a pesquisa do ozônio havia sido

como mais um motivo de preocupação. Em 1985, representantes de 20 países se reuniram em Viena, na Áustria e decidiram pela assinatura da *Convenção de Viena para a proteção da camada de ozônio*. De maneira geral, os artigos presentes no texto dessa convenção demonstravam a disposição da comunidade internacional em promover mecanismos de proteção à camada de ozônio dispondo de obrigações genéricas que compeliavam os governos dos Estados a adotarem medidas jurídico-administrativas para evitar sua destruição.

A Convenção de Viena antecedeu e contribuiu para o surgimento do *Protocolo de Montreal sobre substâncias que destroem a camada de ozônio*, tratado internacional de caráter universal, que visa a limitar a emissão dos clorofluorcarbonos que destroem o ozônio até sua total eliminação. Atualmente, o Protocolo de Montreal é o único acordo ambiental multilateral cuja adoção é universal¹⁷: 197 Estados assumiram o compromisso de proteger a camada de ozônio (BRASIL, acesso em: 15 jun. 2017). Além disso, o protocolo representa um momento importante no desenvolvimento da sociedade, pois assinala a primeira

impulsionada pela pura curiosidade científica, porque ninguém tinha ideia de que ele poderia afetar o futuro da humanidade. Então, em 1957 – no chamado Ano Geofísico Internacional, quando governos ao redor do mundo gastaram 1 bilhão de dólares para entender melhor os processos da Terra –, começou um esforço contínuo para a medição do ozônio. Os primeiros sinais de que havia um problema surgiram na década de 1970, quando leituras da concentração de ozônio na estratosfera, acima da Antártida, começaram a parecer estranhas. Os instrumentos relatavam uma perda de ozônio numa proporção fenomenal: em 1995, o ar sobre a Antártida tinha 320 unidades Dobson. Em 1975, havia 280 unidades Dobson e em 1995 apenas 90. Dada a relativa estabilidade dos níveis de ozônio medidos em outros lugares, as leituras pareciam tão estranhas que durante uma década vital elas foram deixadas de lado, como algum tipo de erro instrumental. No entanto, já em 1974, três cientistas diziam que o esgotamento era real e que a causa eram produtos químicos feitos pelo homem” (FLANNERY, 2010).

¹⁷ “Hoje, sabemos o que estava em jogo na aprovação do Protocolo de Montreal. Se ele não tivesse sido aprovado, em 2050, as latitudes médias do Hemisfério Norte (onde a maioria dos humanos vive) perderiam a metade de sua proteção ultravioleta, enquanto latitudes equivalentes no Hemisfério Sul perderiam 70%. Mas, como foi feito, em 2001 o Protocolo tinha limitado o dano real a cerca de 1/10 disso. Desde sua assinatura, o Protocolo foi reforçado duas vezes – em 1990 e 1992. Curiosamente, a redução dos CFCs foi conseguida sem prejuízo para as companhias envolvidas ou para a economia global” (FLANNERY, 2010).

vitória da humanidade sobre um problema de poluição (FLANNERY, 2010).

Contudo, somente na década de 1990 tem-se a formação de uma base internacional que vai lidar com as mudanças climáticas de maneira científica e jurídica. No mesmo ano, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação para a *Convenção-Quadro sobre mudança do clima* (identificado pela sigla em inglês INC/FCC)¹⁸.

Atualmente, tem-se testemunhado um aumento nos debates com relação às mudanças climáticas, o que lhes imprime um caráter de urgência no cenário internacional, provocando “uma profusão de documentos no campo jurídico que formam o que se pode chamar de regime internacional sobre mudanças climáticas” (PEEL, 2008, p. 927). Sua criação advém do foco que é dado às alterações do clima a partir da consolidação das pesquisas e dos relatórios empreendidos pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)¹⁹, criado em

¹⁸ O comitê possui em sua estrutura a Conferência das Partes (COP), órgão supremo de decisão no âmbito da Convenção Quadro sobre Mudança Climática. Todos os Estados-partes que assinaram a convenção são representados na COP, de modo que a todos cabe o dever de rever a implementação da convenção e de quaisquer outros instrumentos legais que forem decididos pela COP. Este organismo também adota medidas necessárias para promover a efetiva implantação da convenção, incluindo os arranjos institucionais e administrativos.

¹⁹ “O IPCC não é um grupo da indústria ou de lobistas. Foi estabelecido em 1988 e é uma entidade subsidiária do programa de meio ambiente das Nações Unidas e da Organização Meteorológica Mundial. Seu funcionamento ilustra como a indústria usa seus representantes para atrasar e suavizar o trabalho vital realizado pelo grupo. Por exemplo, o Terceiro Relatório de Avaliação (TAR) do IPCC foi apresentado no ano de 2001 e é o resultado do trabalho de 426 especialistas, cujas conclusões foram avaliadas (duas vezes) por 440 revisores e supervisionadas por 33 editores, antes de serem, finalmente aprovadas pelos delegados de cem países. Para entender porque isso acontece, é preciso conhecer o *modus operandi* do IPCC e seus membros. Ele abrange cientistas, especialistas e representantes de governos, e, embora a indústria não esteja diretamente representada, ganha uma voz efetiva através dos representantes de países dependentes de combustíveis fósseis, como os Estados do Oriente Médio e os Estados Unidos. A estrutura singular do IPCC permite que esses delegados exerçam uma influência indevida, pois a organização trabalha em busca de um consenso. O resultado disso é que os pronunciamentos do IPCC não representam a ciência geral, e, sim, a ciência do mais baixo denominador comum. E, no entanto, apesar de suas falhas, os relatórios de avaliação do

1988, os quais atestam que o aquecimento no sistema climático da Terra é inequívoco e provocado por razões antrópicas²⁰.

O Painel tem exercido um grande impacto na reflexão mundial sobre o aquecimento do planeta. Seus objetivos declarados são reunir o máximo possível de dados científicos sobre as condições climáticas²¹, submetê-los a uma crítica rigorosa e tirar conclusões gerais sobre o estado da opinião científica. Em diversos relatórios abalizados, esse órgão vem mapeando em detalhes a mudança do clima no mundo, mostrando que as consequências potenciais vão de preocupantes a desastrosas (GIDDENS, 2010).

O regime internacional sobre mudanças climáticas tem seu nascimento com a *Conferência das Nações Unidas para o meio ambiente e desenvolvimento* de 1992, ano em que a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima*²² foi adotada²³. Esse

IPCC, apresentados a cada cinco anos, são considerados pela mídia e pelos governos precisamente, porque representam uma visão de consenso. Se o IPCC diz alguma coisa, é bom acreditar – e dar o desconto de que, provavelmente, as coisas são muito piores do que eles dizem” (FLANNERY, 2010).

²⁰ “Há uma probabilidade de 95% de que o aquecimento observado seja resultante de atividades humanas, mediante a introdução de gases do efeito estufa na atmosfera – provenientes do consumo de combustíveis fósseis na produção industrial e nas viagens, e de novas formas de agricultura e utilização da terra. Os registros da temperatura da superfície global remontam a 1850” (GIDDENS, 2010).

²¹ “O IPCC avalia as implicações das mudanças climáticas em termos de alguns diferentes cenários possíveis durante o período que iria até o fim do século atual. Há seis grupos de cenários possíveis – em outras palavras, de possibilidades futuras –, dependendo de fatores como os níveis de crescimento econômico, escassez de recursos, aumento populacional, expansão de tecnologias com baixa emissão de carbono e intensificação das desigualdades regionais. No mais favorável desses cenários, o aquecimento global ainda ocorrerá, em uma faixa entre 1,1 °C e 2,9 °C. Os níveis do mar se elevarão entre 18 e 38 centímetros no fim do século. Por outro lado, se o mundo continuar a funcionar com base em petróleo, gás e carvão e se continuar a lutar por altos níveis de crescimento econômico, é possível que as temperaturas mundiais tenham-se elevado mais de 6° C ao chegarmos a 2100” (GIDDENS, 2010).

²² “Sobre a negociação da Convenção, ressalta-se que os EUA tinham como aliados os países exportadores de petróleo, que não admitiam a fixação de índices de emissão de poluentes a partir de derivados de petróleo sem que se aprofundassem ainda mais os estudos. No G-7, a posição era de se estabelecer um índice para o ano 2000, tese que o presidente George Bush não considerava, tendo em vista que defendia o controle de emissão de maneira

tratado estabelece os princípios fundamentais para a regulamentação internacional sobre as mudanças climáticas e estabelece os mecanismos institucionais necessários para que se opere a mitigação e a adaptação do sistema climático (PEEL, 2008). O principal objetivo dessa convenção fica evidenciado em seu artigo 2º:

o objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (ONU, acesso em: 16 jun. 2017).

Um dos princípios mais importantes trazidos pelo tratado é o da cooperação internacional entre os Estados, de acordo com suas *responsabilidades comuns, porém diferenciadas*²⁴. Esse princípio se

autônoma, segundo metas estabelecidas por cada signatário. Até a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, o grupo do IPCC ainda não havia divulgado os resultados do seu trabalho. Como não havia a confirmação científica do aquecimento da Terra, elaborou-se um texto tênue. De mais concreto, a CMC indica a ampliação das pesquisas sobre as consequências da ação antrópica na dinâmica da atmosfera. A posição vencedora, capitaneada pelos Estados Unidos, não representou mudanças na sociedade de consumo. As ameaças à segurança ambiental global que as mudanças climáticas acarretam foram simplesmente negligenciadas pelos EUA, neste caso, em aliança com países exportadores de petróleo” (RIBEIRO, 2010).

²³ O INC/FCCC preparou a redação da convenção e a adotou em 9 de maio de 1992, na sede das Nações Unidas, em Nova York. A Convenção foi aberta a assinatura em junho de 1992, na Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. Foi assinada durante o encontro por chefes de Estado e outras autoridades de 154 países (e a Comunidade Europeia), entrando em vigor em 21 de março de 1994. Até meados de 1997, 165 países ratificaram ou acederam à convenção, comprometendo-se, assim, com seus termos.

²⁴ Esse princípio de direito ambiental internacional surge a partir da *Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento*, elaborada durante a Rio 92. O

desenvolveu a partir da aplicação da equidade no Direito Internacional e do reconhecimento das necessidades especiais que os países em desenvolvimento deveriam ter no processo de desenvolvimento, aplicação e interpretação das normas de Direito Ambiental Internacional.

Ao princípio foram designados dois elementos principais: o primeiro diz respeito às responsabilidades comuns que os Estados devem ter perante o meio ambiente nos níveis local, regional e global; o segundo relaciona-se com a necessidade de se ter em conta as circunstâncias diferenciadas de cada Estado, tanto na contribuição para a ocorrência de um problema ambiental quanto na sua capacidade de prevenir, reduzir e controlar essa ameaça (SANDS, 2003).

Em termos práticos, a aplicação do princípio das responsabilidades comuns²⁵, porém diferenciadas²⁶ tem, ao menos, duas consequências que podem ser avaliadas. Em primeiro lugar, intitula ou requer que todos os Estados interessados participem das medidas internacionais destinadas a resolver os problemas ambientais. Em segundo lugar, o princípio evidencia um padrão ambiental que impõe obrigações diferentes aos Estados (SANDS, 2003).

artigo 7 do referido documento enuncia: “os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam” (ONU, acesso em: 16 jun. 2017).

²⁵ “A responsabilidade comum descreve as obrigações compartilhadas de dois ou mais Estados em relação à proteção de um recurso ambiental em particular, levando em consideração suas características relevantes, sua natureza, localização física e uso histórico. Os recursos naturais podem ser considerados ‘propriedade’ de um único Estado, um ‘recurso natural compartilhado’, sujeito a um interesse legal comum, ou propriedade de nenhum Estado. É provável que a responsabilidade comum se aplique quando o recurso não seja propriedade, ou não esteja sob a jurisdição exclusiva de um único Estado” (SANDS, 2003).

²⁶ “A responsabilidade diferenciada dos Estados pela proteção do meio ambiente é amplamente aceita nos tratados e em outras de suas práticas. Isso se traduz em padrões ambientais diferenciados, estabelecidos com base em uma série de fatores, incluindo necessidades e circunstâncias especiais, desenvolvimento econômico futuro dos países em desenvolvimento e contribuições históricas para causar um problema ambiental” (SANDS, 2003).

De acordo com as consequências supracitadas e no contexto do clima, os países mais desenvolvidos devem assumir a liderança no combate aos efeitos adversos das mudanças climáticas, de maneira a cooperar com os países em desenvolvimento, ao se comprometerem com uma redução maior dos gases de efeito estufa. Ainda que essa divisão de responsabilidades permaneça controvertida no âmbito internacional, pode-se dizer que a convenção *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima* obteve sucesso em sua aderência.

Diante da necessidade de um acordo com maior força jurídica, a referida Comissão da ONU elaborou o Protocolo de Kyoto, que foi adotado em 1997, entrando em vigor em 2005²⁷. O caminho para a adoção desse protocolo se inicia, no entanto, em 1985, com uma conferência científica²⁸ na cidade de Villach, na Áustria, que produziu uma avaliação séria sobre a gravidade da mudança climática que o mundo estava enfrentando, a qual viria a se intensificar. Após esse evento, em 1988, ocorreu uma reunião em Toronto, Canadá, da qual participaram 300 cientistas e autoridades de 48 países. Ainda que não tivesse nenhum apelo especial, esse encontro ficou conhecido como “um chamado à ação” com objetivo de reduzir as emissões de CO₂, em 2005, a 20% dos valores de 1988 (FLANNERY, 2010).

Conforme Flanery (2010), após cinco anos de longas discussões, os signatários da Convenção da ONU chegaram a um novo entendimento sobre como as emissões de gases de efeito estufa poderiam ser reduzidas. O protocolo, então, complementa a mencionada Convenção-Quadro, surgindo com o objetivo de reforçar os deveres de mitigação que nela foram estabelecidos. Dentre seus objetivos principais, o documento contém o compromisso de estabilização e redução de gases de efeito estufa pelos países industrializados em pelo menos 5% em comparação com os níveis de gases emitidos em 1990, para ser efetivado no período de 2008 a 2012 (VERHEYEN, 2005).

²⁷ “Com 129 Estados-partes, o Protocolo entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, após a ratificação da Rússia, apesar da retirada dos EUA, em março de 2001. Essa retirada não poderia evitar que o protocolo entrasse em vigor (o artigo 25 exige a ratificação por 55 Estados-partes, representando 55% das emissões totais de CO₂ dos países do Anexo I em 1990 – sendo que os EUA respondiam por 36,1% dessas emissões). Contudo, teve implicações importantes para sua eficácia. Na verdade, tem-se argumentado que a retirada dos EUA não conduzirá a reduções reais das emissões” (VERHEYEN, 2005).

²⁸ *Conferência internacional sobre a avaliação do papel do dióxido de carbono e outros gases de efeito estufa nas variações climáticas e impactos associados.*

As metas criadas não foram homogêneas para todos os países²⁹. De acordo com o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, aqueles que mais emitem gases de efeito estufa teriam responsabilidades maiores nas metas de redução. Dessa forma, no seu primeiro período de compromisso, os objetivos foram postos para os 37 países desenvolvidos (ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, 2012).

Com base no comércio de emissões permitidas, o protocolo ainda introduziu três mecanismos flexíveis de mercado: o comércio

²⁹ “Em Kyoto, novas ideias ganharam destaque. Uma delas propunha transformar a emissão de gases estufa em um negócio. A outra visava a criar um fundo para pesquisas ambientais, tendo como parâmetro os índices de poluição dos países desenvolvidos. A primeira indicação foi feita pela delegação dos Estados Unidos. A outra, pela do Brasil. Os EUA propunham abrir mais uma frente de negócios, que poderíamos chamar de “negócio cinza”. Tendo como base os indicadores de emissão de gases de efeito estufa de 1990, apresentados em relatórios pelas Partes da CMC, eles queriam estabelecer o seguinte: se um país desenvolvido não atingisse o que foi estabelecido como meta de redução de emissão de gases estufa ele poderia “comprar” de outro país a diferença entre o limite estabelecido e a efetiva redução, introduzindo técnicas de controle ambiental. O argumento é que não importa de onde saem os gases, mas, sim a quantidade que chega à atmosfera. Essa proposta, caso implementada, resultaria na compra do direito de poluir e não contribuiria com a mudança do modo de vida, primeira razão a ser ponderada na diminuição dos efeitos da devastação ambiental. A proposta brasileira tinha como base evidências científicas: os gases estufa permanecem na atmosfera por cerca de 140 a 150 anos, segundo indicam as pesquisas. Dessa maneira, as consequências atuais das mudanças climáticas são resultados das emissões pretéritas. Sendo assim, o Brasil propunha que os países emissores de gases no passado, aqueles que realizaram a 1ª Revolução Industrial, fossem responsabilizados pelas mudanças climáticas e pagassem pelos danos. O princípio do poluidor pagador era sugerido como medida para regular as relações sobre as mudanças climáticas. Os poluidores deveriam, então, pagar uma taxa que iria para um fundo – o qual recebeu o nome de Fundo para o Desenvolvimento Limpo –, com o objetivo de financiar o desenvolvimento de técnicas capazes de reduzir a emissão de gases estufa e criar maneiras de absorver aqueles que estão na atmosfera. Era a primeira vez que o Brasil, de fato, apresentava uma sugestão nas rodadas de ordem ambiental internacional, tendo essa, de imediato, apoio da Colômbia e da Alemanha. Tal sugestão acabou sendo atacada pelas partes, embora ainda não tenhamos uma definição do Fundo do Desenvolvimento Limpo. Os EUA, entretanto, tiveram uma nova derrota na esfera ambiental internacional. Sua sugestão não foi acatada em Kyoto, embora não tenha sido totalmente descartada” (RIBEIRO, 2010).

internacional de emissões (art. 17), a implementação conjunta (art. 6) e o mecanismo de desenvolvimento limpo (art. 12). Esse último mecanismo possui dois objetivos principais: promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento e ajudar os países desenvolvidos a cumprirem com suas metas de redução de emissão.

Após o fim do primeiro período de compromisso em 2012, a partir da *Conferência das Partes 18* (COP, na sigla em inglês), ocorrida em Doha no mesmo ano, os países aceitaram estender o compromisso de mitigação dos gases de efeito estufa até 2020. Nesta senda, o Protocolo de Kyoto talvez tenha representado o tratado internacional mais duramente contestado já concretizado, ainda mais ao analisar os objetivos modestos que trazia em seu texto. As duas grandes razões para isso ter acontecido são econômicas e políticas. Da mesma forma, o tratado pode ser considerado um divisor de águas no cenário internacional, pois colocou de um lado aqueles Estados que estão certos de que esse é um acordo essencial para a sobrevivência da Terra e, do outro, aqueles países que se opõem duramente por questões econômicas e ideológicas. Muitos Estados neste grupo acreditam que Kyoto não tem uma postura política realista e é economicamente equivocado (FLANNERY, 2010).

Recentemente, com o advento da COP 21, ocorrida em Paris, no ano de 2015, os Estados adotaram o que foi considerado internacionalmente como um avanço histórico no âmbito climático. O *Acordo de Paris* reuniu, pela primeira vez, todas as nações por uma causa comum, a fim de empreender esforços ambiciosos para combater as alterações climáticas e adaptar-se aos seus efeitos.

O objetivo central do acordo é fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, mantendo um aumento da temperatura global, neste século, bem abaixo dos 2 graus Celsius em relação aos níveis pré-industriais. Além disso, o acordo visa a fortalecer a capacidade dos países para lidar com os impactos ocasionados pelas alterações climáticas. Até o presente momento, dentre 197 Estados signatários da Convenção do Clima, 166 ratificaram o acordo.

Com a saída dos Estados Unidos do documento, em junho de 2017, o cenário climático está às voltas com um desafio que já se esperava ter sido superado em Paris. O presidente Trump alegou que retiraria o país do acordo pelo fato de o pacto climático apresentar desvantagens aos interesses da economia norte-americana, o que ocasionaria o fechamento de fábricas no país e a exportação de empregos da indústria carvoeira. Não há dúvidas que com a saída de um dos maiores poluidores do globo o documento perde forças quanto ao

objetivo relacionado à meta de redução da temperatura terrestre. Outra questão a ser observada é a da “liderança moral” da qual os EUA abdicarão ao deixar de lado o acordo climático – algo que pode ter consequências no âmbito diplomático (MCGRATH, 2016).

Ainda assim, pode-se considerar que o Acordo de Paris foi um grande feito dentro do direito internacional, principalmente se considerar que o regime de mudanças climáticas oferece a base normativa para a concepção do direito dos desastres. A grande aceitação do documento pelos Estados cria um precedente para a evolução desse ramo do Direito que ainda é pouco explorado e no qual os Estados ainda não estão completamente comprometidos.

Ressalta-se, então, que o mundo viu os impactos negativos da atividade humana sobre as mudanças climáticas crescerem ao longo dos anos. O que se pode frisar é que a ciência provou a existência de uma correlação direta entre as mudanças climáticas e as catástrofes mais intensas e descobriu outra relação direta entre o aquecimento global e as catástrofes mais intensas e mais frequentes relacionadas ao clima. Por definição do regime de mudanças climáticas, as nações mais ricas produzem a maior parte dos gases de efeito estufa que contribuem para a intensificação das mudanças climáticas.

Esses Estados também possuem uma capacidade maior de responder aos desastres do que os países considerados em desenvolvimento. Como o principal contribuidor para o agravamento do clima, o mundo industrializado tem um claro dever moral de não só fornecer auxílio àqueles que sofrem com os desastres, mas também assumir a liderança política na elaboração de um quadro legal viável que o regulamente (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014).

2.2.1 Direito dos desastres: consolidação jurídica

A atenção dada aos desastres se renovou desde o acontecimento do *tsunami* no oceano Índico, em 2004, do furacão *Katrina*, em 2005, e, mais recentemente, do *tsunami* e do acidente nuclear de Fukushima, no Japão³⁰, ocorridos em março de 2011. Todos esses acontecimentos

³⁰ “Em 11 de março de 2011, durante evento que agora é conhecido no Japão como 11/3, um terremoto de magnitude 9.0 na escala Richter abalou a costa leste do país, a mais ou menos 100 milhas a nordeste de Fukushima e a 200 milhas a nordeste de Tokyo. O terremoto também desencadeou um grande tsunami, que subjugou as marés e contribuiu para uma destruição em massa. Como um resultado direto do terremoto e do tsunami, mais de 15.000 pessoas

demonstraram um despreparo internacional para lidar com desastres. Dessa forma, despontou entre os esforços dos acadêmicos o foco no Direito dos Desastres. A importância desse ramo do Direito é óbvia, visto que sua regulamentação é uma necessidade para salvaguardar o direito à vida (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014).

Quando os governos nacionais não possuem a capacidade de fazer frente às catástrofes que ocorrem em larga escala, o sistema internacional como um todo é desafiado a responder. Tais respostas são uma expressão de solidariedade humana. Elas também podem estar baseadas no reconhecimento dos impactos internacionais que os desastres possuem, em função de suas repercussões econômicas, efeitos sobre a migração forçada e impactos na estabilidade política dos Estados (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014).

No entanto, esse é um ramo do Direito que ainda não se encontra completamente desenvolvido, caracterizando a presença de importantes *gaps* em sua regulamentação. Seus documentos internacionais são deveras recentes e, em sua maioria, não possuem caráter obrigatório, capazes de obrigar os Estados signatários a cumpri-los. Apesar de existirem diversos tratados internacionais nas esferas bilateral, regional e global³¹, uma análise mais minuciosa demonstra que não há uniformidade entre eles, tanto em questões terminológicas quanto na discrepância existente no estágio de desenvolvimento das regras que devem regular a situação dos desastres.

Pode-se dizer que a gênese do Direito dos Desastres, como um instrumento de “alívio” às destruições, não é tão recente quanto sua compilação jurídica internacional. As respostas aos desastres internacionais remontam à ocorrência do grave terremoto que destruiu a cidade de Lisboa em 1755³². Alguns anos mais tarde, Emmerich de

foram mortas e 340.000 deslocadas. Após 46 minutos dos tremores de terra, as primeiras grandes ondas atingiram a estação nuclear de Fukushima Daiichi” (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014).

³¹ Estima-se que atualmente haja mais de 200 tratados internacionais que regulam vários assuntos relacionados à prevenção e gestão de desastres, bem como à reabilitação e reconstrução pós-desastres.

³² “Em 1º de novembro de 1755, às 9h30, abateu-se sobre Lisboa uma catástrofe maior e complexa: um terremoto, acompanhado de um maremoto e de um incêndio de proporções gigantescas, vitimou milhares de pessoas. Teriam sido destruídos na capital cerca de 10 mil edifícios e o número de mortos estaria compreendido entre 6 e 90 mil. Assumindo a direção dos socorros, o marquês fez expedir ordens locais e para todo país, tendo organizado aquilo que hoje

Vattel, importante internacionalista, reconheceu que o dever de prover ajuda humanitária deveria fazer parte das normas de direito internacional³³.

Se uma nação é assolada pela fome, todos aqueles que dispõem de provisões suficientes e de sobra devem vir à sua assistência, sem, no entanto, se exporem à escassez... A ajuda em tal extremidade está essencialmente de acordo com os ditames da humanidade, que nenhuma nação civilizada poderia falhar em responder... Seja qual for a natureza do desastre que atinge uma nação, a mesma ajuda lhe é devida (VATTEL, 1758. p. 260-261)³⁴.

Os esforços para construir o regime jurídico internacional sobre desastres começaram no final do século XIX. Em suas conferências internacionais, a Cruz Vermelha, sob os auspícios da Liga das Nações, começou a clamar a comunidade internacional para, além das guerras, enfrentar também as calamidades públicas. Para tanto, sugeriu a aplicação da *Convenção de Genebra de 1864 para a melhoria das condições dos feridos em campo* para as vítimas de desastres naturais. No ano de 1921, a Cruz Vermelha recomendou que fosse elaborada uma convenção internacional sobre desastres, o que levou à criação da *International Relief Union (IRU)* em 1927, por iniciativa do presidente Giovanni Ciralo, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) italiana (CARON; KELLY; TELESETSKY, 2014). A proposta foi

designaríamos como um Gabinete de Proteção Civil”. Ver mais em: Lourenço e Santos (2015).

³³ “A ênfase de Vattel na natureza humanitária do auxílio às situações de desastres não significou que a assistência a um Estado que sofreu uma catástrofe carecia de cálculo político. A assistência humanitária poderia ser uma forma de alcançar outra política externa ou objetivos de segurança nacional. A perspectiva de que a assistência possa ser uma cobertura para objetivos ulteriores do poder político seguiram a importância de o Estado vitimado manter o controle soberano sobre como essa assistência seria aceita” (FIDLER, 2005).

³⁴ Do original: *si un peuple est désolé par la famine, tous ceux qui ont des vivres de reste doivent l'assister dans son besoin, sans toutefois s'exposer eux-mêmes à la disette... L'assistance, dans cette dure extrémité, est si essentiellement conforme à l'humanité, qu'on ne voit gueres de Nation un peu civilisée y manquer absolument... De quelque Calamité qu'un peuple soit affligé, la même assistance lui est due.*

analisada por meio da Assembleia da Liga das Nações, na ocasião da adoção da *Convention and Statute Establishing an International Relief Union* (Tratado da IRU).

A IRU foi criada para facilitar o desejo dos Estados de se auxiliarem em casos de desastres, encorajar a cooperação internacional mediante uma coordenação metódica dos recursos disponíveis e promover o progresso do Direito Internacional nesse campo (FIDLER, 2005). Sua instituição equivalia à criação de uma organização que faria a compilação de uma variedade de documentos sobre todos os tipos de catástrofes ambientais e providenciasse alívio às vítimas civis. Na época, a única instituição comparável era o CICV, mas as operações de auxílio eram então confinadas a situações de conflito armado. Os 31 Estados fundadores³⁵ eram membros da Liga das Nações, sem que a adesão a esta fosse um requisito para a adesão à IRU (THE GERMAN PERMANENT MISSIONS IN GENEVA, acesso em: 28 jun. 2017).

Não houve nenhum grande desastre no qual a IRU realmente tenha atuado ou tomado medidas. Sua atividade principal continuou a ser a publicação de uma revista científica sobre desastres ambientais. Após a Segunda Guerra Mundial, a razão da sua existência foi questionada tanto pelo CICV quanto pelas Nações Unidas. Posteriormente, a maioria dos Estados-membros da ONU invocou a cláusula de retirada da Convenção que estabeleceu a IRU e cessaram seu apoio. Em 1982, sua Secretaria foi encerrada, assim como os últimos pagamentos feitos pelos Estados-membros. Em 1968, as atividades científicas da IRU relativas ao estudo das catástrofes foram transferidas para a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) (THE GERMAN PERMANENT MISSIONS IN GENEVA, acesso em: 28 jun. 2017).

A experiência negativa da IRU teve um impacto significativo na comunidade internacional: por um lado, representou um incentivo importante para o desenvolvimento de acordos regionais e sub-regionais relacionados à questão dos desastres; por outro lado, a ideia de elaboração de um tratado universal específico que regulasse, de forma abrangente, a prevenção, o gerenciamento e a recuperação em situações

³⁵ Os 31 Estados fundadores foram: Albânia, Bélgica, Brasil, Bulgária, Colômbia, Cuba, Checoslováquia, Egito, Equador, Finlândia, França, Cidade Livre de Danzig, Alemanha, Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Grécia, Guatemala, Hungria, Índia, Irlanda, Itália, Letônia, Nicarágua Peru, Polônia, Portugal, Romênia, São Marino, Espanha, Turquia, Uruguai e Venezuela.

de desastres não mais era considerada viável, sendo, portanto, adiada (GUTTRY, 2012).

Ao contrário das consequências da Primeira Guerra Mundial, que viu o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) utilizar a Liga das Nações para criar uma organização intergovernamental dedicada à assistência em caso de ocorrência de desastres, o período após a Segunda Guerra Mundial foi mais caracterizado pela adoção de tratados bilaterais sobre a questão das catástrofes do que pela formulação de tratados multilaterais. Alguns esforços regionais ocorreram, mas, o que se observou foi uma ausência significativa de tratados concluídos em nível regional na Ásia, África e Oriente Médio. A tentativa de elaboração de um tratado multilateral sobre assistência em caso de desastres foi feita nas décadas de 1970 e 1980, porém, sem sucesso (FIDLER, 2005).

Em 1971, por meio de uma resolução, a Assembleia Geral da ONU criou o *Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator* (Undro), escritório com objetivo de mobilizar e coordenar as atividades de socorro das diversas unidades do sistema das Nações Unidas e as assistências prestadas por organizações intergovernamentais e não governamentais aos países atingidos por catástrofes ambientais. O Undro foi criado na intenção de substituir a falida IRU, mas deixou de existir quando foi incorporado ao Escritório das Nações Unidas de Coordenação para Assuntos Humanitários (UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, acesso em: 28 jun. 2017).

Estabeleceu-se, então, o Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários³⁶ (Ocha), em 1991, por meio da resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU, e, dentro dele, a *Inter-Agency Standing Committee* (Iasc), responsáveis por “coordenar ações humanitárias eficazes, em parceria com atores nacionais e internacionais” (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, acesso em: 28 jun. 2017), para buscarem respostas coerentes para emergências complexas e para desastres ambientais. O Ocha desempenha suas funções de coordenação por meio da Iasc, que é presidida pelo *Emergency Relief Coordinator*. Seus

³⁶ Em dezembro de 1991, a Assembleia Geral da ONU aprovou a resolução 46/182. O Escritório de Coordenação dos Assuntos Humanitário foi projetado para fortalecer a resposta das Nações Unidas para emergências complexas e desastres naturais, melhorando a eficácia global das operações humanitárias no campo. Ele faz parte do Secretariado das Nações Unidas e é o responsável por reunir atores humanitários para garantir uma resposta coerente às emergências.

membros incluem todos os parceiros humanitários: das agências³⁷, fundos e programas da ONU à CICV e ONGs. A Iasc garante a tomada de decisões entre as agências, em resposta às emergências complexas. Essas respostas incluem: avaliações de necessidades, acordos para coordenação do trabalho em campo e desenvolvimento de políticas humanitárias (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, acesso em: 28 jun. 2017).

O principal trabalho do Ocha é mobilizar a assistência humanitária para pessoas que dela estejam necessitando. Para tanto, desenvolve seu mandato por meio de um Ciclo de Programa Humanitário (da sigla em inglês HPC – *Humanitarian Programme Cycle*). O HPC consiste em uma série coordenada de ações empreendidas para ajudar a preparar, gerenciar e entregar respostas humanitárias. São cinco ações coordenadas de forma a criarem uma logística “perfeita” para a implantação satisfatória do programa, quais sejam: análise das necessidades; planejamento do auxílio estratégico; mobilização de recursos; implantação e monitoramento; revisão e avaliação operacional (HUMANITARIAN RESPONSE, acesso em: 28 jun. 2017).

A tentativa de diminuição dos efeitos dos desastres ambientais fez com que a ONU se tornasse a principal organização internacional a coordenar a assistência às catástrofes, o que fez com que estabelecesse a década de 1990-2000 como a “Década internacional para a redução de desastres naturais”³⁸. Nesse contexto, Madan Kumar Jah assevera que os

³⁷ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundo das Nações Unidas para a Infância, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Programa Mundial de Alimentos, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Organização Mundial da Saúde, Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e Organização Internacional para Migração.

³⁸ A Assembleia Geral da ONU reconhece a importância de reduzir o impacto das catástrofes naturais para todas as pessoas e, em particular, para os países em desenvolvimento. Decidiu, então, designar a década de 1990 como uma década em que a comunidade internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, prestaria especial atenção ao fomento da cooperação internacional no campo da redução de desastres ambientais. A Assembleia Geral proclama a *Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais*, a partir de 1º de janeiro de 1990. Decidiu, também, designar o *Dia Internacional de Redução de Desastres Naturais*, a ser observado anualmente pela comunidade internacional, bem como adotou um Quadro Internacional de Ação.

anos 1990 deveriam ter sido apropriadamente classificados como “a década dos desastres naturais”, pois a ocorrência de terremotos, enchentes, deslizamentos de terra e secas batia seu recorde. As perdas provenientes das calamidades ambientais no período excederam os danos que haviam sido contabilizados nas quatro décadas anteriores (JHA, 2010). A inquietação advinda dessa importante questão desencadeou a criação de alguns organismos responsáveis pela observância e pesquisa acerca da prevenção, preparação e diminuição de riscos em Estados propensos a sofrer com as catástrofes.

O padrão do alto risco de ocorrência de catástrofes continuou a assolar o século XXI. O aumento da população, a rápida urbanização e o desenvolvimento técnico-econômico resultaram em uma insustentabilidade generalizada, em grande parte, responsável pelo acontecimento das calamidades ambientais. Soma-se a isso a emergência das mudanças climáticas, a cada ano mais sentidas e que contribuem para aumentar o domínio e o custo das catástrofes, em termos de frequência, escala e severidade (JHA, 2010).

Diante disso, em 1999, a ONU criou um Escritório responsável pela redução do risco de desastres Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (da sigla em inglês UNISDR), a partir da adoção da “Estratégia para a redução de desastres”³⁹, construída com base na experiência advinda da mencionada tentativa de diminuição de calamidades. A estratégia pretendia refletir uma mudança no alcance de respostas e tentativas de redução dos desastres, visando a promover uma “cultura de prevenção”, em vez de uma cultura somente baseada na reação pós-desastre. A atuação e os objetivos desse escritório, atualmente considerado o principal organismo internacional a gerir o auxílio da comunidade internacional destinado à diminuição de desastres ambientais, serão analisados mais cuidadosamente no próximo tópico.

³⁹ Os objetivos da Estratégia para a redução de desastres são: aumentar a consciência pública sobre o que os riscos naturais, tecnológicos e ambientais representam para as sociedades modernas; obter o compromisso das autoridades públicas para reduzir os riscos para as pessoas, para os seus meios de subsistência, a sua infraestrutura social e econômica, e para os recursos ambientais; promover a participação do público em todos os níveis de implantação, para criar comunidades resistentes a desastres por meio de uma maior parceria e redes de redução de riscos ampliados em todos os níveis; reduzir as perdas econômicas e sociais das catástrofes como medido, por exemplo, no Produto Interno Bruto (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 18 out. 2014).

2.2.2 O Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres

À medida que um número cada vez maior de pessoas está sendo afetada por calamidades ambientais, os governos dos Estados e as organizações internacionais passaram a reconhecer, como iniciativas centrais, a importância de se construir uma comunidade resiliente e reduzir o risco de desastres. O UNISDR foi criado para apoiar e coordenar esse movimento.

O seu estabelecimento, em 1999, por meio da resolução 56/195 da Assembleia Geral, refletiu a intenção das Nações Unidas no aumento da atenção que seria dispensada às duras catástrofes que estavam assolando países vulneráveis do globo. Nesse sentido, a ONU pode ser considerada a principal organização internacional a gerenciar esforços para o enfrentamento dos desastres ambientais. Assim, comprometeu-se a fazer da redução dos riscos de desastres uma das prioridades de suas organizações, além de assegurar assistência oportuna e coordenada a todos os países nos quais as perdas por conta das catástrofes constituam uma ameaça para a saúde e para o desenvolvimento das pessoas, além de elaborar agendas internacionais para discutir a temática, colocando-a como prioridade para a comunidade internacional (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 29 jun. 2017).

O UNISDR Tem sede em Genebra e implementa seu mandato por meio de cinco escritórios regionais, sediados na Ásia (Bangkok), África (Nairobi), Europa (Bruxelas), Estados árabes (Cairo), América Latina e Caribe (Panamá). Surgiu como um secretariado dedicado a facilitar a implantação de estratégias ligadas à redução de desastres ambientais e tem como mandato

servir como ponto focal no sistema das Nações Unidas para a coordenação da redução de desastres e assegurar a sinergia entre as atividades relacionadas à redução dos desastres e atividades em campos socioeconômicos e humanitários (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, 2013, p. 91).

Sua visão reflete um mundo em que os imperativos sociais, políticos e econômicos para reduzir a ocorrência de desastres são postos em prática. Dessa forma, a missão do UNISDR é conectar governos e

parceiros; produzir evidências para a redução do risco de desastres; mobilizar decisores e formadores de opinião, apoiando o fortalecimento da resiliência nos Estados e comunidades que mais sofrem com o impacto das mudanças climáticas e com a ocorrência de catástrofes. A própria entidade se define por meio da sua abordagem sistêmica relativa ao tema e à participação de diversos atores interessados (governos nacionais e locais, organizações intergovernamentais e setor privado), dada a sua forma de operar, por meio da construção de uma rede de parceiros globais (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, 2013).

O UNISDR trabalha de forma a conectar quatro objetivos principais à sua missão: coordenar; fazer campanha; advogar e informar. A instituição coordena a organização de grandes encontros internacionais como a *Conferência mundial em redução de riscos de desastres* e a *plataforma global em redução de riscos de desastres* (que ocorre de forma bienal), com a presença de líderes de governos e tomadores de decisão. O UNISDR também coordena o sistema das Nações Unidas por meio do monitoramento do *Plano de ação em redução dos riscos de desastres para resiliência*⁴⁰, sendo parte da presidência do Comitê de Alto Nível da ONU em Programação relacionado à redução da ocorrência de desastres (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, 2013, acesso em: 30 jun. 2017).

O UNISDR faz campanha para almejar a criação de uma consciência global sobre os benefícios da redução do risco de desastres e capacitação das pessoas para reduzir suas vulnerabilidades. A entidade advoga no sentido de defender um maior investimento nas práticas de redução da ocorrência de catástrofes, para proteger um número maior de vidas e ativos. Além disso, defende a adaptação às mudanças climáticas,

⁴⁰ Esse plano de ação apresenta uma estratégia para integrar a redução do risco de desastres nas operações que as Nações Unidas colocam em prática nos países. É destinado a todos os parceiros que se comprometeram a reduzir os riscos que as catástrofes apresentam e a tornar as sociedades mais resistentes. O plano de ação delinea um propósito, um conjunto de compromissos e ações fundamentais, uma abordagem compartilhada para medir o impacto e o progresso e as etapas de implantação para a redução do risco de desastres. Também abrange o impulso internacional para usar a 'resiliência' como resultado comum que integra a redução da pobreza, a redução do risco de desastres, os meios de subsistência sustentáveis e a adaptação às mudanças climáticas, como parte integrante do desenvolvimento sustentável (PREVENTION WEB, acesso em: 29 jun. 2017).

a educação para a diminuição de riscos de catástrofes e a inclusão do gênero no processo de tomada de decisão. Por fim, o UNISDR tem a função de informar as pessoas por meio de serviços e ferramentas práticas, como o site *PreventionWeb*⁴¹, a publicação de relatórios anuais sobre a redução da ocorrência de desastres no mundo e publicações que orientam as ações nos momentos de calamidade.

A importância do UNISDR na formação do Direito dos Desastres como um ramo do Direito propriamente dito se fez a partir da adoção de importantes documentos internacionais relacionados à tentativa de diminuição da ocorrência de catástrofes. Tais acordos demonstram a vontade da comunidade internacional em lidar com problemas que até então ocorriam, mas não eram regulamentados. Demonstram, ainda, a intenção de se universalizar uma temática que carece de atenção no sistema internacional, visto que pode ser passível de assolar vários Estados, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento.

A iniciativa tomada nesse sentido foi a realização da primeira *Conferência mundial sobre redução de desastres naturais*, que ocorreu na cidade de Yokohama, Japão, em 1994. Essa conferência foi considerada um evento importante por encorajar o aumento do perfil da redução do risco de desastres no planejamento dos Estados. O compromisso internacional com relação à redução das catástrofes tem crescido, embora a materialização atual ainda seja lenta. As perdas humanas e econômicas em função da ocorrência de desastres continuam a existir e a ser um grande obstáculo para o desenvolvimento sustentável. Novos desafios ambientais estão surgindo. A motivação para a realização dessa conferência foi fazer com que os governos e seus decisores políticos prestassem mais atenção em questões tão vitais, identificando maneiras práticas de incorporar medidas que pudessem reduzir as vulnerabilidades, que se fazem tão presentes na ocorrência dos desastres (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 1 jul. 2017).

Essa primeira reunião fez parte das estratégias adotadas pela ONU na anteriormente mencionada “Década para a redução de desastres naturais”. No encontro, foi elaborado um documento chamado de *Plano de ação estratégico de Yokohama para um mundo mais seguro*, no qual os países participantes reconheceram que o impacto dos desastres ambientais em termos de perdas humanas e econômicas havia aumentado e que a sociedade, em geral, tinha se tornado mais vulnerável aos desastres “naturais”. Ainda, evidenciaram que os mais afetados

⁴¹ <http://www.preventionweb.net>.

pelas catástrofes ambientais são os grupos mais pobres e socialmente desfavorecidos, pois têm menos recursos para lidar com essas situações calamitosas.

Ao reconhecerem essas premissas, os Estados reconheciam, da mesma maneira, a relevância da construção de um plano estratégico de atuação. O documento ainda se mostra relevante ao afirmar a inter-relação do auxílio, da prevenção e da mitigação dos desastres com a efetiva implantação das diretrizes do desenvolvimento sustentável e da efetiva proteção do meio ambiente. Ademais, ressalta o fato de as ações de prevenção e mitigação dos desastres serem mais importantes do que a resposta que dada após seu acontecimento, pois, sozinho, o auxílio pós-desastre não é suficiente, produzindo apenas resultados temporários, além de demandar mais custos (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 4 jul. 2017).

O que os Estados necessitavam naquele momento era de cooperação, do entendimento de que os desastres ambientais são uma problemática comum à comunidade internacional. Dessa forma, o referido plano de ação reconhece que a sociedade mundial é cada vez mais interdependente e que todos os países deveriam atuar em um novo espírito de parceria para construir um mundo mais seguro baseado em interesses comuns e responsabilidades compartilhadas, a fim de salvar vidas (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 4 jul. 2017). Extrai-se do documento:

as Nações devem ver a Estratégia de Yokohama para um mundo mais seguro como um chamado à ação, tanto individualmente como em conjunto, para implementar políticas e metas reafirmadas na Conferência e utilizar a Década Internacional para a Redução de Desastres Naturais como catalisador dessa mudança (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 4 jul. 2017, p. 3-4)⁴².

O *Plano de ação de Yokohama* foi um importante início de consolidação jurídica internacional sobre a temática dos desastres. Apesar de ser um documento que não traz em seu bojo acordos obrigatórios aos Estados, e, sim, orientações no sentido da tomada de

⁴² Do original: *Nations should view the Yokohama Strategy for a Safer World as a call to action, individually and in concert with other nations, to implement policies and goals reaffirmed in Yokohama, and to use the International Decade for Natural Disaster Reduction as a catalyst for change.*

decisão e ação no contexto das catástrofes, mostrou-se relevante por representar um marco do início do Direito dos Desastres na agenda internacional. A segunda *Conferência Mundial sobre Desastres* só ocorreu 11 anos depois, trazendo novas ideias e reavaliando o que havia sido feito desde Yokohama.

2.2.3 *A Declaração de Hyogo e o Quadro de ação de Hyogo 2005-2015*

A partir dos trabalhos contínuos do UNISDR após a Conferência de Yokohama e tendo como pano de fundo o terremoto e *tsunami* que assolaram a região da Indonésia, Sri Lanka e Tailândia em dezembro de 2004⁴³, ocorreu em 2005 uma reunião na cidade de Kobe, Hyogo⁴⁴, no Japão, intitulada *Conferência mundial para a redução de risco de desastres*⁴⁵, conforme resolução da Assembleia Geral da ONU 58/214.

⁴³ “Uma catástrofe de grandes proporções no século XXI foi o tsunami ocorrido no Oceano Índico, terremoto submarino que, no ano de 2004, devastou boa parte das regiões da Indonésia, Sri Lanka e Tailândia, deslocando mais de 2 milhões de pessoas, muitas das quais ainda estão vivendo em campos de refugiados na região. Ainda se estima que 1,5 milhão de indivíduos perderam a sua vida em razão do fenômeno, o que tornou mais complicado o reassentamento dos migrantes” (BOGARDI et al., 2007).

⁴⁴ Por que Hyogo? Em 17 de janeiro de 1995, o grande terremoto de Hanshin-Awaji atingiu a prefeitura de Hyogo, incluindo a cidade de Kobe (população de 1,5 milhão), resultando em milhares de mortes. Foi o primeiro grande terremoto em uma cidade de um país desenvolvido na história recente. O povo da cidade de Kobe, bem como a Prefeitura de Hyogo, comemorou o décimo aniversário da tragédia em 17 de janeiro de 2005. Localizado no Anel de Fogo do Pacífico, o Japão tem uma longa história ligada a riscos geológicos, como terremotos. Com uma vasta gama de experiência em lidar com desastres ambientais, o Japão é um dos principais países em engenharia e planejamento de redução de desastres e mostrou que, por meio do compromisso e de um esforço consistente, os impactos negativos dos desastres podem ser reduzidos, contribuindo para um desenvolvimento mais sustentável. Ver mais em: www.unisdr.org.

⁴⁵ Os objetivos estratégicos adotados na Conferência foram: a integração mais eficaz das considerações de risco de desastres, políticas de desenvolvimento sustentável, planejamento e programação em todos os níveis, com especial ênfase na prevenção, mitigação, preparação e redução da vulnerabilidade; o desenvolvimento e fortalecimento das instituições, mecanismos e capacidades em todos os níveis, em particular no nível da comunidade, que podem sistematicamente contribuir para a construção de resiliência aos riscos; a incorporação sistemática de redução de risco de abordagens para a concepção e

Essa reunião teve por objetivo realizar um balanço sobre os avanços na redução dos riscos de desastres desde a última Conferência de 1994 e formular novos planos para os dez anos seguintes.

Como resultado desse encontro, adotou-se a *Declaração de Hyogo*, documento no qual os Estados participantes da *Conferência mundial para a redução de risco de desastres* reconheceram que a comunidade internacional havia acumulado muita experiência com relação à redução do risco de desastres por meio da “Década internacional para redução de desastres” e que, ao colocarem, em prática medidas concretas em consonância com o *Plano de ação de Yokohama* aprenderam bastante sobre seus desafios e lacunas. No entanto, os Estados mostravam-se preocupados com o fato de várias comunidades continuarem a sofrer perdas excessivas de vidas humanas e bens, bem como com o aumento dos deslocamentos em função da ocorrência de vários desastres em todo o mundo (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 3 jul. 2017).

De fato, as catástrofes continuam a ser uma grande ameaça para a sobrevivência, dignidade, subsistência e segurança dos povos e comunidades, em particular daqueles mais pobres. Por conseguinte, existe essa necessidade urgente de aumentar a capacidade dos países propensos a sofrer com a ocorrência de desastres, principalmente os países em desenvolvimento, os menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares, visando a reduzir o impacto das catástrofes, por meio de esforços e cooperação bilateral, regional e internacional (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 3 jul. 2017).

Apesar de demonstrar o desenvolvimento da temática dos desastres ambientais como sendo de relevância para toda a comunidade internacional, a Declaração afirma que cada Estado tem a responsabilidade primária de proteção da sua população, seus bens e territórios contra a ocorrência de catástrofes, mantendo, dessa forma, a soberania estatal no tratamento dessas demandas.

A partir dessas declarações, os Estados resolvem adotar o *Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015: construindo a resiliência das nações e comunidades aos desastres*, documento esse que tem como objetivo reduzir as perdas humanas, sociais e econômicas provocadas pelos desastres, por meio da cooperação, solidariedade e parceria

implantação de programas de preparação para emergências, resposta e recuperação na reconstrução das comunidades afetadas (UNITED NATIONS, acesso em: 28 jun. 2017).

internacional, e reafirmar o papel vital do sistema ONU na prevenção e redução de catástrofes. Extrai-se do documento:

existe agora o reconhecimento internacional de que os esforços para reduzir os riscos de desastres devem ser sistematicamente integrados às políticas, planos e programas voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a redução da pobreza. O desenvolvimento sustentável, a redução da pobreza, a boa governança e a redução de riscos de desastres são mutuamente objetivos primordiais, e, a fim de enfrentar os desafios futuros, devem ser feitos esforços acelerados para desenvolver as capacidades necessárias no nível comunitário e nacional para gerenciar e reduzir o risco. Tal abordagem deve ser reconhecida como um elemento importante para o alcance das metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, incluindo as contidas na Declaração do Milênio⁴⁶.

O *Quadro de Ação de Hyogo* pretendeu fornecer uma base sólida para as ações prioritárias que deveriam ser tomadas pelos governos dos Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais com relação à diminuição do risco de desastres. Esse movimento deveria destinar-se a ampliar a resiliência das comunidades mais vulneráveis e, conseqüentemente, mais afetadas. As ações prioritárias abarcadas pelo documento são: priorizar a redução do risco de desastres em níveis local e nacional, apoiada por uma forte base institucional que permita a sua implementação; identificar, avaliar e monitorar os riscos de desastres, bem como melhorar o sistema de alerta precoce; utilizar-se do

⁴⁶ Do original: *There is now international acknowledgement that efforts to reduce disaster risks must be systematically integrated into policies, plans and programmes for sustainable development and poverty reduction, and supported through bilateral, regional and international cooperation, including partnerships. Sustainable development, poverty reduction, good governance and disaster risk reduction are mutually supportive objectives, and in order to meet the challenges ahead, accelerated efforts must be made to build the necessary capacities at the community and national levels to manage and reduce risk. Such an approach is to be recognized as an important element for the achievement of internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration* (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 18 out. 2014).

conhecimento, inovação e educação para construir uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis; reduzir fatores de risco subjacentes; fortalecer a prevenção aos desastres, para que a resposta seja mais efetiva (GAUTAM; KHANAL, 2009).

Embora não contenha metas vinculativas e com tempo pré-determinado para serem cumpridas, o texto do *Quadro de Ação* apresenta os meios pelos quais os Estados podem se comprometer a colocá-las em prática. Dentre os mecanismos estabelecidos pelo documento ressalta-se a Plataforma Global, principal fórum relacionado à redução de desastres, com o objetivo de fornecer orientação estratégica e coerente para a implementação das ações de Hyogo e compartilhar experiências entre as partes interessadas; as Plataformas Nacionais, que fazem esse papel de coordenação em nível local, e relatórios de progresso relativos às metas originadas no *Quadro de Ação de Hyogo* (LOWU, 2010).

Nesse contexto, evidencia-se que a segunda *Conferência Mundial para Redução de Riscos de Desastres* foi relevante em vários sentidos. O documento que resultou dessa reunião foi adotado por 168 Estados-membros, sendo endossado, por unanimidade, por todos os Estados-partes da ONU na Assembleia Geral (MATSUOKA; SHAW, 2014). Da mesma maneira, a comunidade internacional, por unanimidade, reconheceu os desastres ambientais como expressão do fracasso do desenvolvimento e sua redução como uma questão de boa governança e de subsistência (LOWU, 2010).

Os resultados do *Quadro de Ação de Hyogo* seriam avaliados dez anos mais tarde, na terceira edição dessa convenção, realizada pela UNISDR na cidade de Sendai, Japão.

2.2.4 O *Quadro de Sendai para a redução do risco de desastres 2015-2030*

Após os dez anos de adoção do *Quadro de Ação de Hyogo para a Redução de Desastres*, as catástrofes continuaram a exigir uma grande atenção por parte da comunidade internacional, já que o bem-estar e a segurança das pessoas e de comunidades consideradas vulneráveis ainda eram constantemente afetados⁴⁷. Os desastres, muitos dos quais são

⁴⁷ Durante esse lapso temporal e como resultado de desastres, mais de 700 mil pessoas perderam a vida, mais de 1,4 milhão foram prejudicados e aproximadamente 23 milhões foram desabrigados. No geral, mais de 1,5 bilhão de pessoas (mulheres, crianças e pessoas em situações vulneráveis) foram

exacerbados pelas mudanças climáticas, estão aumentando em frequência e intensidade e impedem significativamente o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável. A evidência indica que a exposição de pessoas em todos os países aumentou de forma mais rápida do que a diminuição das vulnerabilidades, gerando, assim, um aumento constante das perdas relacionadas aos desastres e impactos econômico, social, de saúde, cultural e ambiental significativos no curto, médio e longo prazos, especialmente nos níveis local e comunitário (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 6 jul. 2014).

Nesse contexto, o *Quadro de Sendai para redução do risco de desastres 2015-2030* foi adotado na terceira *Conferência mundial para a redução do risco de desastres*, em Sendai, Japão, em 18 de março de 2015. Ele representa o resultado das consultas feitas pelas partes interessadas, com início no mês de março de 2012, e das negociações intergovernamentais, realizadas de julho de 2014 a março 2015, apoiadas pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, a pedido da Assembleia Geral da ONU.

O documento elaborado em Sendai veio para substituir o *Quadro de Ação de Hyogo*, cujo mandato havia terminado em 2015. O novo quadro de ação se baseia em elementos que asseguram a continuidade do trabalho realizado pelos Estados durante o período de vigência de Hyogo, mas também prestigia a introdução de uma série de inovações (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 6 jul. 2014). Dessa forma, nessa terceira Conferência Mundial, os Estados participantes tiveram a oportunidade de: adotar um quadro de ação conciso e focado para as metas pós 2015; completar a avaliação e revisão do documento elaborado em Hyogo; considerar a experiência adquirida nos dez anos em que o acordo anterior teve sua vigência; identificar modalidades de cooperação para implementar um novo quadro de ação e determinar modalidades de revisão periódica das estratégias traçadas.

Os resultados que o presente quadro de ação pretende alcançar nos próximos 15 anos se traduzem pela significativa redução “do risco de desastres e perdas de vidas humanas, dos meios de subsistência com relação à saúde, ativos econômicos, físicos, sociais, culturais e ambientais de pessoas, empresas, comunidades e países” (UNITED

afetadas por desastres de várias maneiras, desproporcionalmente. A perda econômica total foi de mais de US \$ 1,3 trilhão. Além disso, entre 2008 e 2012, 144 milhões de pessoas foram deslocadas em razão de desastres.

NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 6 jul. 2014, p. 12). A realização desse resultado requer o forte empenho e envolvimento das lideranças políticas de todos os Estados-partes, em todos os níveis, na implementação e acompanhamento das metas do documento e na criação de um ambiente propício.

Como ponto de apoio para a avaliação do progresso global na consecução do resultado e do objetivo almejado pelo presente Quadro, foram acordados sete objetivos globais. Esses objetivos serão medidos em nível global e serão complementados com o desenvolvimento de indicadores apropriados. Os sete objetivos globais são: (a) diminuir substancialmente a mortalidade global por catástrofe até o ano de 2030, com o objetivo de reduzir a taxa de mortalidade média por 100.000 na década 2020-2030 em relação ao período de 2005 a 2015; (b) reduzir o número de pessoas afetadas por desastres, globalmente, até 2030, com o objetivo de reduzir o valor global médio por 100.000 na década 2020-2030 em relação ao período 2005-2015; (c) reduzir a perda econômica direta em razão dos desastres em relação ao produto interno bruto global (PIB) até 2030; (d) reduzir substancialmente o dano causado por catástrofes à infraestrutura e à interrupção dos serviços básicos até 2030; (e) aumentar substancialmente o número de países com estratégias nacionais e locais de redução de risco de desastres até 2020; (f) melhorar a cooperação internacional aos países em desenvolvimento por meio de um apoio adequado e sustentável para complementar suas ações nacionais em relação à implementação do presente quadro até 2030; (g) aumentar substancialmente a disponibilidade e o acesso aos sistemas de alerta precoce e às informações e avaliações acerca do risco de desastres até 2030 (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, acesso em: 6 jul. 2014).

Ressalta-se que esses são os documentos internacionais que representam a base da gestão das catástrofes. Contudo, eles não são considerados juridicamente vinculantes. No plano internacional, a opção foi tratar o problema sob a forma de diretrizes e de uma política comum a ser adotada pelos países em suas legislações internas, de acordo com a realidade de cada um, em vez de impor obrigações por meio de normas constringentes (RECOMMANDATIONS, acesso em: 18 out. 2014).

Diante disso, apesar de a preocupação com a redução do risco de desastres ter sido incluída na agenda da comunidade internacional, o que se pode inferir é que o número reduzido de acordos e convenções concernentes às catástrofes ambientais demonstra um interesse ainda não fortificado pelos Estados para tratar dessa temática. Tal problema é

agravado pela dificuldade de acordo entre uma totalidade de países para adotar obrigações vinculantes a nível universal.

O Direito, como representação da regulação social, busca antecipar problemas e resolvê-los antes que danos provenientes de catástrofes, por exemplo, possam assolar comunidades por completo. Isso ocorre por meio do fornecimento de diretrizes essenciais para governar os comportamentos institucional e humano. No entanto, com relação ao Direito dos Desastres, ainda existem questões mais sensíveis do que em outros ramos do Direito, as quais seriam capazes de impedir que os esforços para sua codificação sejam bem-sucedidos. Tais questões se traduzem na soberania dos Estados e na efetiva cooperação internacional. A sensibilidade a essa problemática torna-se, então, particularmente aguda quando os próprios Estados fadados a sofrer com os efeitos das catástrofes, de alguma forma, contribuem para a sua ocorrência. Assim, resta evidente que a urgência do desenvolvimento legal nesta área permanece latente.

2.3 O CICLO DOS DESASTRES

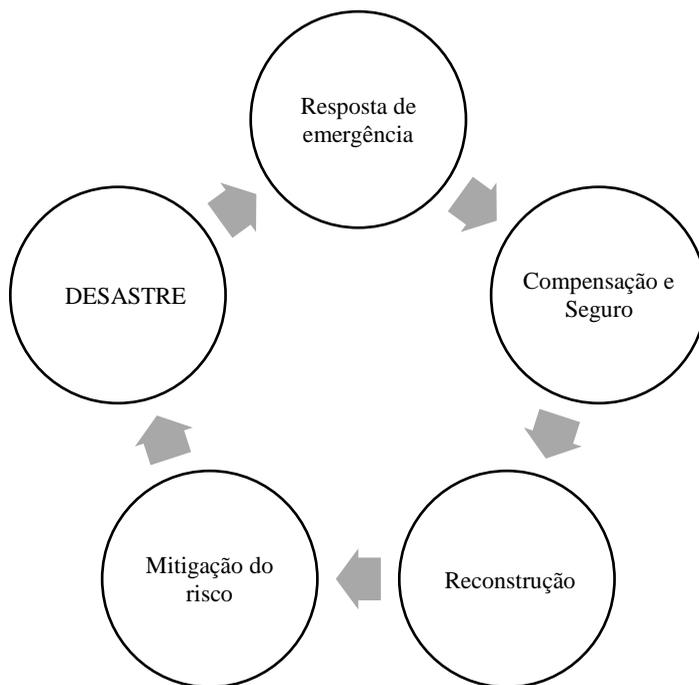
O contexto normativo do Direito dos Desastres deu as coordenadas para a práxis utilizada pela comunidade internacional no tocante ao enfrentamento das situações nas quais uma catástrofe ambiental se faça presente. As ações a serem articuladas são enquadradas no que se pode compreender por *ciclo dos desastres*, uma estrutura composta pelas estratégias de gerenciamento de risco⁴⁸. Tais estratégias podem ser descritas pelos seguintes estágios: mitigação; resposta de emergência; seguro; compensação; reconstrução, que são observados no fluxograma seguinte.

O que há de comum em todas as etapas supramencionadas é a existência da gestão de risco em cada uma delas. Délton Winter coloca que “o elo entre os elementos dessa estrutura é fornecido por uma necessária gestão dos riscos em todos os momentos, de forma circular, o chamado *circle of risk management*” (CARVALHO, 2015, p. 47). Tal

⁴⁸ O gerenciamento de risco de desastres, de acordo com a *International Strategy for Disaster Reduction*, representa o processo sistemático da utilização de diretrizes administrativas, habilidades e capacidades operacionais para implementar estratégias, políticas e capacidades de enfrentamento aprimoradas para diminuir os impactos adversos de perigos e a possibilidade de ocorrência de desastre (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, 2009).

gerenciamento dos desastres pode ser considerado um *subcírculo de estratégias interconectadas* (FABER, 2012), o qual abrange o próprio ciclo dos desastres. O ciclo teria interesse limitado se representasse apenas uma cronologia de eventos e ações não relacionados. Mas, as interações e estruturas complexas caracterizam o “ciclo de vida” do desastre em si. Além disso, nenhuma das etapas presentes no fluxograma pode ser vista como um estágio isolado do ciclo.

Figura 1 – O ciclo do desastre



Fonte: Farber (2014, p. 10).

Historicamente, o foco para lidar com as situações de desastre estava muito mais presente nas respostas de emergência, naquelas ações que são tomadas após a ocorrência da calamidade. Fato é que tal atitude não compreendia o contexto das catástrofes como um todo, como parte de uma construção de fatores sociais, econômicos e culturais, fazendo com que novos desastres ambientais acontecessem, trazendo consigo os mesmos prejuízos.

Isso porque, a resposta imediata de emergência é fornecida sob um clima altamente político e emocional (no qual o público anseia por medidas rápidas e visíveis), dentre as quais algumas atitudes podem ser tomadas sem a devida necessidade. A comunidade internacional, no anseio de demonstrar a sua solidariedade, realiza o seu próprio esforço de socorro com base na convicção de que os serviços daquela localidade não estão aptos a dar uma resposta efetiva naquele momento. Doações de suprimentos e medicamentos médicos inúteis e a chegada tardia de equipes médicas ou de busca de informações aumentam o estresse dos funcionários locais que podem ser afetados pessoalmente pelo desastre. Além disso, a tendência de basear decisões em percepções e mitos, ao invés de fatos e lições aprendidas em desastres passados, contribui para que auxílio à situação de desastre torne-se uma atividade mais complexa (GOYET; MARTI; OSORIO, 2006).

A mudança de paradigma propugnada pela compreensão da crise ambiental também modificou o reconhecimento de que os desastres não são naturais⁴⁹ – mesmo que o perigo que lhe é associado assim o seja –, e que somente por meio de um gerenciamento sistêmico dos desastres será possível diminuir o grave impacto desses eventos. Cada etapa do *ciclo de desastres* oferece oportunidades para reduzir os custos sociais das catástrofes. Os esforços realizados para a implementação das ações de mitigação tentam, por exemplo, diminuir o impacto potencial desses graves antes que eles ocorram (FARBER, 2012).

Com o advento do regime internacional de mudanças climáticas, a propugnação de ações de mitigação foi se fazendo muito mais presente. Retira-se deste fato que as discussões sobre o tema focaram por bastante tempo nessas ações, ou seja, no que poderia ser feito para reduzir as fontes de emissão de gases de efeito estufa (FLATT, 2012). A mitigação trabalha com as causas das mudanças climáticas dentro dessa lógica de interferências antropogênicas no meio ambiente.

⁴⁹ A gravidade de um desastre depende da quantidade de impacto que um “perigo” possui, tanto na sociedade quanto no meio ambiente. A escala do impacto, por sua vez, depende das escolhas que fazemos para nossas vidas e para o nosso meio ambiente. Essas escolhas relacionam-se a como cultivamos nossos alimentos, onde e como construímos nossas casas, que tipo de governo temos, como nosso sistema financeiro funciona e até mesmo o que ensinamos nas escolas. Cada decisão e ação nos tornam mais vulneráveis ou mais resilientes a desastres (UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION, 2009).

A preocupação com os impactos advindos das alterações nos sistemas climáticos e com as ações de mitigação que deveriam ser tomadas para sua eventual diminuição figurou com mais força nos debates mais recentes das COPs voltadas às mudanças climáticas. Isto ocorreu diante da percepção de que os efeitos dos esforços imprimidos na mitigação, que pretendem restringir o aumento da temperatura terrestre ao reduzir a emissão de CO₂, restarão provavelmente inadequados e não conseguirão levar a resultados satisfatórios em médio e longo prazo (DRIESSEN; VAN RIJSWICK, 2011).

Resta evidente que as ações de mitigação presentes no *ciclo dos desastres* apresentam significativa correlação com a mitigação dos efeitos das mudanças do clima, em um entendimento de que a contenção das emissões de gases de efeito estufa no ambiente pode contribuir para a atenuação dos desastres ambientais (FARBER, 2012).⁵⁰ Nesta senda, cabe ao Direito o papel de estimular a mitigação dos desastres por meio de medidas preventivas, internalização dos custos internos e externos à calamidade. Ao desempenhar essa função, o Direito pode se considerar um analista da gestão técnica e política do risco, ao controlar o nível de prevenção nas situações de desastre (CARVALHO, 2015). Nas palavras de Carvalho (2015, p. 54), o sistema jurídico “serve também pra trazer à tona, questionar e mapear os pressupostos, pré-juízos e pré-compreensões estruturantes da racionalidade social existentes durante os processos de tomada de decisão”.

Um sistema em colapso consiste em algo profundamente diverso do *sistema em modo operacional normal*, apresentando profunda complexidade ao planejamento, ao preparo e, acima de tudo, às *respostas emergenciais*, em virtude de sua *mitigação substancial* no período recente pós desastre faz-se diante de um cenário absolutamente complexo e caótico, sem que tenha havido uma capacidade de antecipação e preparação adequadas. Esta constatação atribui uma relevância ainda maior às estratégias preventivas a desastres (CARVALHO, 2015, p. 54).

⁵⁰ “O dano causado por um evento natural – clima extremo ou terremotos, por exemplo – está ligado a ações humanas e à manipulação do ambiente natural, tanto no local do próprio desastre como no meio ambiente em geral, devido às alterações climáticas antropogênicas” (FARBER, 2012).

Após a ocorrência da catástrofe, a fase subsequente no *ciclo dos desastres* é a compensação. Quando não se consegue mitigar os riscos antes do evento ou evitá-los através de uma resposta rápida, os mecanismos de compensação ajudam a atenuar o impacto do desastre e a se preparar para a reconstrução (FARBER, 2014). A compensação pós-desastre para as vítimas de uma catástrofe geralmente se apresenta de três diferentes formas: seguro privado, ajuda governamental ou o sistema de responsabilidade civil. O primeiro método de compensação usualmente não está disponível ou não oferece uma compensação rápida e eficiente. Obstáculos significativos são criados pela frequente indisponibilidade do seguro privado específico para riscos catastróficos (FARBER, 2012). Os demais métodos são mais propensos a serem colocados em prática, mas isso também não significa que serão respostas efetivas e em um tempo hábil para que os atingidos resgatem o seu *status quo*.

O objetivo maior da compensação é fornecer às pessoas meios para começarem a reconstruir suas vidas. Para os países desenvolvidos, o processo é, em grande parte interno, além da contribuição que recebem do mercado internacional⁵¹. Os países mais pobres necessitam, sobretudo, de mais assistência, a qual vem, muitas vezes na forma de respostas emergenciais. A reconstrução após uma catástrofe tem o seu significado próprio, o qual a sua própria definição já traduz, mas também é, em certo sentido, apenas o início de um novo ciclo, na medida em que passa a incorporar os esforços de mitigação para as demais experiências com os desastres (FARBER, 2014).

Ainda que no ciclo dos desastres não haja menção ao vocábulo adaptação, faz-se necessário mencionar que tal ação, hodiernamente propugnada pelo Regime de mudanças climáticas, caberia no gerenciamento dos desastres. Assim, adaptar significa diagnosticar vulnerabilidades ambientais, sociais, econômicas dos países e responder a elas. Significa, da mesma forma, aumentar a capacidade de

⁵¹ Mecanismos internacionais começaram a emergir de forma limitada para ajudar os países que são atingidos por catástrofes ambientais. O Fundo Monetário Internacional pode disponibilizar um financiamento especial para os países se um desastre prejudicar seu balanço de pagamentos. Dessa forma, essa instituição já proveu recursos em casos de terremotos, secas, furacões, inundações e ciclones. O Banco Mundial também está envolvido com o financiamento para situações de desastre. Os exemplos são fornecidos pela criação de “fundos com propósito especial” pelo Banco para os esforços de reconstrução da Indonésia (após o tsunami de 2004) e do Haiti (após o terremoto de 2010).

resiliência⁵² dos Estados perante os impactos irreversíveis das alterações do clima, como a ocorrência de desastres ambientais. De acordo com Giddens (2010, p. 203) “esta pode ser considerada uma capacidade adaptativa, a capacidade não apenas de resistir às mudanças ou choques externos, mas também, sempre que possível de reagir a eles de maneira ativa e positiva”.

Nesse sentido, é possível pensar em duas formas de adaptação. Aquela para os (esperados) impactos negativos das mudanças climáticas geralmente ocorre de duas formas: preventiva (antes dos impactos ocorrem) e reativa (como uma resposta aos impactos). Nos sistemas naturais, a adaptação é reativa, por definição. Em sistemas humanos a adaptação pode ser tanto antecipatória como reativa e pode ser implantada por atores públicos e privados. As medidas para reforçar a capacidade de adaptação podem assumir muitas formas diferentes e ocorrem tanto em um nível macro como em um nível micro.

Para realizar a adaptação de uma forma mais eficaz aos danos das alterações climáticas, seria necessário tomar atitudes no sentido de aumentar a qualidade de moradia e a infraestrutura das cidades, difundir informações sobre as vulnerabilidades, e promover a erradicação da pobreza (nível macro). Em um nível micro, as medidas de adaptação podem incluir a construção de sistemas de irrigação para proteger a agricultura de intrusão de água salgada, o aumento das barreiras para evitar a “quebra” do mar etc.

Os desastres representam, dessa forma, um problema que não pode ser ignorado e que só tende a piorar, desde o momento em que nossas populações não param de aumentar, desde que grande parte dessa população ainda viva em áreas propensas a sofrer as consequências de uma catástrofe, desde que as mudanças climáticas continuem a gerar condições climáticas extremas. Quando todas essas circunstâncias se mostram demasiadas para serem gerenciadas internamente pelos Estados, o Direito Internacional é chamado a entrar em ação (FARBER, 2014).

⁵² Resiliência é um conceito que se originou dentro do domínio das ciências naturais para tratar de equilíbrio de troca nos sistemas ecológicos. Acabou por entrar no campo das Ciências Sociais, relacionado com o estudo da resiliência do sistema sócio-ecológico. Muitas vezes, utiliza-se o termo resiliência para significar a quantidade de mudança ou perturbação que um sistema sócio-ecológico pode absorver e resistir antes que haja um novo equilíbrio (DRIESSEN; VAN RIJSWICK, 2011).

2.4 ENTRE DESASTRE E CATÁSTROFE: UMA OPÇÃO CONCEITUAL

Até este ponto, os eventos calamitosos, capazes de gerar graves consequências nas estruturas sociais, foram tratados apenas como desastres. Essa não foi propriamente uma opção voluntária, e, sim, relacionada a como a doutrina e a norma jurídica tratam esses eventos. A Sociologia possui um ramo específico que estuda a evolução conceitual dos desastres, nomeado *sociologia dos desastres*. Já no Direito, a nomenclatura vem do recente ramo do direito internacional, o *direito dos desastres*. As normas contidas nesse ordenamento jurídico versam sobre os eventos a partir desse vocábulo.

No Direito, sua conceituação certamente provém dos tratados internacionais que se propuseram a regulamentar a matéria. A partir deles criou-se uma “regra convencional” do que se entende por desastre pela perspectiva jurídica. A título de exemplo, é válido evidenciar algumas definições contidas em determinadas convenções, como a exposta pela *Convenção de Tampere para fornecimento de recursos de telecomunicações para minimização de desastres e para operações de socorro*, de 1998:

“Desastre” é uma ruptura grave no funcionamento da sociedade, que gera ameaça significativa e generalizada à vida humana, à saúde, à propriedade ou ao meio ambiente, seja ela causada por um *acidente*, pela *natureza* ou por *atividade humana*, seja de maneira súbita ou como resultado de processos complexos e de longo prazo (BRASIL, 1998, acesso em: 17 set. 2017, grifo nosso).

Uma redação semelhante é encontrada no Acordo de 1997 entre a República da Argentina e a República do Chile, sobre cooperação em caso de catástrofes, segundo o qual desastre é “qualquer evento considerado como tal por qualquer parte, que deve produzir riscos para a vida, saúde, serviços essenciais ou propriedade da população ou para o meio ambiente” (GUTTRY, 2012, p. 7)⁵³. Como último exemplo, o Acordo de 1994, entre o Governo da República da Finlândia e o

⁵³ Do original: *Any event considered as such by any one Party, which shall produce risks to the life, health, essential services or property of the population, or to the environment.*

Governo da Federação Russa, relativo à cooperação para evitar desastres e suas consequências, afirma que

um desastre é entendido como um acidente industrial, uma explosão, um incêndio, um terremoto, uma inundação ou outro evento comparável, ou uma catástrofe natural, que ocasiona ou pode ocasionar ferimentos ou danos às pessoas, às suas propriedades ou ao meio ambiente (GUTTRY, 2012, p. 7)⁵⁴.

Os elementos específicos contidos na definição de desastre pelo Direito podem, portanto, ser resumidos da seguinte maneira: é um evento natural ou causado por influência humana; suas consequências produzem riscos ou danos significativos a pessoas, propriedades e ao meio ambiente. Essa é a natureza jurídica do desastre, a qual é tomada como base para a sua regulamentação.

Contudo, a opção conceitual dos operadores do Direito parece um tanto simplista diante da complexidade social e ambiental apresentada por um desastre, principalmente por realizar uma separação classificatória entre desastres naturais e desastres ocasionados por influência humana. Os desafios enfrentados com relação aos desastres na atualidade demonstram que a responsabilidade humana não pode ser separada dos fatores puramente ambientais para se conceituar um evento calamitoso. O ser humano influencia de tal modo o ambiente, que não há como definir um desastre como puramente natural ou como puramente ocasionado por suas mãos.

É por esse motivo que a tese adota a concepção de catástrofe enunciada pelo autor francês Michel Prieur (2014). Para ele, a catástrofe da qual se está defronte é uma *catástrofe ambiental*. Isso quer dizer que ela tem como fonte ou como consequência a degradação ambiental ocasionada pela influência das atividades humanas. Com efeito, não há utilidade, então, em se insistir em uma separação entre o que seria puramente natural ou puramente humano.

O entendimento da catástrofe engloba o ambiente como uma entidade completa. Isso porque não há como dissociar a influência humana no meio ambiente da causa das catástrofes ambientais. Os

⁵⁴ Do original: *A disaster is understood to be an industrial accident, an explosion, a fire, a cave-in, an earthquake, a flood, or another comparable event or natural catastrophe, which causes or may cause injury or damage to people, property or the environment.*

cenários ambiental e climático da atualidade pressupõem a ação antropogênica em sua configuração. Assim, o ser humano se torna, ao mesmo tempo, produtor e vítima das calamidades.

Ao se fazer essa opção conceitual, abre-se um espectro de estudo que necessita compreender a extensão dessa influência humana no meio ambiente. A partir dessa interferência, ou como sua consequência, os efeitos das catástrofes ambientais não são sentidos de maneira igualitária ao redor do globo. Isso acaba por ocasionar situações de injustiça ambiental, e de maneira geral, de injustiça social. É sobre essa problemática no campo da relação entre os seres humanos e a natureza e da desigualdade ambiental/social que o próximo capítulo irá se debruçar.

3 AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

Diante do contexto normativo apresentado, cujo objetivo é regulamentar a gestão do que a legislação compreende por desastre, entendeu-se ser necessária a análise das catástrofes ambientais sob uma visão mais crítica, a fim de evidenciar toda a complexidade envolta em seu acontecimento. Ao compreender a catástrofe como uma construção social e o ser humano como ser pertencente e, ao mesmo tempo, modificador do meio ambiente, não há como dissociá-la do âmbito social.

É possível que respostas para os *gaps* existentes no campo jurídico sobre tal matéria sejam encontradas voltando-se o olhar para o contexto das realidades humanas. São essas as realidades que o presente capítulo pretende enfrentar, ao conectar o entendimento das catástrofes à inter-relação dos seres humanos com a natureza e aos pressupostos presentes na teoria da justiça ambiental.

3.1 A INTERRELAÇÃO SER HUMANO-NATUREZA NA RACIONALIDADE DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS

A intrínseca relação do ser humano com a natureza guarda características determinantes dos períodos sociais vivenciados. Se essa relação pode ser vista ora como benéfica, por proporcionar o crescimento e desenvolvimento, almejados, principalmente, pelos países periféricos, a contrapartida ocasiona uma transformação tal no meio ambiente, que suas consequências podem se apresentar deveras catastróficas. Diante da complexidade desse relacionamento, Zaffaroni (2011, p. 2) deixa esta pergunta: “nós, como humanos, fomos convidados a participar da natureza ou esta foi criada para o nosso habitat e, como tal, temos direitos sobre ela?”.

A verdade é que o indivíduo está intimamente ligado à natureza⁵⁶, assim como esta depende da complacência humana para se preservar.

⁵⁶ Na civilização moderna, de alta tecnologia, é fácil esquecer a nossa existência é totalmente dependente dos recursos e sistemas naturais da Terra. Nós dependemos, por exemplo, do sistema climático da Terra para a existência de um ambiente hospitaleiro para a agricultura, do ciclo hidrológico para nos fornecer água potável e dos processos geológicos para converter rochas no solo que tem feito da Terra um planeta biologicamente produtivo. Cada um de nós depende dos produtos e serviços prestados pelos ecossistemas do planeta,

Contudo, a relação nem sempre foi vista dessa forma. Por muito tempo, concebeu-se a natureza como exterior à essência humana, “sendo a essência humana de ordem metafísica, a Natureza era uma entidade da qual o homem estava ausente” (ASCOT, 1992, p. 10). Dessa forma, os seres humanos consideravam a si mesmos como a “diferença específica” no que diz respeito aos processos naturais, “somos humanos, então não somos a natureza” (HERRERA FLORES, 2004, p. 37). A representação de referida conexão foi traduzida por Ascot da seguinte maneira:

em primeiro lugar, era preciso que [*os homens*] se distinguíssem dela [*referindo-se à natureza*], isto é, que estabelecessem de certa forma seus “papéis de identidade filosófica”. Estranhamente, a questão da identidade do homem não obteve resposta que não fosse metafísica ou contraditória antes dos meados do século XIX. Porque o homem se define a partir de sua animalidade, ou seja, enquanto animal ainda que evoluído, isso não é o suficiente. Na maioria dos casos, como se sabe, explicava-se o homem pelas variantes diversas do tema da Alma: entidade imortal, imaterial, portanto não subordinada à degradação do tempo e à morte (ASCOT, 1992, p. 10).

A natureza, portanto, acabava por apresentar um único sentido para o ser humano: servir de meio de produção para a sua subsistência. Assim, o ser humano passa a transformá-la e nela intervir de uma maneira indiscriminada, de modo que a relação se mantinha unilateral. A visão em relação ao mundo por uma ótica mecanicista prevaleceu como paradigma em detrimento dos paradigmas dos processos da vida, o que trouxe uma ideia errônea de progresso da civilização moderna. A racionalidade econômica se sobrepôs à natureza, ocasionando duros processos de destruição e degradação do meio ambiente (LEFF, 2001).

variando dos recursos advindos da floresta às áreas úmidas, dos recifes de coral às pastagens. Entre os serviços que esses ecossistemas nos prestam, estão a purificação da água, a polinização, sequestro de carbono, o controle de inundação e a conservação do solo. Um estudo de quatro anos sobre os ecossistemas do mundo, realizado por 1.360 cientistas e intitulado “Avaliação Ecológica do Milênio”, informou que 15 dos 24 ecossistemas primários são degradados ou estão sendo utilizados para além dos seus limites (BROWN, 2008).

Esses processos de degradação manifestam-se como sintoma de uma crise civilizatória ou, como grande parte da doutrina ressalta, uma crise ambiental. A questão da crise ambiental traz consigo um modelo de modernidade⁵⁷ comandado pelo “predomínio do desenvolvimento da razão tecnológica sobre a organização da natureza” (LEFF, 2001, p. 17), questiona as próprias bases do sistema de produção e remete à desconstrução do paradigma econômico da modernidade, em busca de soluções possíveis para o futuro, tendo por base os limites do meio ambiente e a evolução da humanidade (LEFF, 2001).

A modernidade ocidental transformou o ambiente⁵⁸ em um simples cenário no centro do qual o ser humano reina e se proclama “dono e senhor” (OST, 1995, p. 10). O domínio sobre o ambiente o reduziu a uma fonte ilusória de recursos inesgotáveis e a um depósito de resíduos no qual o ser humano faz valer sua vontade e seu poder. Sobre essa temática, Leff (2001, p. 59) assim explicita:

esta crise tem sido explicada a partir de uma diversidade de perspectivas ideológicas. Por um lado, é percebida como resultado da pressão exercida pelo crescimento da população sobre os limitados recursos do planeta. Por outro, é interpretada como o efeito da acumulação de capital e da maximização da taxa de lucro a curto prazo, que induzem a padrões tecnológicos de uso e ritmos de exploração da natureza, bem como formas de consumo, que vêm esgotando as reservas de recursos naturais, degradando a fertilidade dos solos e afetando as condições de regeneração dos ecossistemas naturais.

⁵⁷ Como uma primeira aproximação, digamos simplesmente o seguinte: “modernidade” refere-se a estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que posteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência. Isso associa a modernidade a um período de tempo e a uma localização geográfica inicial. (GIDDENS, 1991).

⁵⁸ O ambiente não é a ecologia, mas a complexidade do mundo; é um saber sobre as formas de apropriação do mundo e da natureza por meio das relações de poder que se inscreveram nas formas dominantes de conhecimento. A partir daí, abre-se o caminho que seguimos para delinear, compreender, internalizar e finalmente dar seu lugar – seu nome próprio – à complexidade ambiental (LEFF, 2001).

Ao refletir sobre a crise em questão, François Ost (1995, p. 8) ressalta que essa é “a crise da nossa representação da natureza, a crise da nossa relação com a natureza”. Para o autor, essa é, simultaneamente, a crise do vínculo⁵⁹ e a crise do limite⁶⁰, no caso, uma crise de paradigma. A crise do vínculo seria atribuída ao fato de não mais sermos capazes de discernir que nos liga ao animal, ao que tem vida, à natureza, ao passo que a crise do limite⁶¹ obscurece o discernimento do que nos distingue do animal (OST, 1995).

A crise ambiental é a crise de nosso tempo. O risco ecológico questiona o conhecimento do mundo. Essa crise apresenta-se a nós como um limite no real, que ressignifica e reorienta o curso da história: limite do crescimento econômico e populacional; limite dos desequilíbrios ecológicos e das capacidades de sustentação da vida; limite

⁵⁹ Para Ost (1995), o vínculo é o que liga e obriga. São as linhas, as cordas, os nós, os laços, as afinidades, a aliança, a união e a filiação. As raízes. O vínculo, ou o que permite a existência de uma oportunidade: um enraizamento, um lugar em uma transmissão. Assim, o vínculo revela sua natureza dialética: se ele é ancoragem e enraizamento, não pressupõe menos a possibilidade do movimento e da separação. Só se pode ligar o que é, por natureza, distinto e virtualmente destacável. A identidade procurada pelo vínculo é, assim, condição da libertação, que, por sua vez, é condição da obrigação livremente assumida.

⁶⁰ Ost (1995) descreve o limite como fronteira, barreira, confins e raia: “o ponto onde qualquer coisa para, ou mesmo o limiar que nunca ultrapassaremos, como o valor dos limites matemáticos. Ele marca uma diferença que não podemos suprimir, a distância entre um antes e um depois, um aqui e um acolá. E, no entanto, o limite, tal como o horizonte, revela-se igualmente um conceito dialético: princípio de encerramento, ele é, de igual modo, princípio de transgressão. Se por um lado assegura a demarcação, permite, por outro, a passagem. Ele é ponto de permuta e, simultaneamente, sinal de diferença”.

⁶¹ Leff (2001) também concebe sua noção de limite quando assevera que as questões de equidade e distribuição dos recursos da natureza são consideradas como “problemas de limites” que surgem da pressão que uma população crescente exerce sobre recursos escassos e o impacto desigual da degradação ambiental. “A crise ambiental expressa o limite na ordem do real. A lei como limite, constitutiva da cultura e da subjetividade, manifesta-se agora nas ordens econômica e ecológica. A morte entrópica do planeta abre um processo de ressignificação da produção. A economia política desemboca em uma política da vida. A proibição como lei foi internalizada na cultura para externalizar-se na economia. Dessa maneira, o desejo insaciável abriu suas comportas, em uma demanda infinita de mercadorias, transbordando sobre a natureza finita”.

da pobreza e da desigualdade social. Mas também crise do pensamento ocidental: da determinação “metafísica” que, ao pensar o ser como ente, abriu o caminho para a racionalidade científica e instrumental que produziu a modernidade como uma ordem coisificada e fragmentada, como formas de domínio e controle sobre o mundo. Por isso a crise ambiental é acima de tudo um problema de conhecimento, o que nos leva a pensar o ser do mundo complexo, a entender suas vias de complexificação para, a partir daí, abrir novas pistas para o saber no sentido da reconstrução e da reapropriação do mundo (LEFF, 2001, p. 191).

O que nos diferencia do animal é a presença da consciência, do pensamento inteligível. A compreensão dessa complexidade ambiental perpassa, então, por um processo de crise de consciência, de construção e reconstrução do pensamento, requerendo a superação de ideias que fazem parte da cultura de uma racionalidade que se considera dominante ao cindir a relação intrínseca entre ser humano e natureza e tem como pretensão “coisificar” e “mercantilizar” o meio ambiente.

A construção da natureza como algo exterior à sociedade – uma construção estranha aos povos com que os europeus entravam em contato – obedeceu às exigências da constituição do novo sistema econômico mundial, centrado na exploração intensiva dos recursos. Esta construção foi sustentada por um processo que veio a ser conhecido como Revolução Científica e esteve na origem da ciência tal como hoje a conhecemos, a ciência moderna (SANTOS; MENESES; NUNES, 2005, p. 26).

A natureza se levanta de sua opressão e toma vida, revelando-se na produção de objetos mortos e na coisificação do mundo. A superexploração dos ecossistemas, que os processos produtivos mantinham sob silêncio, desencadeou uma força destrutiva cujos efeitos sinérgicos e acumulativos geram mudanças globais que ameaçam a estabilidade e a sustentabilidade do planeta: a destruição da biodiversidade, a rarefação da camada de ozônio, o aquecimento global. O impacto dessas mudanças ambientais na ordem ecológica e social do mundo ameaça a economia como um câncer generalizado e

incontrolável, mais grave ainda do que as crises cíclicas do capital (LEFF, 2001).

A consideração das causas da crise ambiental passa pelo processo histórico no qual a ciência moderna e a Revolução Industrial tomam forma. O processo em questão deu origem à

distinção das ciências, ao fracionamento do conhecimento e à compartimentalização da realidade em campos disciplinares confinados, com o propósito de incrementar a eficácia do saber científico e a eficiência da cadeia tecnológica de produção (LEFF, 2001, p. 60).

O que a crise vem exigir é um pensamento sistêmico e holístico, que a caracterize dentro de um todo interdisciplinar. A crise ambiental questionou os fundamentos teóricos e ideológicos que construíram as bases e deram legitimidade ao crescimento econômico, o qual negou a natureza em sua concepção (LEFF, 2006). Tornava-se necessário, então, fomentar a valorização da natureza, dar um novo sentido ao que se entendia por meio ambiente e discutir o modelo de modernidade dominado pelo desenvolvimento tecnológico em detrimento da organização ambiental⁶².

Essa nova significação deveria advir de uma “mudança radical em nossas percepções, no nosso pensamento e nos nossos valores” (CAPRA, 1996, p. 23). De acordo com Leff (2001), o enfrentamento desses dilemas civilizatórios dependerá fundamentalmente da capacidade de o ser humano perceber as limitações do padrão dominante de conhecimento, que o impedem de fazer jus à complexidade vislumbrada nos sistemas socioambientais.

A questão socioambiental deve, então, ser encarada como um problema essencial dentro da escala global. Para Morin (2003),

⁶² Enquanto a economia cresce exponencialmente, as capacidades naturais da Terra, como a habilidade de suprimento de água potável, produtos vindos das florestas e frutos do mar, não aumentaram. Uma equipe de cientistas liderada por Mathis Wackernagel concluiu, em estudo publicado pela *U.S. National Academy of Science*, em 2002, que as demandas coletivas da humanidade ultrapassaram a capacidade regenerativa da Terra por volta do ano de 1980. Hoje, as demandas globais dos sistemas naturais já excederam a capacidade de rendimento sustentável em 25%. Isso significa que as nossas demandas atuais são atendidas pelo consumo dos recursos naturais da Terra, preparando o cenário para o declínio e o colapso (BROWN, 2008).

problemas essenciais nunca são parceláveis e problemáticas consideradas globais, como a ambiental, têm se tornado cada vez mais essenciais. Além disso, um problema pensado isoladamente não tem o mesmo efeito se for corretamente pensado e posicionado em seu contexto; “o próprio contexto desses problemas deve ser posicionado, cada vez mais, no contexto planetário” (MORIN, 2003, p. 13). Assim, a crise ambiental problematiza os paradigmas de conhecimento estabelecidos e demanda novas metodologias, capazes de orientar um processo de reconstrução do saber que permita realizar uma análise integrada da realidade (LEFF, 2001).

Faz-se necessária, então, uma mudança de paradigma, daquele que apresenta uma visão de mundo mecanicista para uma visão holística, que compreende o mundo como um todo integrado, e não como um conjunto de partes dissociadas, ou seja, uma visão ecológica, na qual se reconheça a interdependência essencial entre todos os fenômenos⁶³. Para tanto, Fritjof Capra (1996, p. 25) explicita que

o paradigma que está agora retrocedendo dominou a nossa cultura por várias centenas de anos, durante os quais modelou a nossa moderna sociedade ocidental e influenciou significativamente o restante do mundo. Essa é a visão do universo como um sistema mecânico composto de blocos de construção elementares, a visão do corpo humano como uma máquina, a visão da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência, a crença no progresso material ilimitado, a ser obtido por intermédio de crescimento econômico e tecnológico. [...] Todas essas suposições têm sido decisivamente desafiadas por eventos recentes. E, na verdade,

⁶³ “Essas alterações correlatas criaram novos vínculos entre a economia global e a ecologia global. No passado nos preocupamos com os impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Agora temos de nos preocupar com os impactos do desgaste ecológico – degradação de solos, regimes hídricos, atmosfera e florestas – sobre nossas perspectivas econômicas. Mais recentemente tivemos de assistir ao aumento acentuado da interdependência econômica das nações. Agora temos de nos acostumar à sua crescente interdependência ecológica. A ecologia e a economia estão cada vez mais entrelaçadas – em âmbito local, regional, nacional e mundial – numa rede inteiriça de causas e efeitos” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 5).

está ocorrendo, na atualidade, uma revisão radical dessas suposições.

Até então, o imaginário economicista mantinha consigo a racionalidade do “crescimento a todo custo”, de uma produção ilimitada. A crise ambiental vem para anunciar que esse projeto possui um limite. Dessa forma, buscar a sua solução não pode se basear na possibilidade de refinamento do projeto científico e epistemológico que tem contribuído para a destruição ambiental, a alienação do indivíduo e o desconhecimento do mundo. Por isso a necessidade de desconstrução do paradigma hegemônico, do pensamento unidimensional para o pensamento complexo. A complexidade ambiental⁶⁴ traz consigo uma nova compreensão do mundo: aquela que incorpora o limite do conhecimento e o ideal do pensamento complexo (LEFF, 2001).

A mudança de paradigma propugnada implica, então, pensar a natureza sob uma perspectiva diferente. Frans De Waal (2010), em sua obra “A era da empatia”, traz lições existentes no próprio meio ambiente que deveriam ensinar a sociedade a viver de um modo mais gentil. Tais lições poderiam ser levadas em consideração dentro dessa crise de pensamento em que se vive. O autor explica que muitos animais sobrevivem cooperando e compartilhando os recursos, e não se aniquilando ou conservando tudo para si mesmos. O que necessitamos, então, é uma reformulação dos nossos pressupostos sobre a natureza humana⁶⁵, a qual enaltece o raciocínio em detrimento da emoção, e que,

⁶⁴ “A complexidade ambiental inaugura uma nova reflexão sobre a natureza do ser, do saber e do conhecer, sobre a hibridação de conhecimentos na interdisciplinaridade e na transdisciplinaridade, sobre o diálogo de saberes e a inserção da subjetividade, dos valores e dos interesses nas tomadas de decisão e nas estratégias de apropriação da natureza. Mas questiona também as formas pelas quais os valores permeiam o conhecimento do mundo, abrindo um espaço para o encontro entre o racional e o moral, entre a racionalidade formal e a racionalidade substantiva. A complexidade emerge como resposta a esse constrangimento do mundo e da natureza pela unificação ideológica, tecnológica e econômica. A natureza explode para destravar-se e liberar-se do logocentrismo, abrindo os caminhos da história com base nos potenciais da natureza complexa, na atualização do ser ao longo da história e na sua projeção para o futuro, pelas possibilidades abertas pela construção de utopias a partir da fecundidade da outridade” (LEFF, 2001).

⁶⁵ “Os desafios às pressuposições sobre a natureza humana tornaram-se uma característica peculiar da experiência europeia. No século XVIII, a Europa já estava no limiar de uma “era dos descobrimentos”, na qual os contatos com outras culturas se multiplicaram. À medida que aumentava o conhecimento

por muito tempo, influenciou o modo como o ser humano se relacionou com o meio ambiente:

Não é possível voltarmos ao modo de vida pré-industrial. Vivemos em sociedades de escala gigantesca e de enorme complexidade. Isso exige uma organização totalmente diferente daquela que os humanos desfrutaram em seu estado natural. Mas apesar de vivermos em cidades, cercados de carros e de computadores, permanecemos essencialmente os mesmos animais, com os mesmos desejos e as mesmas necessidades psicológicas (DE WALL, 2010, p. 45).

Apesar de as necessidades psicológicas dos seres humanos continuarem as mesmas, no campo econômico, elas estão sempre em mutação, como exigência própria do mundo moderno. Em meio a isso, o meio ambiente aparece com dificuldade para supri-las, muito por conta do relacionamento predatório que se estabeleceu durante muitos anos entre a demanda econômica e os recursos naturais. A autora Cristiane Derani (2010) assim explicita:

[...] a espécie humana possui um espaço limitado para a expansão de suas atividades, a delimitação do que seria matéria (natureza) para o trabalho e matéria (natureza) para o lazer é feita dentro de um universo finito. A imaneente necessidade de expansão produtiva da atividade econômica implica na subordinação de toda relação homem-natureza a uma única e suficiente ação apropriativa. Aqui a natureza passa a ser exclusivamente recurso, elemento da produção.

Muitas dessas necessidades econômicas provêm do mundo da técnica no qual o ser humano está inserido. Para Umberto Galimberti (2003, p. 33),

a técnica se tornou o ambiente que nos envolve e que nos constitui segundo as regras de

ocidental do mundo mais amplo, desenvolveu-se uma lista abrangente dos critérios que podiam elevar uma sociedade ao *status* plenamente humano. A razão reconhecia a lei natural” (FÉRNANDES-ARMESTO, 2007).

racionalidade que, baseando-se apenas em critérios de funcionalidade e eficiência, não hesitam em subordinar as exigências do homem às exigências do aparato técnico.

A técnica moderna se transformou em um impulso da espécie humana para adiante. Tal ideia se concentra no progresso como vocação das pessoas, sendo que o domínio total sobre as coisas e sobre o próprio indivíduo representaria a realização do seu destino. Assim, “o triunfo do *homo faber* sobre o seu objeto externo significa ao mesmo tempo, o seu triunfo na constituição interna do *homo sapiens*, do qual ele outrora costumava ser uma parte servil” (JONAS, 2006, p. 43).

O indivíduo pós-tecnológico, sobrevivente na idade da técnica, teve o cenário humanista abolido do seu contexto, posto que a técnica não tende a um fim, não promove algum sentido, não cria cenários de salvação, não redime, não desvela a verdade; a técnica simplesmente funciona. Ainda assim, a técnica não pode ser considerada neutra, pois ela gera determinadas características que transformam o habitat do ser humano e, do mesmo modo, transformam o próprio indivíduo (GALIMBERTI, 2003).

A técnica, então, tida como uma condição determinante do modo como fazemos experiência e como aquela que inverte o sujeito da história (do ser humano para a própria técnica), passa a não mais ser considerada como mero instrumento⁶⁶, e, sim, a “dispor da natureza como seu fundo e do homem como seu funcionário” (GALIMBERTI, 2003, p. 6). Esse cenário acarreta uma mudança paradigmática, uma

⁶⁶ Para Dupuy (2011) “o que está em questão aqui é a crítica do projeto tecnicista que caracteriza a sociedade industrial. Entendo por essa expressão a vontade de substituir o tecido social, as ligações de solidariedade que constituem a trama de uma sociedade, por uma fabricação; o projeto inédito de produzir as relações dos homens com seus vizinhos e com o seu mundo como se produzem automóveis ou fibras de vidro. A estrada, o rim artificial e a internet não são apenas objetos ou sistemas técnicos. Eles trazem um certo tipo de relação instrumental com o espaço, com a morte e com o sentido. É essa relação instrumental, o sonho de dominação que ela encobre, que a crítica tem por obrigação analisar para medir-lhe os efeitos deletérios. Pois, não seria admissível que, por quererem dominar a natureza e a história com suas ferramentas, os homens não conseguissem senão se transformar em escravos de suas ferramentas. O projeto tecnicista não é neutro: contrariamente às ideias feitas, de direita como de esquerda, o bem ou o mal não se produzem de acordo com as intenções daqueles que o dirigem”.

transformação de pensamento no que tange à relação do ser humano com a natureza. O meio ambiente, que foi visto pela ciência moderna como um domínio do indivíduo, mostra a sua vulnerabilidade diante da técnica e da responsabilidade humana, perante o seu poder de destruição. Hans Jonas (2006, p. 21) expõe que

[...] a promessa da tecnologia moderna se converteu em ameaça, ou esta se associou àquela de forma indissolúvel. Ela vai além da constatação da ameaça física. Concebida para a felicidade humana, a submissão da natureza, na sobremedida do seu sucesso, que agora se estende à própria natureza do homem, conduziu ao maior desafio já posto ao ser humano pela sua própria ação. Tudo aí é novo, sem comparação com o que precedeu, tanto no aspecto da modalidade quanto no da magnitude: nada se equivale no passado ao que o homem é capaz de fazer no presente e se verá impulsionado a seguir fazendo, no exercício irresistível desse seu poder.

Esse poder de destruição já havia sido enunciado pela obra *Limits to Growth*⁶⁷, em 1972, ao prever que nossa civilização provavelmente entraria em colapso no presente século, se os seres humanos continuassem a exaurir os recursos naturais sem tomar nenhuma atitude sobre eles. O ponto central do livro pretendia mostrar que o “o Planeta Terra é finito”, de modo que o uso indiscriminado de recursos, e o aumento exponencial da população levariam o nosso mundo à “falência”.

⁶⁷ O livro *Os limites do crescimento* (DALY, 1972) foi encomendado por um *think tank* chamado Clube de Roma. “Os pesquisadores que trabalhavam fora do *Massachusetts Institute of Technology* formaram uma equipe que incluía o marido e mulher Donella e Dennis Meadows. Eles construíram um modelo de computador para rastrear a economia e o meio ambiente do mundo. Chamado *World3*, esse modelo de computador foi inovador. A tarefa era muito ambiciosa. A equipe localizou a industrialização, a população, alimentação, o uso de recursos e a poluição. Eles modelaram os dados até 1970. Em seguida, desenvolveram uma série de cenários para 2100, dependendo de como a humanidade tomaria medidas sérias sobre questões ambientais e recursos. Se tais medidas não fossem tomadas, o modelo previu “*overshoot* e colapso” – na economia, no ambiente e na população – antes de 2070” (TURNER; ALEXANDER, 2017).

Recentemente, pesquisadores da Austrália constataram que as previsões do livro estavam corretas. Esse cenário de colapso está acontecendo na atualidade, quando se comprova que os recursos naturais estão sendo utilizados de forma muito rápida e desmedida, a poluição atmosférica está aumentando, assim como a população. Um estudo de características parecidas levantado pela Nasa⁶⁸ destacou a perspectiva de que a civilização industrial global pode entrar em colapso nas próximas décadas em função da exploração insustentável de recursos e distribuição de riquezas cada vez mais desigual. Com base em registros históricos, as pesquisas atestam que mesmo as civilizações mais avançadas e complexas são suscetíveis de entrar em um estágio de colapso, se questões sobre a (in)sustentabilidade da civilização moderna não forem consideradas.

Para Dupuy, a natureza ultrapassou a si mesma na sua relação com o ser humano, mas assumiu um risco enorme. Entretanto, ela o dotou de faculdades espirituais, de um lampejo de sabedoria prática a que se dá o nome de ética, da qual só fazendo bom uso a humanidade pode ter esperança de conter seu excesso de poder sobre as coisas e sobre si, que é, acima de tudo, poder de destruição (DUPUY, 2011).

A vulnerabilidade da natureza perante a intervenção técnica do indivíduo torna-se evidente por meio de todos os argumentos apresentados. Descobrir esse “poder” humano sobre o meio ambiente e sua fragilidade modifica inteiramente a representação da própria natureza humana. Isso

nos revela que a natureza da ação humana foi modificada *de facto* e que um objeto de ordem inteiramente nova, nada mesmo do que a biosfera inteira do planeta, acresceu-se àquilo pelo qual temos que ser responsáveis, pois sobre ela detemos poder (JONAS, 2006, p. 39).

A responsabilidade humana sobre a natureza deve, então, ser pensada a partir de uma nova teoria ética, que ultrapasse o utilitarismo prevalecente até o momento. Diante disso, percebe-se que a relação

⁶⁸ O projeto de pesquisa independente é baseado em um novo modelo de *cross-disciplinary Human and nature dynamcal*, liderada pelo matemático aplicado Safa Motesharrei, da *US National Science Foundation* – apoiada pelo *Nacional Socioambiental Synthesis Center*, em associação com uma equipe de cientistas naturais e sociais. O modelo Handy foi criado com financiamento da Nasa, mas o estudo foi conduzido de forma independente (AHMED, 2014).

entre ser humano e natureza tratada até o momento demonstra uma evolução lenta e tardia. Ainda que a legislação para a preservação do meio ambiente tenha se reforçado e buscado sua consolidação no mundo pós-industrial, os efeitos causados pela ação humana, corroborada pelo avanço da técnica, se fazem sentir em todos os continentes do globo terrestre. Prova disso é a veracidade das informações apresentadas no relatório do IPCC de 2013, as quais relacionam o aumento da temperatura terrestre às atitudes tomadas pelo ser humano.

Em seu último relatório, o IPCC não deixa dúvidas ao afirmar que as mudanças climáticas não só estão ocorrendo e irão ocorrer⁶⁹ como são decorrentes da ação humana na Terra. Extrai-se do documento que

as atividades humanas continuam a afetar orçamento de energia da Terra, alterando as emissões e resultando em concentrações atmosféricas de gases e aerossóis, os quais alteram as propriedades da superfície da terra. Avaliações anteriores já demonstraram, através de múltiplas linhas de evidência, que o clima está mudando em todo o nosso planeta, em grande parte como resultado de atividades humanas. A evidência mais convincente de mudança climática deriva de observações da atmosfera, terra, oceanos e criosfera. Prova inequívoca de observações *in situ* e registros das calotas de gelo mostram que as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa importantes, tais como o dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O), têm aumentado ao longo dos últimos séculos (STOCKER, 2013, p. 121)⁷⁰.

⁶⁹ “O aquecimento global altera o clima aos solavancos, nos quais os padrões climáticos saltam de um estado estável para outro. E, devido à natureza telecinética da atmosfera, essas mudanças podem se manifestar instantaneamente através do globo. A melhor analogia talvez seja um dedo no interruptor da luz. Nada acontece por um momento, mas, se você aumentar lentamente a pressão, um limite é alcançado, uma mudança súbita acontece e as condições se alteram rapidamente de um estado para outro” (FLANNERY, 2010).

⁷⁰ Do original: *Human activities are continuing to affect the Earth's energy budget by changing the emissions and resulting atmospheric concentrations of radiatively important gases and aerosols and by changing land surface*

Pode-se dizer que a mudança climática é “a dimensão mais urgente, mais profunda e mais grave da crise ambiental do século XXI” (GIDDENS, 2010, p. 10). É considerada urgente porque há pressa para a estabilização da concentração de gases de efeito estufa em níveis aceitáveis na atmosfera. É profunda, pois a solução que se almeja não é apenas tecnológica. Trata-se de uma mudança de comportamento, de planejamento econômico e de vontade política. E é grave, pois destrói muito da infraestrutura existente, traz grandes prejuízos às atividades econômicas, sociais e culturais e afeta com severidade as populações mais pobres do planeta, aumentando significativamente a ocorrência de catástrofes ambientais (GIDDENS, 2010).

A catástrofe ocupa, também, um lugar central na crise ambiental global que as sociedades humanas contemporâneas conhecem, representando, ao mesmo tempo, uma causa e uma consequência da crise. Uma das grandes implicações desses eventos ambientais é sua dimensão humana. A vulnerabilidade encontrada na sociedade estará sempre presente e será contabilizada nos prejuízos decorrentes de determinado fenômeno ecológico, assim é “a vulnerabilidade social e humana que transforma um fenômeno natural em catástrofe” (PRIEUR; BÉTAILLE; LAVIELLE, 2014, p. 8).

Pode-se afirmar, então, que a catástrofe transcorre sob a influência humana e traz impactos à própria sobrevivência do homem. Os cenários nos quais elas tomam forma são aqueles que apresentam maiores disparidades de condições de vida. Os países em desenvolvimento e, principalmente, as comunidades econômica, social e culturalmente mais frágeis dentro dos Estados se tornam os alvos mais vulneráveis aos efeitos das catástrofes. Como essa parcela da população tende a sofrer mais com este tipo de evento ambiental, torna-se reconhecida a correlação entre o baixo desenvolvimento socioeconômico e os impactos das calamidades.

A degradação ambiental, os padrões de povoação, as escolhas de vida e comportamento podem

properties. Previous assessments have already shown through multiple lines of evidence that the climate is changing across our planet, largely as a result of human activities. The most compelling evidence of climate change derives from observations of the atmosphere, land, oceans and cryosphere. Unequivocal evidence from in situ observations and ice core records shows that the atmospheric concentrations of important greenhouse gases such as carbon dioxide (CO₂), methane (CH₄), and nitrous oxide (N₂O) have increased over the last few centuries.

contribuir para aumentar o risco de desastres, que, por sua vez, afeta negativamente o desenvolvimento humano e contribui para a destruição ambiental. Os mais pobres são os mais vulneráveis aos desastres, posto que muitas vezes são alojados sobre terras marginais e possuem menos acesso a prevenção, preparação e sinais antecipados do acontecimento. Além disso, os mais pobres são os menos resistentes na recuperação dos desastres, por falta de redes de apoio, seguro e opções alternativas de subsistência (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2008, p. 5)⁷¹.

Observa-se, então, que não somente os fenômenos geofísicos geram risco, mas também o estado de desenvolvimento humano⁷² molda a vulnerabilidade às catástrofes, exacerbando seus efeitos (NAIK; STIGTER; LACZKO, 2007). A autora Laura Westra (2009, p. 5) argumenta que

todas essas catástrofes afetam, desproporcionalmente, as pessoas mais pobres no mundo, isto pelo fato de eles não possuírem infraestrutura ou serviços sociais para os protegerem, ou mitigarem os efeitos das catástrofes ambientais⁷³.

As Nações Unidas, em resolução elaborada no ano de 2010 e intitulada *Cooperação internacional em matéria de ajuda humanitária*

⁷¹ Do original: *Environmental degradation, settlement patterns, livelihood choices and behavior can all contribute to increase disaster risk, which in turn adversely affects human development and contributes to further environmental degradation. The poorest are the most vulnerable to disasters because they are often pushed to settle on the most marginal lands and have least access to prevention, preparedness and early warning. In addition, the poorest are the least resilient in recovering from disasters because they lack support networks, insurance and alternative livelihood options.*

⁷² Um estudo desenvolvido pela ONU em 1998 estimou que 96% das mortes provocadas por desastres ocorrem em 66% da população dos países mais pobres do mundo (PENTINAT, 2006).

⁷³ Do original: *All of these disasters affect disproportionately the poorest people in the world, as they have no infrastructure or social services to protect them or to mitigate the environmental disasters effects.*

para as catástrofes naturais: da fase dos seguros à ajuda ao desenvolvimento, também reconhece a preocupação com as populações urbanas e rurais mais pobres dos países em desenvolvimento. O documento considera que esse grupo humano faz parte dos que mais sentem os efeitos e o aumento dos riscos de catástrofes (ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, 2010).

Entretanto, não há como dizer que só os países em desenvolvimento sofrem com os graves desastres, mas há como afirmar que serão os mais gravemente atingidos. Ocorre que, se eles estiverem localizados em áreas que estão mais propensas ao acontecimento de um número maior destes eventos, isso tende a dificultar a evolução do desenvolvimento, em função da necessidade contínua de superar as recorrentes catástrofes ambientais (NAIK; STIGTER; LACZKO, 2007). Considera-se que

mudanças aceleradas nos padrões demográficos e econômicos causaram um distúrbio no balanço dos ecossistemas, aumentando o risco do sofrimento e das perdas humanas. Atualmente, as áreas populosas – cidades e zonas rurais – constituem uma base de ativos cada vez mais valiosa. Potenciais perdas humanas, sociais e econômicas em razão dos desastres naturais aumentam a cada ano, independentemente das forças da natureza. Essa vulnerabilidade exacerbada requer que a gerência dos desastres naturais esteja no coração das políticas de desenvolvimento econômico e social dos países propensos a sofrer com esses fenômenos (UNESCO, 2007, p. 45)⁷⁴.

Essa vulnerabilidade, presente nos Estados em desenvolvimento, parte de uma noção relativa, pois “está normalmente associada à exposição aos riscos e designa a maior ou menor susceptibilidade de

⁷⁴ Do original: *Accelerated changes in demographic and economic trends have disturbed the balance between ecosystems, increasing the risk of human suffering and losses. Today's populated areas - cities and agricultural zones - constitute and increasingly valuable asset base. Potential human, social and economic losses from natural disasters grow year by year, independently of nature's forces. Increased vulnerability requires that natural disaster management be at the heart of economic and social development policy of disaster-prone countries.*

peças, lugares, infraestruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo” (ACSELRAD, 2006, p. 2). A diversidade de fatores que ocasionam a insegurança concorre para uma maior ou menor exposição de determinada população aos riscos de desastres e para a possibilidade de ela ser mais ou menos protegida. Isso ocorre, pois há uma distribuição desigual dessa proteção.

Não é difícil constatar que alguns conseguem se proteger mais que outros e, portanto, se tornam menos vulneráveis, enquanto aqueles que não têm acesso aos bens necessários à proteção encontram-se sistematicamente excluídos “dos processos e dos espaços de posituação e reconhecimento de seus anseios, de seus valores e de suas concepções acerca de como deveriam ser entendidas as relações humanas em sociedade” (HERRERA FLORES, 2000, p. 19)⁷⁵ e permanecem condicionados à fragilidade de sua resiliência.

A condição de vulnerabilidade representa uma construção social. Sua definição é determinada a partir de pontos de vista distintos, o dos que possuem maior proteção diante das calamidades e o daqueles que a possuem em menor nível. Assim, esses grupos sociais possuem expectativas de vida diferentes, de modo que:

[...] quanto mais estreito for o arco das expectativas, maior a propensão a aceitar condições, em outras circunstâncias, momentos e lugares, inaceitáveis. Ou seja, a desigualdade compromete a capacidade dos [sic] mais “vulneráveis” livremente expressar[em] sua vontade (ACSELRAD, 2006, p. 3).

O comprometimento da capacidade dos vulneráveis perante o assombro de uma catástrofe ambiental pode ser enxergado como um fator de *injustiça ambiental*, principalmente quando se constata que esse distúrbio não atingirá a todos indistintamente⁷⁶. O termo em destaque

⁷⁵ Do original: *excluidos sistemáticamente de los procesos y los espacios de posituación y reconocimiento de sus anhelos, de sus valores y de sus concepciones acerca de cómo deberían entenderse las relaciones humanas en sociedad.*

⁷⁶ “Esses impactos, entretanto, não são distribuídos uniformemente, mas podem criar efeitos diferentes em diferentes latitudes, altitudes e até mesmo em diferentes grupos de pessoas, no mesmo local. Por exemplo, algumas partes do globo podem ser afetadas por um grande número de furacões, enquanto outras sofrem de frequentes episódios de seca. Outras partes podem ser mais propensas a doenças vetores devido ao aumento da temperatura ou a perda de terras devido

tem sido utilizado como forma de entendimento desse fenômeno de imposição desproporcional dos problemas ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais. A noção de *justiça ambiental* é, então, criada como um contraste e para “denominar um quadro de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 9). A ideia perpetrada pela justiça ambiental tem sido utilizada, da mesma maneira, como pressuposto de uma nova ótica para as lutas sociais e ambientais.

3.2 A GÊNESE DA JUSTIÇA AMBIENTAL: PRESSUPOSTOS DE UM MOVIMENTO EM PROL DA JUSTIÇA SOCIAL

No ano de 1991, um memorando emitido internamente pelo Banco Mundial, trouxe proposições que desafiaram as opiniões da comunidade internacional. Sua ideia principal baseava-se no incentivo à migração de indústrias poluentes para países menos desenvolvidos. Laurence Summers, economista chefe do Banco à época e autor do documento, apresentou três razões pelas quais o seu argumento se sustentaria. Em primeiro lugar, colocou que os custos da poluição, que têm o condão de prejudicar a saúde das pessoas, depende dos lucros perdidos com o aumento da taxa de mortalidade. Desse ponto de vista, uma determinada quantidade de poluição prejudicial à saúde deve ser alocada no país que apresentar o menor custo, ou seja, aquele em que os salários são os mais baixos. Nas palavras de Summers (1992, p. 82), “acredito que a lógica econômica por traz do despejo de uma carga de resíduos tóxicos em um país que possui os salários mais baixos é impecável e devemos encarar isso”⁷⁷.

Em segundo lugar, mencionou que a população mais pobre não viveria tempo suficiente para sofrer os efeitos da poluição ambiental e que os países subdesenvolvidos do continente Africano ainda estariam

à elevação do nível do mar. Simultaneamente, diferentes grupos de pessoas podem ser afetados, em diferentes graus, porque a distribuição desses efeitos combina-se com mais uma distinção importante – a capacidade de enfrentamento de diferentes países e dos indivíduos dentro desses países. O acesso à informação é uma questão-chave na prevenção e adaptação aos impactos atuais e esperados da mudança do clima” (RUTH; IBARRARÁN, 2009, p. 3).

⁷⁷ Do original: *I think the economic logic behind dumping a load of toxic waste in the lowest-wage country is impeccable and we should face up to that.*

muito pouco contaminados. Nesse contexto, lamenta o fato de algumas atividades poluidoras não serem diretamente transportáveis, como a produção de energia e a infraestrutura em geral (ACSELRAD; MELLO, BEZERRA, 2009). Por último, realça o fato de que a demanda por um ambiente limpo seria apenas uma preocupação “estética” daqueles que tem maior poder aquisitivo. Novamente, nos dizeres de Summers “claramente, o comércio de bens que incorporem preocupações com a poluição estética pode ser um reforço ao bem-estar” (SUMMERS, 1982, p. 8)⁷⁸.

O documento, conhecido popularmente como *Memorando Summers*, causou desconforto tanto para a comunidade internacional como para o Banco Mundial. Ao *The Economist*, jornal inglês que publicou o memorando, Summers justificou que tinha a intenção de “provocar o debate” entre seus colegas do Banco e que não pretendia defender o despejo de resíduos tóxicos próximo às casas das pessoas mais pobres (FOSTER, 1993). Sobre o documento em questão, Acsehrad, Mello e Bezerra (2009, p. 8-9) assim se pronunciam:

suas declarações admitem e justificam um quadro realmente existente de desigualdade em termos de proteção ambiental no planeta. Conforme indica o memorando do Banco Mundial, é para as regiões pobres que se têm dirigido os empreendimentos econômicos mais danosos em termos ambientais. Do mesmo modo, é nas áreas de maior privação socioeconômica e/ou habitadas por grupos sociais sem acesso às esferas decisórias do Estado e do mercado que se concentram a falta de investimento em infraestrutura de saneamento, a ausência de políticas de controle dos depósitos de lixo tóxico, a moradia de risco, a desertificação, entre outros fatores, concorrendo para suas más condições ambientais de vida e trabalho.

Desse modo, a desigualdade social e ambiental é justificada por meio da racionalidade econômica de Summers, ou seja, a distribuição das atividades portadoras de riscos de maior proporção é feita de forma concentrada para locais habitados por populações mais vulneráveis. Nas palavras de Acsehrad (2015, p. 61), “isto implicaria proceder a uma espécie de otimização planetária da economia da vida e da morte”.

⁷⁸ Do original: *clearly trade in goods that embody aesthetic pollution concerns could be welfare-enhancing.*

Assim, a concretização da otimização econômica propugnada por Summers requereu a

otimização das condições políticas – a disposição de Estados nacionais e poderes locais a desregular – assim como das condições de suficiente desorganização política das sociedades locais de modo a que estas se mostrassem propensas a consentir atividades danosas (ACSELRAD, 2015, p. 62).

O documento em questão situa a desigualdade social e os problemas ambientais no centro de uma discussão que tem o seu início na década de 1980, e que perdura até os dias de hoje. As *injustiças ambientais* tornam-se, então, uma pauta importante, quando atraem a percepção de que não é “toda a sociedade” ou a “humanidade”, de uma forma genérica, que sofrerá, de maneira igualitária, com os efeitos da crescente degradação ambiental, senão uma parcela específica da sociedade ou da humanidade que carrega em seus ombros o peso das consequências negativas a qual o ambiente é submetido.

Essa ideia veio na contramão da concepção que sobressaiu no debate ecológico, em seus primórdios, de que as questões ambientais se mostravam pouco sensíveis às dimensões sociológicas, preocupando-se somente com os temas da escassez e do desperdício (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). As Ciências Sociais, especialmente a Economia e o Direito, abordaram o problema ambiental como uma questão técnica e objetiva, sem que houvesse alguma ligação com as questões sociais. Para os economistas, por exemplo, os problemas ambientais são, muitas vezes, analisados a partir de um processo de otimização econômica a longo prazo ou como uma gestão otimizada de externalidades. A negligência perpetrada pelas Ciências Sociais no tratamento das questões ambientais foi uma escolha altamente questionável (BERTHE, 2015).

Dessa forma, a justiça ambiental surge a partir de um esforço prático, mas, posteriormente, assumindo contornos teóricos, para colocar em evidência as mazelas ocasionadas pelo modo de produção capitalista e pela distribuição não equitativa dos seus recursos e das suas externalidades⁷⁹. Diante desse cenário, as comunidades mais pobres e

⁷⁹ “É preciso lembrar que esse esforço teórico de se compatibilizar a questão ambiental com o pensamento desenvolvimentista e economista ocorre exatamente no período de consolidação do pensamento neoliberal em escala global. Os ajustes estruturais foram impostos pelas instituições de Bretton-

vulneráveis são, regularmente, as que suportam os efeitos do modo de produção hegemônico. De acordo com Ribeiro (2017, p. 158), os

povos indígenas, quilombolas, caiçaras, trabalhadores rurais, favelados, moradores de bairros de renda mais baixa estão entre os mais atingidos por catástrofes, mas também pelos efeitos lentos, mas duradouros, que tais processos de produção engendram.

O mercado tentou estratégias por meio de ações da chamada “modernização ecológica”⁸⁰ ou “capitalismo verde”, destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência. Seu modo de agir continua, então, enraizado no âmbito da lógica econômica, a qual lhe atribui “a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental, ‘economizando’ o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas” (ACSELRAD, 2002, p. 50). O pensamento ecológico que prevaleceu combinava as estratégias neoliberais com a concepção de homogeneidade das questões ambientais, ideia essa que fez parte do modelo teórico que justificava o desenvolvimento a todo custo, por um lapso temporal significativo, desconsiderando o meio ambiente.

Nesse contexto, esse ideal se torna um movimento. Chamado de *movimento por justiça ambiental*, surge nos Estados Unidos nos anos 80, com o principal objetivo de se mobilizar contra situações consideradas injustas perante a vulnerabilidade de grupamentos sociais,

Woods em todas as economias periféricas do mundo capitalista, disseminando programas de estabilização macroeconômica, liberalização financeira e comercial, desregulamentação dos mercados e privatização das empresas estatais. Nesse contexto, a discussão ambiental foi incorporada pela mesma “utopia” de um bem-estar alcançável a partir do livre jogo das forças do mercado. Sob essa ótica, quem melhor para combater os desperdícios ambientais senão as próprias forças de mercado, que estariam secularmente combatendo os desperdícios de recursos produtivos?” (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

⁸⁰ A estratégia da modernização ecológica é aquela que propõe conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso. Além de legitimar o livre-mercado como melhor instrumento para equacionar os problemas ambientais, essa concepção procurou fazer do meio ambiente uma razão a mais para se implementar o programa de reformas liberais.

destacando a “necessidade de distribuição equitativa de custos, riscos e benefícios ambientais, independentemente de fatores não justificáveis racionalmente” (CAVEDON; VIEIRA, 2012, p. 120). De forma mais objetiva, pode-se dizer que o movimento em questão se enraíza antes nas mobilizações referentes aos direitos civis⁸¹ da década de 1960, nos Estados Unidos do que nas lutas ambientais propriamente ditas (ALIER, 2014).

Nos Estados Unidos, o movimento nasceu a partir de um foco específico, qual seja, a luta contra a distribuição desigual de rejeitos tóxicos em locais habitados por comunidades vulneráveis, pobres e afro-americanas. A demanda almejada vinha embasada no conceito de “equidade geográfica”, que se refere à configuração espacial e locacional de comunidades em sua proximidade a fontes de contaminação ambiental (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 17). O caso de Afton, no condado de Warren, estado da Carolina da Carolina do Norte, é tido como o episódio inicial que deu nome ao movimento por justiça ambiental. Nessa localidade o governador decidiu implantar um depósito para resíduos de policlorobifenilos. Sua população era de 16 mil habitantes, a maioria dos quais vivendo abaixo da linha da pobreza. Uma luta local, conhecida como *Nimb* – da frase em inglês *not in my backyard* (não no meu jardim) – converteu-se, assim que chegaram os primeiros caminhões em 1982, em um massivo protesto não violento apoiado nacionalmente (ALIER, 2014).

Outro caso que se mostrou relevante na gênese do movimento, em razão da poluição por substância tóxica, foi o do *Love Canal*, um canal de despejo localizado no centro de uma comunidade de classe média de *Niagara Falls*, EUA. O local foi utilizado durante anos para despejo de materiais químicos e tóxicos de uma empresa chamada *Hooker Chemical*. Tais dejetos foram enterrados pelo dono do terreno, que o vendeu a US\$ 1,00 para uma empresa que procederia a construção de um conjunto habitacional no local. O esforço empreendido nas obras combinado com fortes tempestades acabou liberando o lixo químico, acontecimento que provocou uma emergência de saúde pública, de planejamento urbano e ambiental. A deflagrada situação obrigou a

⁸¹ A última viagem de Martin Luther King para Memphis, Tennessee, em abril de 1968, tinha por meta conquistar melhores condições de trabalho para os coletores de lixo, cuja saúde estava exposta a sérios perigos. Ver mais em: Alier (2014).

evacuação forçada de diversos moradores por correrem sérios riscos de saúde em um ambiente que se tornou impróprio para a sobrevivência⁸².

No que tange ao seu desenvolvimento nos Estados Unidos, pode-se dizer que o movimento por justiça ambiental se converteu em uma maneira de representar os problemas de contaminação urbana, mas o discurso por ele utilizado, de combate ao que denominaram de *racismo ambiental* não pode ser considerado uma reivindicação de cunho global. Não se pode afirmar que todos os casos de *injustiça ambiental* tenham correlação com essa temática. Assim, de acordo com Alier “o racismo não constitui um discurso universal” (ALIER, 2014, p. 234), por essa razão o referido autor prefere utilizar a expressão *ecologismo dos pobres*⁸³ para qualificar a corrente teórica da justiça ambiental.

A ideia propugnada nessa tese é unir a justiça ambiental à um conceito mais amplo, o de justiça social. Pois, não há como dissociar a problemática ambiental das questões sociais, visto que o ser humano e o meio ambiente possuem uma relação intrínseca e de completa dependência. Dessa forma, a justiça ambiental deve fazer sentido aos pobres de todas as partes do mundo, pois são as suas mazelas e reivindicações que devem ser tomadas em consideração ao se analisar o que pode ser modificado para melhorar suas condições de sobrevivência.

Segundo Alier, o eixo principal da justiça ambiental não é propriamente uma reverência à natureza, mas, antes,

um interesse material pelo meio ambiente, como fonte de condição para subsistência; não em razão da preocupação relacionada com o direito das

⁸² Ver mais em: Gibbs (1982).

⁸³ Para Alier (2014), “a corrente do ecologismo (que se expandiu como uma reação ao crescimento econômico) denominada de ecologismo dos pobres assinala que desgraçadamente o crescimento econômico implica maior impacto no meio ambiente, chamando a atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos das áreas de descarte dos resíduos. Nesse sentido, observamos que os países industrializados dependem de importações provenientes do Sul para atender à parcela crescente e cada vez maior das suas demandas por matérias-primas e bens de consumo. Essa corrente está crescendo em nível mundial pelos inevitáveis conflitos ecológicos distributivos. À medida que se expande a escala da economia, mais resíduos são gerados, mais os sistemas naturais são comprometidos, mais se deterioram os direitos das gerações futuras, mais o conhecimento dos recursos genéticos são perdidos. Alguns grupos da geração atual são privados do acesso aos recursos e serviços ambientais e sofrem muito mais com a contaminação”.

demais espécies e das futuras gerações, mas, sim, pelos humanos pobres de hoje (ALIER, 2014, p. 34).

Sua ética provém de uma busca por justiça social entre os seres humanos. Nas palavras de Henri Acselrad (2010, p. 103), a corrente em questão representa uma ressignificação da questão ambiental juntamente com a questão social:

a noção de “justiça ambiental” exprime um movimento de ressignificação da questão ambiental. Ela resulta de uma apropriação singular da temática do meio ambiente por dinâmicas sociopolíticas tradicionalmente envolvidas com a construção da justiça social. Esse processo de ressignificação está associado a uma reconstituição das arenas onde se dão os embates sociais pela construção dos futuros possíveis. E nessas arenas, a questão ambiental se mostra cada vez mais central e vista crescentemente como entrelaçada às tradicionais questões sociais do emprego e da renda.

Pode-se dizer que o campo teórico de justificação do referido movimento se baseia mais na deficiência de responsabilidade do Estado do que na escassa capacidade dos indivíduos à resiliência. A questão, nesse caso, se fixa mais sobre os mecanismos que tornam os seres humanos vulneráveis e menos sobre sua condição precária de defesa (ACSELRAD, 2006).

Nessa concepção teórica, alguns princípios são considerados orientadores de suas práticas, como *poluição tóxica para ninguém*, que possui em seu cerne o caráter solidário de colocar em pauta pública a denúncia do que seria uma lógica sociopolítica promotora de desigualdades. A ideia seria pressionar os empreendimentos considerados maléficos ao meio ambiente para impedir que as populações politicamente mais vulneráveis sofram com as consequências de seu modo de produção. Assim, o outro princípio que decorre deste primeiro é a busca *por outro modelo de desenvolvimento*, pois até então padrão de produção e de consumo que rege a sociedade vai de encontro com a sustentabilidade almejada para uma distribuição equitativa dos recursos (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

Ainda, há o princípio que pugna por *políticas ambientais democraticamente instituídas*, em que a perspectiva da justiça ambiental almeja uma regulação efetiva sobre os grandes agentes econômicos para

que estes evitem a procura de comunidades consideradas mais fracas como vítimas preferenciais de suas atividades danosas. Dessa forma, não se busca por

um fortalecimento das relações mercantis, pois estas já seriam onipotentes e onipresentes o suficiente para submeterem os territórios dos pobres [...] a serem os receptadores por excelência dos empreendimentos que a sociedade em geral recusa como vizinhos (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 30).

Contudo, para se compreender efetivamente o que prega a teoria da justiça ambiental, é necessário que se entenda o que significa o conceito de justiça para os diferentes teóricos que trabalham com tal concepção e, qual desses modelos teóricos mais se encaixa com a ideia de uma justiça no âmbito do meio ambiente e da dignidade humana. Para tanto, o próximo tópico se dedicará a analisar as teorias clássicas e modernas da justiça.

3.3 O QUE SE ENTENDE POR JUSTIÇA QUANDO SE FALA EM JUSTIÇA AMBIENTAL? UMA ANÁLISE DAS TEORIAS DA JUSTIÇA

A indagação que permeia o estudo da justiça ambiental é a concepção do termo “justiça”. O que os teóricos e ativistas desse movimento compreendem por justiça quando a incorporam aos seus escritos e reivindicações? Qual seria a compreensão de justiça que melhor se adequa aos anseios daqueles que sofrem por problemas de ordem ambiental? O significado de justiça vem sendo debatido ao longo de séculos, contudo, a temática ganhou uma atenção especial durante o Iluminismo, nos séculos XVIII e XIX, estimulada pela áurea política de mudança e pela revolução social e econômica pela qual os Estados Unidos e a Europa estavam passando nesse período.

De acordo com Amartya Sen (2011), nesse mesmo período destacam-se duas linhas divergentes de argumentação racional com relação à concepção de justiça entre importantes filósofos ligados ao pensamento radical da época. A primeira abordagem, instaurada por Thomas Hobbes (e seguida por destacados pensadores, como Jean-Jacques Rousseau), “concentrou-se na identificação de arranjos institucionais justos para uma sociedade” (SEN, 2011, 36). Essa

concepção pode ser denominada de *institucionalismo transcendental*, e pode ser evidenciada por duas características: primeiramente, coloca o seu foco no que considera ser a justiça “perfeita”, e não nas comparações feitas entre justiça e injustiça; em segundo lugar, dedica-se a acertar as instituições, sem se concentrar diretamente nas sociedades reais que poderiam surgir (SEN, 2011).

Essas duas características remetem ao contratualismo propugnado por Hobbes, Rousseau, Locke e Kant⁸⁴. O contrato social que as pessoas acordam em prol da manutenção da ordem social e da conseqüente formação do Estado, diz muito respeito à organização da sociedade tal qual é concebida nos dias de hoje, e, os contratos debatidos pelos autores em questão lidavam sobremaneira com a escolha das instituições que comporiam essa sociedade. Dessa forma, o enfoque na identificação transcendental das instituições ideais permeou o a evolução das teorias da justiça que foram criadas nesse ínterim (SEN, 2011).

No contexto do *institucionalismo transcendental*, tem-se como expoente o autor John Rawls, que ganhou notoriedade ao ser considerado proeminente nas clássicas teorias sobre a justiça, e ao focar sua teoria nas instituições que fossem perfeitamente justas e na distribuição de vantagens sociais para que se alcançasse uma sociedade justa.

Rawls denomina a sua concepção de justiça de “justiça como equidade”⁸⁵. Ao elaborar esse conceito, tinha como objetivo um entendimento que fornecesse uma alternativa razoável ao utilitarismo⁸⁶,

⁸⁴ Para mais informações sobre a teoria do contrato social relacionada aos autores mencionados, vide: Thomas Hobbes, *Leviatã* (1651); Jean-Jacques Rousseau, *Do contrato social* (1762); John Locke, *Dois tratados sobre o governo* (1689); Immanuel Kant, *Fundamentação da metafísica dos costumes* (1785).

⁸⁵ O objetivo primeiro da justiça como equidade era oferecer uma teoria convincente dos direitos e das liberdades fundamentais e de sua prioridade. O segundo objetivo era integrar essa teoria à interpretação da igualdade democrática, que levava ao princípio da igualdade de oportunidades e do princípio da diferença. Ver mais em: Rawls (2016).

⁸⁶ O utilitarismo é a visão de que a correção e a incorreção de um ato dependem simplesmente de suas conseqüências. Em leituras mais modernas, essa visão é sopesada em termos de felicidade humana. O primeiro defensor substancial dessa visão provavelmente foi Bentham. Ele é, certamente, lembrado como um dos primeiros filósofos que colocaram a racionalidade no centro da moralidade e da legislação, em oposição ao simples preconceito ou ao apelo divino. Isso foi

que, para o autor, há muito domina o pensamento político anglo-saxão. Sua principal motivação em encontrar essa alternativa era a ideia de fragilidade que doutrina utilitarista passava como sendo a base das instituições da democracia constitucional. Para Rawls, o utilitarismo⁸⁷ não consegue conceber uma teoria suficiente dos “direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos como pessoas livres e iguais, requisito da mais alta importância para a teoria das instituições democráticas” (RAWLS, 2016, p. xxxvi).

De acordo como sua teoria, a justiça deve ser considerada como a virtude primeira das instituições sociais, do mesmo modo como a verdade está para os sistemas de pensamento. Rawls demonstra a sua visão liberal ao colocar que cada indivíduo possui uma inviolabilidade fundada na justiça, a qual não pode ser desconsiderada em prol do bem-estar de toda sociedade. Assim, “a justiça nega que a perda da liberdade de alguns se justifique por um bem maior desfrutado por outros” (RAWLS, 2016, p. 4). Para uma sociedade ser considerada justa, as liberdades das pessoas devem ter por característica a inviolabilidade, e

feito com um único princípio: o princípio da utilidade ou princípio da maior felicidade. Ver mais em: Garvey (2010).

⁸⁷ Para Rawls (2016), “o utilitarismo pode ser visto de certo modo: todo homem, ao realizar seus próprios interesses, está livre para contrabalançar suas próprias perdas com seus próprios ganhos. Podemos nos impor um sacrifício agora por uma vantagem maior depois. Age muito bem, pelo menos quando não prejudica ninguém, a pessoa que procura alcançar o máximo de seu próprio bem e tanto quanto possível seus objetivos racionais. Ora, por que não deveria a sociedade agir com base no mesmo princípio aplicado ao grupo e, portanto, acreditar que aquilo que é racional para um homem é justo para uma associação de homens? Assim como o bem-estar de uma pessoa se constrói com uma série de satisfações obtidas em momentos diversos no decorrer da vida, da mesma maneira deve-se construir o bem-estar da sociedade com base na satisfação dos sistemas de desejos dos muitos indivíduos que a ela pertencem. Por meio dessas ponderações, chega-se ao princípio da utilidade de maneira natural: a sociedade está bem ordenada quando suas instituições elevam ao máximo o saldo líquido de satisfações. A característica marcante da teoria utilitarista da justiça é que não importa, exceto indiretamente, o como essa soma de satisfações se distribui entre os indivíduos, assim como não importa, exceto indiretamente, como cada pessoa distribui suas satisfações ao longo do tempo. A sociedade deve distribuir seus meios de satisfação, quaisquer que sejam, direitos e deveres, oportunidades e privilégios, e as diversas formas de riqueza, de modo a alcançar esse máximo, se for possível. A maneira mais natural, então, de chegar ao utilitarismo (embora não seja, é claro, o único modo de fazê-lo) é adotar para toda sociedade o princípio da escolha racional para um único ser humano”.

os direitos garantidos pela justiça não devem ser passíveis de negociações políticas, devendo estar à disposição de um bem maior.

Cada pessoa tem uma concepção de justiça. Isto é, cada qual compreende a necessidade e está disposto a corroborar um conjunto característico de princípios para a atribuição de direitos e deveres fundamentais e para decidir qual ele e os demais consideram ser a distribuição adequada dos benefícios e dos encargos da cooperação social. Assim, parece natural considerar o conceito de justiça distinto nas diversas concepções de justiça e como sendo especificado pelo papel que esses diferentes conjuntos de princípios, essas diversas concepções tem em comum (RAWLS, 2016, p. 6).

Neste trecho de sua obra Rawls explicita a característica distributiva de sua concepção de justiça. De acordo com o pensamento rawlsiano, o principal objeto da justiça é a *estrutura básica* da sociedade, ou seja, o modo como são distribuídos os direitos e deveres pelas principais instituições sociais e como elas estabelecem a divisão das vantagens derivadas da cooperação social. Compreende-se, intuitivamente, que a *estrutura básica* abarca diversas posições sociais. Em decorrência disso, do sistema político e das conjunturas sociais e econômicas em que estão inseridas, as pessoas nascidas em condições diferentes terão diferentes anseios com relação à vida. Isso faz com que as instituições sociais favoreçam a uns mais que a outros, fato que deflagra uma profunda desigualdade. Nesse sentido, Rawls salienta que “é a essas desigualdades, supostamente inevitáveis na estrutura básica de qualquer sociedade, que se devem aplicar em primeiro lugar os princípios da justiça social” (RAWLS, 2016, p. 9).

A compreensão de justiça social está, então, atrelada aos aspectos distributivos da estrutura básica da sociedade. Assim, o próprio conceito de justiça, no pensamento de Rawls, é definido pelo papel que seus princípios desempenham na atribuição de direitos e deveres e na definição adequada das vantagens sociais, ou seja, “a concepção da justiça é uma interpretação desse papel” (RAWLS, 2016, p. 12). Dentro da formulação dessa concepção de justiça o autor apresenta o que chama de *posição original*, que seria considerada uma situação de igualdade entre os homens, correspondente ao *estado de natureza* da teoria do contrato social de Hobbes. Contudo, essa não seria uma posição original

naturalmente tida como uma situação real, mas sim uma situação puramente hipotética, que tem como objetivo caracterizar determinada concepção de justiça. Como características dessa situação tem-se o fato que

ninguém conhece seu lugar na sociedade, sua classe ou seu *status* social; e ninguém conhece sua sorte na distribuição de recursos e das habilidades naturais, sua inteligência, força e coisas do gênero. Os princípios de justiça são escolhidos por trás de um *véu de ignorância*. Isso garante que ninguém seja favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios pelo resultado ao acaso natural ou pela contingência de circunstâncias sociais. Já que todos estão em situação semelhante e ninguém pode propor princípios que favoreçam sua própria situação, os princípios de justiça são resultantes de um *acordo ou pacto justo* (RAWLS, 2016, p. 15, grifo nosso).

Dessa feita, o entendimento rawlsiano de um pacto justo pressupõe uma situação hipotética em que as pessoas que entram em uma cooperação social, escolheriam, em ato conjunto, os princípios que seriam atribuídos ao que consideram ser justo. Isto é, aqueles preceitos que tem o condão de atribuir os direitos e deveres fundamentais e determinar a divisão dos benefícios sociais. Os homens, então, em grupo, devem decidir o que entre eles será considerado justo ou injusto. Para tanto, Rawls concebe que essa situação só possa ocorrer se essas pessoas estiverem em uma *posição original*, a qual representa o *status quo*, com a possibilidade de alcançar consensos equitativos⁸⁸. Além disso, ele também compreende que o mesmo grupo faria essa escolha

⁸⁸ “Parece razoável supor que as partes na posição original são iguais. Isto é, todos têm os mesmos direitos no processo de escolha dos princípios; todos podem fazer propostas, apresentar razões para sua aceitação, e assim por diante. É óbvio que a finalidade dessas condições é representar a igualdade entre os seres humanos como pessoas morais, como criaturas que têm uma concepção do próprio bem e estão capacitadas a ter um senso de justiça. Considera-se que o fundamento da igualdade é a similaridade nesses dois aspectos. Junto com o véu de ignorância, essas condições definem os princípios da justiça como aqueles que pessoas racionais interessadas em promover seus interesses aceitariam em condições de igualdade, quando não há ninguém que esteja em vantagem ou desvantagem em razão de contingências naturais ou sociais” (RAWLS, 2016).

sob o *véu de ignorância*, que pode ser interpretado como a existência de um grau de tolerância necessário com relação às diferenças nas concepções (religiosa, política, moral). “O véu de ignorância permite que as crenças funcionem como razões” (FABIAN, 2014, p. 145). Vem daí a compreensão da expressão *justiça como equidade*, que traduz “a ideia de que princípios da justiça são definidos por acordo em uma situação inicial que é equitativa” (RAWLS, 2016, p. 15).

É dentro desse contexto que Rawls concebe um contrato social – um acordo hipotético em uma posição original de equidade – tanto que para o autor a justiça como equidade é um exemplo de teoria contratualista. Rawls convida os homens a raciocinar sobre os princípios que eles - como pessoas racionais e com interesses próprios - escolheriam caso estivessem nessa posição. Ele não parte do pressuposto de que todos sejam motivados apenas pelo interesse próprio da vida real; pede somente que deixem de lado suas convicções morais e religiosas para realizar essa experiência imaginária (SANDEL, 2015).

O autor sustenta, então, que as pessoas presentes na posição inicial optariam por dois princípios distintos entre si. O primeiro representaria a exigência da igualdade na atribuição dos direitos e deveres fundamentais, enquanto no segundo argumenta-se que as desigualdades sociais (as de riqueza e de autoridade, por ex.) só poderão ser consideradas justas se resultarem em vantagens para todos, principalmente, para os membros menos favorecidos da sociedade. A ideia preconizada é de que

se o bem-estar de todos depende de um sistema de cooperação sem o qual ninguém teria uma vida satisfatória, a divisão das vantagens deve suscitar a cooperação voluntária de todos que dela participam, incluindo-se os que estão em situação menos favorável (RAWLS, 2016, p. 18).

Pelas palavras de Rawls (2016, p. 73), os princípios seriam assim definidos:

primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se

possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos.

A compreensão que se pode retirar desses preceitos, é que eles constituem a “concepção política” mais adequada da justiça preconizada por Rawls. As pessoas que vivem em uma sociedade bem ordenada regida por esses princípios teriam razão suficiente para afirmar que possuem um senso de justiça com base neles. Dessa forma,

a escolha unânime desses princípios de justiça faz boa parte do trabalho no sistema rawlsiano, que inclui a escolha das *instituições* para a estrutura básica da sociedade, bem como de uma concepção política de justiça (SEN, 2011, p. 86).

A partir da interpretação decorrente dos princípios, é possível, também, compreender que a teoria da justiça como equidade não preconiza uma distribuição exatamente igualitária. A distribuição dos bens sociais primários pela estrutura básica da sociedade faz com que as partes optem justamente pelos princípios que assegurem liberdade e igualdade de oportunidades e que permitam aos que se encontram em uma posição social considerada desfavorável que ainda assim possam garantir uma situação melhor do que aquela que teriam se estivessem em uma condição de perfeita igualdade. “É exatamente esse elemento, somado à prioridade do justo sobre o bem, que caracteriza a teoria de Rawls como uma teoria liberal e igualitária” (CONSANI, 2016, p. 83-84).

Após a publicação de sua teoria, Rawls não só foi aclamado por alçar a justiça social a um patamar importante dentro da teoria política, como sofreu críticas por parte de diversos autores (HART, 1973; POGGE, 2001; YOUNG, 2011; SEN, 2011). Os escritos posteriores colocavam à prova a aplicabilidade de sua concepção de justiça, bem como a exigência da escolha dos princípios que Rawls considerava primordiais para a construção de uma sociedade justa e o seu foco em uma justiça distributiva.

Dentre os teóricos que criticam a teoria da justiça como equidade, esta tese apresenta a ideia de justiça formulada por Amartya Sen, economista de formação, ganhador do Prêmio Nobel de Economia no ano de 1999 por sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, que manteve um longo relacionamento com a filosofia por meio de sua discussão com as diversas teorias da justiça (SELL, 2014).

Ao abordar a noção de justiça, Sen situa-se na corrente que chama de *comparação focada em realizações*, que seria uma abordagem comparativa direcionada às realizações sociais⁸⁹. Essa linha de pensamento envolvia comparações entre sociedades que já existiam, ou poderiam vir a surgir, assim, não se limitava a uma análise transcendental do que seria uma sociedade perfeitamente justa (SEN, 2011). A comparação focada em realizações tinha, então, como principal interesse a supressão das injustiças que assolavam os mais vulneráveis.

Nesse contexto, o autor direciona a sua atenção ao diagnóstico das injustiças presentes no mundo. Seu objetivo, ao escrever sobre a concepção de justiça na obra *A Ideia de Justiça* (2009), é contemplar as capacidades e liberdades das pessoas como forma de combater as iniquidades e injustiças existentes, ao invés de oferecer soluções para questões da natureza da justiça perfeita. Para Sen, “o que nos move, com muita sensatez, não é a compreensão de que o mundo é privado de uma justiça completa, mas a de que a nossa volta existem injustiças claramente remediáveis que queremos eliminar” (SEN, 2011, p. 9).

Uma teoria da justiça que possa servir como base de argumentação racional no domínio prático precisa incluir modos de julgar como reduzir a injustiça e promover a justiça, em vez de objetivar apenas a caracterização das sociedades perfeitamente justas - exercício que marca, de forma bastante dominante, muitas teorias da justiça na filosofia política atual. Os dois exercícios, para identificar arranjos sociais perfeitamente justos e para determinar se uma mudança social específica melhoraria a justiça, de fato têm conexões motivacionais; contudo eles são analiticamente desconectados (SEN, 2011, p. 9).

Segundo Sen (2011), a justiça está essencialmente conectada com o modo de vida das pessoas e não meramente à natureza das instituições que as rodeiam. Assim, sua prioridade é a vida real da sociedade no que tangue à avaliação de uma teoria da justiça. Mesmo que esse seja o seu foco principal, o autor não deixa de reconhecer a importância da escolha apropriada das instituições para a promoção da melhora na justiça, posto

⁸⁹ Diferentes versões desse pensamento podem ser encontradas nas obras de Adam Smith, Marquês de Condorcet, Jeremy Bentham, Mary Wollstonecraft, Karl Marx, John Stuart Mill, entre outros líderes do pensamento inovador nos séculos XVIII e XIX.

que elas podem contribuir de maneira direta para a vida que as pessoas são capazes de levar e para o exame minucioso dos valores e prioridades que se deseja considerar em uma sociedade.

Se essas realizações são avaliadas com relação às capacidades que as pessoas de fato possuem e não com relação às suas utilidades pode-se dizer que as vidas humanas, então, seriam vistas sem exclusão. O que se levaria realmente em conta seriam as liberdades substantivas que as pessoas desfrutam, ao invés de ignorar tudo menos os prazeres ou as utilidades que elas acabam tendo. Além disso, há outro aspecto da liberdade: ela nos faz responsáveis por aquilo que fazemos (SEN, 2011).

Consoante sua visão, a escolha única de determinado conjunto de princípios realizada na *posição original*, para a composição de uma sociedade plenamente justa não leva em conta os interesses gerais que existem na pluralidade de seres humanos. Esses interesses, por vezes conflitantes, afetam a compreensão que as pessoas possuem com relação à justiça (SEN, 2011). Além disso, os princípios apontados por Rawls elevam a liberdade a um patamar prioritário, ao conferir à liberdade máxima para cada pessoa importância maior que a promoção da equidade econômica ou social em prol do bem-estar da sociedade como um todo.

A prioridade total que foi dada por Rawls à liberdade é questionada por Amartya Sen (2010) no sentido de considerar problemas de ordem social menos importantes do que a violação de qualquer liberdade pessoal. Para o autor, a liberdade deve possuir algum tipo de prioridade, mas uma prioridade irrestrita poderia ser considerada uma atitude exagerada. Sen trabalha com a liberdade em uma perspectiva de expansão das capacidades humanas, para que elas possam levar a vida que valorizam. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é importante para a liberdade global das pessoas e para favorecer a oportunidade da pessoa ter resultados valiosos para si.

Nesse sentido, a liberdade possui dois aspectos para Sen. O primeiro é traduzido pelo aspecto processual, no qual os seres humanos são vistos como agentes ativos, capazes de direcionar suas próprias vidas e atuar como agentes que desenvolvem metas e objetivos sociais. O segundo aspecto encontra-se focado nas oportunidades, que seriam consideradas como a capacidade das pessoas escolherem e atingirem funcionalidades valiosas em suas próprias vidas. Essa abordagem difere de uma tradição da Economia em medir o valor real de um conjunto de

opções pelo melhor uso que possa ser feito deles. Ao invés disso, as opções são consideradas como liberdades, e a liberdade possui um valor intrínseco (LYSTER, 2015).

Outra questão apontada por Sen (2011) como um problema que poderia ser enfrentado na teoria de Rawls, é que o autor utiliza os bens primários (direitos, oportunidades, liberdades, riqueza, renda etc.) como a base da distribuição equitativa que deve estar presente na sua concepção de justiça. Sen argumenta que Rawls não leva em conta as amplas variações que as pessoas apresentam quanto às capacidades de converter bens primários em viver bem. Essas variações podem ser relacionadas às características heterogêneas das pessoas (características físicas díspares, propensão a sofrer alguma doença hereditária etc.), às condições ambientais (variações climáticas, desastres ambientais, capazes de afetar a qualidade de vida das pessoas), e diferentes características adquiridas em razão do entorno habitado (ex: habitar um bairro com a presença endêmica, de surtos de doenças infecciosas). Dessa forma, e sob esses argumentos, Sen propõe que o foco seja mudado dos bens primários para a real avaliação das liberdades e capacidades (CONSANI, 2016).

Nesse mesmo contexto, Iris Marion Young (1990), autora do que se pode chamar de *teorias modernas da justiça*, corrobora com o ponto de vista de Sen, ao colocar que as teorias liberais da justiça tendem a restringir o significado de justiça social à distribuição moralmente adequada de benefícios e encargos entre os membros da sociedade. Embora as questões distributivas sejam cruciais para uma concepção satisfatória da justiça, seria um erro reduzir a justiça social à distribuição. De acordo com a autora, o paradigma distributivo tende a concentrar seu pensamento sobre a justiça social na alocação de bens materiais, tais como bens, recursos, renda e riqueza, ou na distribuição de posições sociais, especialmente de empregos. Esse foco tende a ignorar a estrutura social e o contexto institucional que muitas vezes ajudam a determinar padrões distributivos.

Essas alegações remetem à crítica que Sen (2011) faz à teoria rawlsiana pelo fato de privilegiar as *instituições justas* em virtude das *sociedades justas*, ao não levar em conta as realizações sociais que supostamente podem surgir da escolha das instituições se essas considerarem outras características sociais. Para Sen (2011, p. 98), “o que realmente acontece com as pessoas não pode deixar de ser uma preocupação central de uma teoria da justiça”.

Na verdade, temos boas razões para reconhecer que a busca da justiça é em parte uma questão de formação gradual de padrões comportamentais - não há nenhum salto imediato da aceitação de alguns princípios de justiça e um redesenho total do comportamento real de todos os membros de uma sociedade em consonância com essa concepção política da justiça. Em geral, as instituições têm de ser escolhidas não apenas em consonância com a natureza da sociedade em questão, mas também em conformidade com os padrões reais de comportamento que se pode esperar, mesmo que uma concepção política de justiça seja aceita por todos, e até mesmo depois de ela ser aceita (SEN, 2011, p. 99).

A alternativa pensada por Sen (2011) é a abordagem da justiça social por outro viés, o das *teorias da escolha social*. Essas teorias remontam à Revolução Francesa em que a motivação dos teóricos era evitar a arbitrariedade e a instabilidade nos processos de escolha social. Pode-se dizer, então, que a teoria da escolha social está intimamente interessada na base racional dos juízos sociais e decisões públicas na escolha entre alternativas sociais. Assim, em relação à justiça social, Sen acredita ser mais interessante a utilização dessa teoria (focada nas realizações sociais) do que a teoria transcendental, apresentada anteriormente, pois “os resultados do processo de escolha social assumem a forma de ordenações de diferentes estados de coisas desde um *ponto de vista social*, à luz das avaliações das pessoas envolvidas” (SEN, 2011, p. 126).

O autor elenca sete pontos em que a teoria da escolha social seria relevante e contribuiria significativamente para a teoria da justiça, a saber:

- 1) *focalizar as comparações, e não apenas o transcendental*: isso porque a teoria da escolha social, como um meio de avaliação comparativa, concentra-se naquilo que deve ser escolhido pela sociedade, em vez de especular sobre uma sociedade perfeitamente justa;
- 2) *reconhecer a pluralidade inescapável de princípios concorrentes*: a teoria da escolha social reconhece a pluralidade de razões relacionadas à questão da justiça social e entende que elas podem, por vezes, conflitar umas com as

- outras, podendo gerar conflitos duradouros de princípios não elimináveis, o que pode ser importante na teoria da justiça;
- 3) *permitir e facilitar o reexame*: ressalta a forma como a teoria da escolha social abre espaço de forma persistente para a reavaliação e análise mais aprofundadas dos princípios gerais da decisão social;
 - 4) *permitir soluções parciais*: ao permitir a possibilidade de que mesmo uma teoria completa da justiça produza ordenações incompletas de justiça;
 - 5) *permitir a diversidade de interpretações e inputs*: a teoria da escolha social está interessada em chegar a juízos globais para a escolha social baseados em uma diversidade de perspectivas e prioridades;
 - 6) *ênfatisar a articulação e a argumentação precisas*: as demandas ligadas à busca da justiça na discussão pública, muitas vezes, deixam uma margem considerável para uma articulação mais clara e uma defesa mais ampla, de modo que essa explicitação pode proporcionar, ela mesma, alguma contribuição;
 - 7) *especificar o papel da argumentação pública*: a teoria da escolha social, desde sua criação, estabeleceu uma estreita associação com a defesa da razão pública (SEN, 2011).

O viés social é, desse modo, parte essencial da teoria da justiça sustentada por Amartya Sen. A principal característica teórica encontra-se na *abordagem das capacidades humanas baseadas na liberdade* como foco informacional para a tomada de decisão no tocante às características do mundo que devem ser avaliadas como justas ou injustas. De acordo com essa perspectiva, a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas as quais ela valorize, “o foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo – coisas que ela pode valorizar fazer ou ser” (SEN, 2011, p. 266).

Em síntese, Sen preocupa-se em abordar a justiça de forma a concentrar-se na vida real das pessoas, e não somente no que as instituições ditas justas podem lhes proporcionar. Sua concepção desloca o foco dos *meios de vida* para as *oportunidades reais de vida*, em que a liberdade de escolha e a emancipação das capacidades das pessoas é o que mais importa para a composição de uma sociedade justa. A visão de equidade centraliza-se na igualdade de oportunidades e capacidades agregadas pelos seres humanos, de modo que as

desigualdades ou injustiças presentes no mundo sejam focalizadas com o objetivo de figurarem na análise de melhora da justiça.

As falhas dessas capacidades seriam o resultado da discriminação ou marginalização das pessoas que não possuem a oportunidade de desenvolvê-las plenamente, o que acaba por incorrer em injustiça social e desigualdade. Para a autora Rosemary Lyster (2015), os impactos das catástrofes ambientais também contribuiriam para a falha das capacidades humanas.

Ao observar as análises realizadas sobre as teorias da justiça no intuito de conectá-las à concepção de justiça ambiental anteriormente trabalhada, é possível inferir conexões importantes para a compreensão da *injustiça ambiental* vivenciada por uma parcela da sociedade. Em primeiro lugar é importante reforçar que a justiça ambiental é uma questão de justiça social, ou no caso, de injustiças sociais deflagradas por desigualdades produzidas pelas escolhas institucionais. Nesse caso, a abordagem da justiça na perspectiva das *capacidades humanas baseadas na liberdade*, de Amartya Sen apresenta argumentos mais contundentes para a visão da justiça ambiental como um movimento que deve estar de acordo com as premissas da justiça social e realmente preocupado com as circunstâncias da vida real das pessoas.

Teóricos da justiça ambiental colocam a questão da distribuição de encargos ambientais para populações mais vulneráveis como a problemática central que deu início ao movimento. A distribuição não equitativa, ou a imposição desproporcional de “problemas ambientais” seria considerada um fator de injustiça nessa concepção. Tal argumento se aproximaria dos preceitos trazidos pela teoria da justiça distributiva, ou justiça transcendental, que estaria mais preocupada com uma distribuição equânime em uma suposta sociedade perfeitamente justa. O reducionismo da justiça ambiental à distribuição de riscos não reflete o que se deve realmente extrair dessa corrente teórica, posto que deixa de lado a análise do que realmente leva a sociedade a enfrentar a desigualdade.

A desigualdade social enfrenta raízes mais profundas que merecem ser analisadas para corroborar com as premissas trazidas pelas teorias da justiça previamente examinadas. De acordo com Acselrad, Mello e Bezerra (2009), a desigualdade ambiental pode ser manifestar sob a forma de proteção ambiental desigual ou de acesso desigual aos recursos ambientais. A primeira manifestação diz respeito à implantação de políticas ambientais (ou omissão das forças políticas em relação a elas) que coloque a população mais vulnerável em situações de riscos ambientais desproporcionais. A diferença existente entre os graus de

exposição de populações aos problemas ambientais não decorre de condição natural, determinação geográfica ou casualidade histórica, mas sim de processos de escolha política e mercadológica que ocasionam ainda mais a desigualdade social. A segunda manifestação, traduzida pelo acesso não equânime aos recursos naturais será analisada com mais afinco no tópico a seguir.

3.3.1 A distribuição dos bens ambientais: o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais

O acesso aos bens ambientais é uma temática que remete à questão da desigualdade dentro de uma sociedade. Primeiramente, pelo fato de reportar-se ao mundo dividido entre colonizadores e colonizados, em que os segundos eram subjugados ao poder de exploração dos primeiros em diversos aspectos. Um desses aspectos se configurava pela exploração econômica, que coincidia com o utilitarismo extrativista dos recursos ambientais que aquele país tinha a oferecer como matéria-prima. A desigualdade de forças, poder e, conseqüentemente, social ficava deflagrada, posto que os Estados colonizados não possuíam sequer a mesma chance de desenvolvimento dos “países estrangeiros”.

Foi somente em um período recente que aos países colonizados foi lhes dado o direito de usufruir e explorar os seus próprios recursos, como forma de protegê-los da ganância dos exploradores. Pode-se dizer que esse benefício se traduziu pelo princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, que reflete, em linhas gerais, o direito que foi concedido aos Estados e pessoas de disporem livremente de seus recursos naturais. Tal disposição acaba por refletir na apropriação desses recursos com o objetivo de explorá-los economicamente⁹⁰. O autor Nico Schrijver (1997) considera esse princípio do Direito Internacional um dos mais controversos da atualidade, desde a sua evolução no pós-Segunda Guerra. Neste referido período, o processo de descolonização estava em evidência, e, com ele, Estados recém-independentes procuraram desenvolver novos princípios e regras do Direito Internacional a fim de se afirmarem dentro da lógica das relações

⁹⁰ “Ao longo dos anos, o debate acerca da soberania sobre os recursos tem se alargado e se aprofundado. Ele se ampliou, alargando o seu âmbito de aplicação à riqueza natural e aos recursos marinhos. Ele se aprofundou, considerando o aumento do número de direitos relacionados com os recursos, incluindo os relativos ao investimento estrangeiro” (SCHRJVER, 2013).

internacionais e promoverem o seu desenvolvimento social e econômico (SCHRJVER, 2013). Schrijver aponta a evolução deste princípio:

O círculo de sujeitos com direito a dispor dos recursos naturais mudou consideravelmente ao longo dos anos. Inicialmente, durante os anos 50, o direito à soberania permanente foi, alternativamente, investido entre “povos e nações” e “países subdesenvolvidos”, devido ao fato da soberania permanente ter raízes tanto na promoção do desenvolvimento econômico de países “subdesenvolvidos” como na autodeterminação dos povos. Com o avanço do processo de descolonização a ênfase sobre os povos e a conexão com a autodeterminação diminuíram e, gradualmente, foram sendo transferidos para os “países em desenvolvimento”, enquanto que durante a década de 70, todos os Estados tornaram-se os principais sujeitos do direito à soberania permanente (SCHRJVER, 1997, p. 8).

Desta feita, o princípio do domínio permanente sobre os recursos naturais foi introduzido nos debates da ONU com a função de corroborar com o desejo dos povos coloniais e dos países em desenvolvimento de obterem o direito de usufruírem dos benefícios da exploração de recursos (SCHRJVER, 1997). Este preceito funcionaria como um escudo legal contra a violação da soberania econômica destes Estados advinda de direitos de propriedade ou contratuais, constantemente reclamados por países exploradores ou empresas estrangeiras.

Arelado à vertente econômica, um argumento fortemente presente na elaboração do princípio era o direito à autodeterminação dos povos⁹¹. Desde o período pós-colonial os Estados recém independentes

⁹¹ “Autodeterminação significa que as pessoas têm o direito de decidir seu próprio destino na ordem internacional. A autodeterminação é um princípio fundamental do direito internacional, decorrente do direito internacional consuetudinário, mas também reconhecida como um princípio geral do direito, consagrado em diversos tratados internacionais. Por exemplo, a autodeterminação está protegida pela Carta das Nações Unidas e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos como um direito de “todos os povos”. O escopo e o objetivo do princípio da autodeterminação evoluíram significativamente no século XX. No início de 1900, o apoio internacional

encontraram no princípio à autodeterminação uma razão para que sua soberania fosse respeitada e para que seus direitos não fossem flagrantemente violados pela subjugação a outro Estado. A autodeterminação dos povos passa a ser considerada pela ONU, na resolução nº 1514 de 1960 um direito humano fundamental, do qual o seu desrespeito representa um impedimento à promoção da cooperação e da paz mundial (ONU, acesso em: 30 jul. 2017).

Sob essas influências, as bases do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais foram sendo formadas. Apesar dos pilares principais serem considerados princípios tradicionais do Direito Internacional, como a soberania⁹² e a jurisdição territorial, a sua proveniência diz respeito à Carta das Nações Unidas (SCHRJVER, 2013). Ainda que não esteja explícita a menção ao princípio no referido documento, há algumas referências gerais a princípios que coadunam com as bases da soberania sobre os recursos naturais. O princípio da não intervenção nos assuntos internos⁹³, a igualdade soberana entre os

creceu para lutar pelo direito de todos os povos à autodeterminação. Isso levou a movimentos separatistas de sucesso durante e após a Primeira Guerra Mundial e a Segunda Guerra Mundial e lançou as bases para a descolonização na década de 1960” (LEGAL INFORMATION INSTITUTE, acesso em: 30 jul. 2017).

⁹² “A soberania é uma ideia de autoridade encarnada em organizações territoriais delimitadas às quais nos referimos como 'estados' ou 'nações' e é expressa em suas várias relações e atividades, tanto no âmbito nacional como internacional. No início do século XXI, há quase 200 dessas organizações ao redor do mundo, cada uma responsável pelo território sob sua jurisdição e as pessoas que lá vivem. A soberania está no centro dos arranjos políticos e práticas jurídicas do mundo moderno. A ideia teve origem nas controvérsias e guerras religiosas e políticas da Europa dos séculos XVI e XVII, e tem existido sem interrupção, espalhando-se pelo mundo desde aquela época; continua a evoluir. A Soberania é uma ideia fundamental da política e do direito que só pode ser corretamente entendida como, em um e ao mesmo tempo, tanto uma ideia de autoridade suprema do Estado, como uma ideia de independência política e legal de Estados separados geograficamente. Essas duas facetas da soberania do Estado não são ideias separadas. Elas representam diferentes aspectos de uma ideia geral. Soberania é uma ideia constitucional dos direitos e deveres dos governos e dos cidadãos ou súditos de estados particulares. É também uma ideia internacional de vários estados em relação uns aos outros, cada um ocupando seu próprio território e mantendo relações externas e relações com os outros, incluindo as relações pacíficas e de cooperação, bem como as relações discordantes e guerras periódicas” (JACKSON, 2007).

⁹³ Carta das Nações Unidas, art. 7º: “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam

Estados⁹⁴, a promoção do progresso econômico, social e do desenvolvimento, além do respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais⁹⁵, todos mencionados na carta que cria as Nações Unidas, refletem o contexto teórico por traz do princípio insurgente.

Sua consagração no âmbito do Direito Internacional veio com a adoção da resolução 1803 pela Assembleia Geral da ONU, intitulada “soberania permanente sobre os recursos naturais”. O documento surge do esforço da Assembleia Geral em promover o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e em conectar-se ao direito à autodeterminação dos povos. Em momento anterior, a Assembleia havia requisitado à Comissão de Direitos Humanos a preparação de recomendações acerca do respeito internacional dos povos à sua autodeterminação, da qual surge a recomendação para a criação de uma comissão específica que avaliasse o direito à soberania dos povos e nações sobre seus próprios recursos. É criada no ano de 1958 a “Comissão das Nações Unidas relativa à Soberania sobre os Recursos Naturais” (KILANGI, 1962, acesso em: 30 jul. 2017).

O trabalho dessa Comissão e os esforços do Conselho Econômico e Social deram vida à resolução anteriormente mencionada, que toma características de uma Declaração. O documento é adotado, em 1962, pela Assembleia Geral da ONU com oito artigos, nos quais fica expresso que o direito dos povos e nações à soberania permanente sobre seus recursos naturais “deve ser exercido no interesse do seu desenvolvimento nacional e do bem-estar da população do Estado em causa” (ONU, 1962, acesso em: 28 jul. 2017). Essa declaração marca uma fase do princípio, àquela na qual a soberania sobre os recursos se

essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII” (ONU, acesso em: 16 jul. 2017).

⁹⁴ Carta das Nações Unidas, art. 1º: “A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus membros” (ONU, acesso em: 16 jul. 2017).

⁹⁵ Carta das Nações Unidas, art. 55: “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c. o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião” (ONU, acesso em: 16 jul. 2017).

conecta estritamente à questão da autodeterminação dos povos em prol de sua independência econômica e da sua condição colonial.

Com o progresso do processo de descolonização nos anos 1970, o foco do princípio sai da autodeterminação e recai nos países em desenvolvimento, alçando os Estados como principais sujeitos do direito à soberania permanente sobre os recursos naturais (SCHRJVER, 1997). A evolução do princípio ao longo do tempo trouxe a identificação não só de direitos, mas de deveres decorrentes dessa soberania a qual os Estados gozavam. Os deveres incluem o respeito ao direito de desenvolvimento de todas as pessoas, principalmente ao pugnar pela proteção daqueles que podem ser afetados pelas consequências advindas da exploração econômica dos recursos. Nico Schrijver (2013, p. 96) considera que,

desta forma, e sob a influência do direito à autodeterminação e do direito ao desenvolvimento, a ênfase do princípio da soberania sobre os recursos naturais transferiu-se gradualmente de um princípio essencialmente baseado em direitos para um baseado em deveres com conteúdo específico.

A incorporação desses novos valores ao princípio será objeto importante na análise subsequente, primordialmente no que tange às implicações jurídicas que permeiam os deveres subjacentes ao direito concedido aos Estados de explorarem seus próprios recursos.

3.3.2 O direito ao desenvolvimento: do crescimento econômico ao desenvolvimento como liberdade

A partir do momento em que aos Estados descolonizados é dado o direito soberano de explorar economicamente os seus recursos nasce como um pressuposto o direito ao desenvolvimento. Contudo, para a compreensão desse direito a partir de suas diferentes facetas é necessário que se compreenda a evolução o vocábulo *desenvolvimento* em suas diversas fases e implicações, pois, como coloca Altvater, “o desenvolvimento não ocorre num laboratório atemporal e independente de sua localização, mas num espaço natural e social e em épocas históricas” (ALTVATER, 1995, p. 22).

A ideia moderna de desenvolvimento vem junto à alçada dos Estados Unidos como uma superpotência no período do pós-Segunda Guerra, momento em que o país considera a real necessidade de se

posicionar na nova configuração da economia mundial. Com a posse do Presidente Truman, “uma nova era se abria para o mundo – a era do desenvolvimento” (ESTEVA, 2000, p. 59). Ao considerar que o progresso industrial e científico dos EUA estaria disponível para o crescimento e o progresso de áreas subdesenvolvidas, o Presidente dá ao desenvolvimento um significado diferenciado, que poderia se referir à “hegemonia norte-americana” (ESTEVA, 2000, p. 60), e “revelava a vontade do Ocidente de retomar a economia após uma guerra devastadora” (SACHS, 2000, p. 118).

O desenvolvimento, nesse período, se remete, então, a um poder colonizador. O modo de produção industrial se torna uma meta necessária e inevitável, que, como consequência passa a subjugar Estados subdesenvolvidos a fornecedores de matéria-prima para a industrialização (SCHRIJVER, 2010)⁹⁶. Dessa forma, o desenvolvimento fica atrelado ao crescimento econômico em sua primeira faceta (principalmente na década de 1950 a 1970).

O crescimento econômico, além de propiciar o aumento da renda per capita das nações desenvolvidas, também era considerado uma solução para a pobreza⁹⁷. O pensamento desenvolvimentista considerava que os problemas do subdesenvolvimento estavam concentrados na região Sul do globo e que as soluções seriam encontradas, principalmente, na região Norte (DALY, 2014). Ao levar isso em conta, o crescimento não encontrava limites para servir como “solucionador” das desigualdades econômicas. O mundo era visto como uma fonte

⁹⁶ “Especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, as forças Aliadas, particularmente os Estados Unidos, tornaram-se cientes de sua dependência de matérias-primas no exterior e da vulnerabilidade de suas linhas de abastecimento. Tais preocupações foram delineadas na Carta do Atlântico, de 1941, em que os Aliados defenderam o princípio da igualdade de acesso de todos os estados às matérias-primas do mundo. As forças Aliadas afirmaram que iriam se esforçar “com o devido respeito pelas obrigações existentes, para promover o gozo de todos os Estados, grande ou pequeno, vencedor e vencido, de acesso, em igualdade de condições, ao comércio e às matérias-primas do mundo que são necessárias para a sua prosperidade econômica” (SCHRIJVER, 2010, p. 37).

⁹⁷ “Para os teóricos dependentistas latino-americanos, os países ‘atrasados’ ou ‘pobres’ estavam naquela situação graças às pilhagens passadas do processo de colonização e ao estupro contínuo da exploração capitalista, em níveis nacional e internacional, a que esses países estavam submetidos: o subdesenvolvimento era criação do desenvolvimento (ESTEVA, 2000, p. 66).

infinita e inesgotável de recursos naturais que propiciariam o desenvolvimento.

Contudo, o desenvolvimento como crescimento se depara com limites. Barreiras estas, que fazem com que as suas bases teóricas sejam modificadas. A desigualdade social, a degradação ambiental e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, passam a se tornar uma preocupação das Nações Unidas, mais ativamente na década de 1970. Momento em que é preparado o terreno para a primeira grande conferência a tratar sobre meio ambiente e desenvolvimento e em que são colocados em cheque os *limites para o crescimento*, com a obra controversa de Meadows⁹⁸.

O ano de 1972 marca a fase em que desenvolvimento e meio ambiente se entrelaçam. A *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano* destaca a entrada da pauta ambiental na agenda internacional impulsionada pela preocupação dos países desenvolvidos com os níveis de poluição e chuva ácida e com as perspectivas do crescimento populacional, principalmente nos países periféricos, e seu impacto no acesso aos recursos naturais.⁹⁹ A também chamada *Conferência de Estocolmo*, traz consigo a “proposta de modificar a percepção pós-guerra de um espaço global aberto onde cada nação pode se empenhar isoladamente em maximizar o crescimento econômico” (SACHS, 2000, p. 118), denota-se então que as pressões sofridas pelo meio ambiente como consequência da industrialização são problemas comuns, e que necessitam de uma percepção e cooperação interdependentes.

Contudo, as posições adotadas dentro da Conferência eram divergentes. Havia aqueles que defendiam a tese do crescimento zero, no sentido de conter o crescimento econômico industrial, poluidor e consumidor de recursos naturais finitos. Por outro lado, havia a tese que advogava em favor do desenvolvimento trazido pela indústria, no qual

⁹⁸ A obra *Limits to growth* já foi objeto de nota explicativa anteriormente, vide nota 66.

⁹⁹ Foi a partir da indicação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em julho de 1968, que surgiu a ideia de se organizar um encontro de países para criar formas de controlar a poluição do ar e a chuva ácida, dois dos problemas ambientais que mais inquietavam a população dos países centrais. Enviada à Assembleia Geral da ONU, a indicação foi aprovada em dezembro daquele ano. Na mesma reunião, definiu-se o ano de 1972 para a sua realização. Estava nascendo a conferência que marcou o ambientalismo internacional e que inaugurava um novo ciclo nos estudos das relações internacionais (RIBEIRO, 2010).

os países ditos “subdesenvolvidos” se enquadravam¹⁰⁰. A posição “desenvolvimentista” termina com vantagens no embate de ideias, e os países periféricos ganham a permissão para se desenvolver, e receber investimentos externos (RIBEIRO, 2010).

Nesse contexto, destaca-se que a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano foi considerada o documento mais importante que resulta de Estocolmo, contendo 26 princípios, que iniciam as bases do Direito Ambiental Internacional. Dentro da lógica desenvolvimentista prevalecente na reunião, destaca-se o princípio 21, o qual expressa a soberania permanente dos Estados à exploração dos seus recursos. Ao mesmo tempo, porém, o princípio traz em sua redação o dever de esses mesmos países não causarem danos ao meio ambiente de outro Estado por meio de atividades que estiverem sob a sua jurisdição. Ao consolidar esse princípio, a referida Declaração demanda que as políticas ambientais deveriam aumentar e não diminuir o potencial de desenvolvimento dos países periféricos (SCRIVVER, 2008).

Apesar das bases do desenvolvimento terem se conectado com o meio ambiente em Estocolmo, a preocupação com a consolidação da conservação ambiental aliada à economia aparece com mais força no *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O documento foi publicado no ano de 1987 e ganhou o significativo título de *Nosso futuro comum*. Com a proposta de analisar as estratégias a longo prazo para se alcançar padrões de desenvolvimento que levassem em conta o meio ambiente e os meios de cooperação que poderiam ser estabelecidos entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, o relatório traz uma

¹⁰⁰ Para fazer uma crítica a essa tese, expõe-se o pensamento de Altvater (1995): “o modelo de industrialização capitalista visivelmente não é universalizável; as exceções bem-sucedidas desta regra não chegam a invalidá-la. A sociedade capitalista afluenta possui um lado ordeiro ao Norte e um lado desordeiro ou caótico ao Sul. Não parece ser possível espalhar pelo mundo inteiro um modo de vida e de trabalho que, em primeiro lugar, se baseia em um elevado consumo energético e material; que, em segundo, precisa dispor de sistemas energéticos e de transformação material eficientes e inteligentes, e que, em terceiro, precisa realizar e organizar nessa base uma prática de vida europeia-ocidental, com os correspondentes modelos ideológicos e de pensamento e instituições políticas e sociais reguladoras. Sistemas industriais não constituem apenas artefatos técnicos que podem ser levados de um local a outro pela transferência de tecnologia, ou então seriam resultado claro dos modos de procedimento da mão invisível do mercado, consequência do comércio internacional desenvolvido conforme o teorema das vantagens comparativas dos custos”.

significação para o que seria o desenvolvimento sustentável. A compreensão da expressão foi traduzida nos seguintes termos “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). O autor Wagner Costa Ribeiro (2010, p. 108) tece comentário:

esse conceito tornou-se referência para inúmeros trabalhos e interesses dos mais diversos. Se de um lado existe os que acreditam que o planeta em que vivemos é um sistema único, que sofre consequências a cada alteração de um de seus componentes, de outro estão os que acreditam que o modelo hegemônico pode ser ajustado à sustentabilidade. Esse é o debate: manter as condições que permitam a reprodução da vida humana no planeta ou manter o sistema, buscando a sua sustentabilidade.

A fim de levar adiante a discussão sobre desenvolvimento e meio ambiente, a Assembleia Geral da ONU convoca, no ano de 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio 92, Eco 92 ou Cúpula da Terra.¹⁰¹ O grande objetivo dessa reunião foi estabelecer acordos internacionais que mediassem as ações antrópicas no meio ambiente. Para tanto, tratou-se da questão climática, do acesso e manutenção da biodiversidade na forma de convenções internacionais¹⁰² e da elaboração de uma declaração de princípios, a Declaração do Rio, e de um plano de ação que visava minimizar os problemas ambientais mundiais, a Agenda XXI (RIBEIRO, 2010).

A Declaração do Rio, da mesma maneira, se constituiu como uma declaração de princípios, contudo adicionou alguns preceitos que não

¹⁰¹ “Pelo ponto de vista da mobilização de lideranças, a Rio 92 foi um sucesso: dela participaram 178 Estados-nações, dos quais 114 chegaram a ser representados pelos respectivos chefes de Estado, dentro dos quais podemos destacar lideranças dos países centrais – como George Bush, François Mitterrand e John Major, na época, respectivamente, presidentes dos Estados Unidos e da França e primeiro-ministro da Inglaterra – e expoentes da periferia, como Fidel Castro” (RIBEIRO, 2010, p. 108).

¹⁰² *Convenção-Quadro sobre mudanças climáticas e Convenção sobre diversidade biológica.*

havam sido tratados na conferência de Estocolmo. O destaque se faz ao princípio do desenvolvimento sustentável (princípios 3 e 4), que se utiliza da mesma significação anteriormente dada pelo *Relatório Brundtland*, mas pela primeira vez figura em um instrumento internacional de grande relevância para o direito ambiental internacional.

Os fatos até então apresentados, evidenciam a compreensão da evolução do conceito de desenvolvimento. Ao sair do ponto do desenvolvimento como crescimento econômico para o desenvolvimento sustentável percebe-se que algumas premissas são levadas em conta ao longo do tempo. O ser humano, subjugado pelo processo do crescimento econômico industrial, torna-se o centro do processo de desenvolvimento, quando se considera que “o propósito do desenvolvimento não deveria ser o desenvolvimento de coisas, mas sim o desenvolvimento de pessoas” (COCOYOC DECLARATION, 1974, acesso em: 30 jul. 2017), e que a qualidade de vida deve ser levada em conta dentro dessa lógica. Para o alcance das necessidades humanas básicas era necessário considerar, da mesma forma, a conservação de meio ambiente ecologicamente equilibrado como pressuposto para referida qualidade.

Esta racionalidade do desenvolvimento fica mais evidente quando ele é alçado ao patamar de um direito na década de 1980. Sua estratégia passa a levar em conta o respeito aos direitos humanos e a incorporação de medidas para que esses direitos pudessem ser promovidos e garantidos. Além disso, uma análise da maioria dos instrumentos e debates em que as Nações Unidas prestigiaram o tema, indicava um consenso sobre alguns elementos que deveriam fazer parte do conceito de desenvolvimento. Seriam eles:

- (a) a realização das potencialidades da pessoa humana em harmonia com a comunidade deveria ser vista como um propósito central do desenvolvimento;
- (b) o ser humano deveria ser considerado um sujeito, e não um objeto do processo de desenvolvimento;
- (c) o desenvolvimento requer a satisfação das necessidades materiais e não materiais;
- (d) o respeito aos direitos humanos é fundamental dentro do processo do desenvolvimento;
- (e) as pessoas deveriam ser aptas a participar integralmente na formação de sua própria realidade;
- (f) o respeito aos princípios da equidade

e não discriminação é essencial; (g) a realização de um grau de autossuficiência individual e coletivo deve ser parte integrante do processo (REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL, 2013).

Esses pressupostos tornam-se concretos na *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1986. O documento define o desenvolvimento como sendo um

processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes (UNITED NATIONS, 1986, acesso em: 30 jul. 2017).

Ao considerar o indivíduo não só como parte atuante e beneficiário no processo, mas como o ponto central do desenvolvimento, a Declaração o considera um direito humano inalienável, em que todos os indivíduos estão aptos a participar, desfrutá-lo e ter as suas liberdades fundamentais realizadas.

Afirmar o direito ao desenvolvimento como um direito humano pressupõe a existência de uma variedade de interpretações sobre a inter-relação entre esses dois direitos. Um exercício de interpretação feito a partir de um viés mais crítico indica que o desenvolvimento reivindicado como um direito humano compreenderia o direito a um processo particular de desenvolvimento. Processo este, que teria a sua natureza centrada em torno dos conceitos de equidade e justiça, tendo em vista o fato da maioria da população encontrar-se em situação economicamente vulnerável e desprovida de condições equânimes (SENGUPTA, 2013). Sobre a estrutura do direito ao desenvolvimento, Sengupta (2013, p. 69) comenta:

o direito ao desenvolvimento requer que as considerações de equidade e de justiça determinem toda a estrutura de desenvolvimento. Por exemplo, a pobreza deve ser reduzida por meio do empoderamento dos mais pobres e da edificação das regiões menos favorecidas. A estrutura da produção deve ser ajustada para

produzir esses resultados por meio de uma política de desenvolvimento.

Ter o direito a esse processo significa criar a possibilidade de melhoria do bem-estar da população como um todo. Neste caso, o conceito de bem-estar ultrapassaria as noções convencionais de desenvolvimento como crescimento econômico para dar lugar à criação de capacidades que permitissem o aproveitamento das oportunidades advindas do desenvolvimento. Uma proposição, portanto, que privilegia os indicadores de desenvolvimento social e humano, como um facilitador para a expansão das liberdades humanas substantivas (SENGUPTA, 2013).

Desenvolvimento como promoção da liberdade, como preconiza o economista Amartya Sen (2010), requer a remoção das principais fontes de privação da liberdade, como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos. Para o autor, “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais” (SEN, 2010, p. 25), a partir delas é que o direito humano ao desenvolvimento pode ser compreendido como um real direito ao indivíduo à participação no processo que o envolve.

Dentro desse contexto, mostra-se relevante ressaltar que além do direito, o desenvolvimento também envolve deveres, atribuídos principalmente aos Estados, perante os seus beneficiários, de promover o direito humano a tal processo. Pode-se dizer que há dois aspectos que envolvem esses deveres. O primeiro deles diz respeito ao princípio da autodeterminação das pessoas sob a jurisdição de um Estado: o ente estatal deve respeitar o direito das pessoas ao livre exercício do seu desenvolvimento econômico, cultural e social, sem discriminação por motivos de raça, religião ou cor. O segundo aspecto se relaciona à cooperação internacional que os Estados devem manter com outros Estados para promover a realização do direito ao desenvolvimento (REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL, 2013).

Contudo, menor atenção tem sido dispensada em relação aos deveres decorrentes tanto do direito ao desenvolvimento como do direito à soberania permanente sobre os recursos naturais. O custo social desses processos por vezes é negligenciado, em detrimento de algum ganho econômico. As consequências são evidenciadas pela desigualdade suportada por uma parcela grande da população mundial, aquela que se enquadra como alvo das vulnerabilidades sociais.

O desenvolvimento sob a ótica da justiça seria aquele em que a prosperidade de uns não fosse decorrente da expropriação de muitos e que desenvolvesse consigo as capacidades das pessoas e as empoderasse para serem livres nas suas escolhas. Contudo, a realidade ainda demonstra que as posições privilegiadas na sociedade são aquelas que detêm, também, a maior parte da renda e, conseqüentemente dos recursos naturais. No outro lado da moeda estão aqueles que vão sofrer com problemas de todas as ordens, principalmente de ordem ambiental.

Um exemplo marcante dessa dicotomia recai sobre a tragédia ocorrida na cidade de Mariana/MG em 05 de novembro de 2015, a qual se tornou a pior catástrofe ambiental do Brasil. Quarenta milhões de metros cúbicos de lama e rejeitos tóxicos saíram da barragem de Fundão (MG), da Samarco em direção ao Rio Doce, que banha os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, chegando ao mar de Regência/ES (ORLANDI; THOMPSON, 2017, p. 05). O primeiro ponto de passagem da lama foi o vilarejo de Bento Rodrigues, que ficou completamente destruído, onde atualmente só restam escombros. Aqueles que ali moravam se viram obrigados a abandonarem as suas residências, os seus pertences e as suas lembranças em busca de um local em que a sobrevivência fosse segura (ORLANDI; GUEDES, 2017, p. 03). As conseqüências do desenvolvimento econômico literalmente transbordaram e assolaram cidades ao prejudicar a sua própria existência e todo o ecossistema vivo no rio e ao seu redor.

Ainda hoje, dois anos após a catástrofe, os desprivilegiados na balança do desenvolvimento encaram os efeitos da tragédia. Os pescadores ficaram sem o seu meio de subsistência, pois, até então há contaminação nas águas do rio e do mar¹⁰³; a população, sem uma fonte de água potável e, principalmente, sem o devido reconhecimento como pessoas afetadas pela lama, o que lhes priva a garantia dos seus direitos humanos.

Tudo isso deve ser levado em conta ao se discutir mais a fundo a questão das catástrofes ambientais e do direito que foi criado no intuito de regulá-lo. Uma perspectiva crítica da realidade é necessária para que esse não se torne um direito engessado e primordialmente procedimental, mas que compreenda em seus preceitos as desigualdades,

¹⁰³ “Assim como os 100 pescadores de Regência, que perderam o ofício com a proibição da pesca na região onde o rio encontra o mar, cerca de cinco mil pessoas dessas regiões viram parte do carangueijo catado pela comunidade pesqueira morrer após a chegada dos rejeitos nos manguezais” (ORLANDI; THOMPSON, 2017, p. 04).

como elas são produzidas e a maneira mais justa de combatê-las, para que as pessoas possam ter a garantia dos seus direitos humanos e um tratamento digno em meio às catástrofes.

4 POR UMA CONEXÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS

Há uma relevante inquietação com relação ao direito dos desastres, que ainda se encontra em desenvolvimento, sobre a ausência de menção aos direitos humanos em seus principais documentos. As convenções citadas em capítulo anterior e alguns outros tratados que se reportam a catástrofes específicas¹⁰⁴ não incluem em seus artigos a necessidade da proteção dos direitos humanos em tempos de calamidades ambientais. De outra parte, em alguns Estados, as situações de crise (como a ocorrência de catástrofes) são tratadas como “circunstâncias excepcionais” ou casos de “força maior”, o que enseja uma justificativa legal para que os direitos humanos possam ser derogados durante esses acontecimentos.

Criar essa conexão é imprescindível para o entendimento sobre a complexidade que ela representa. A insuficiência normativa não pode ser preenchida apenas de um modo objetivo, pois corre o risco de continuar insatisfatória aos olhos daqueles que esperam ter seus direitos humanos garantidos diante de uma catástrofe ambiental. Dessa forma, o presente capítulo tem por objetivo apresentar essa (não) relação entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais, assim como apontar alguns caminhos para que ela possa ser construída.

4.1 A (NÃO) RELAÇÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS

A relação conturbada do ser humano com a natureza e as injustiças ambientais e sociais a que indivíduos vulneráveis são submetidos representam um grande desafio ao Direito, principalmente aos direitos humanos. A extrema degradação ambiental, as mudanças climáticas, a escassez de água, a extinção rápida de espécies e florestas e a poluição descontrolada tornaram-se, nesses últimos anos, uma das ameaças mais graves aos direitos humanos, afinal “os direitos não

¹⁰⁴ A *Convenção de Genebra sobre a prevenção de acidentes industriais maiores da Organização Internacional do Trabalho*, de 22 de janeiro de 1993; a *Convenção de Tampere para fornecimento de recursos de telecomunicações para minimização de desastres e para operações de socorro*, de 18 de junho de 1998; a *Convenção-quadro de assistência em matéria de proteção civil*, de 22 de maio de 2000; a *Convenção sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação*, de 1989.

significam muito se o que está em risco é a vida na Terra” (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2017, p. 11).

Assim, ao considerar o ser humano como o ponto central das catástrofes ambientais, entende-se, ao mesmo tempo, a importância da conexão que deve ser empreendida entre esses eventos e os direitos humanos. O Conselho de Direitos Humanos da ONU, em sua Resolução 22/16, intitulada *Promoção e Proteção dos direitos humanos nas situações consecutivas a uma catástrofe ou a um conflito*¹⁰⁵, reconhece que os direitos humanos de milhões de pessoas são afetados de diferentes maneiras por crises humanitárias, incluindo nesse rol os desastres naturais e aqueles causados por influência humana, principalmente durante o período de recuperação e reabilitação pós-calamidade (ONU, 2013).

Assim, foi requisitado ao Comitê Consultivo que preparasse um relatório baseado em pesquisas sobre as melhores práticas e os principais desafios na promoção e proteção dos direitos humanos em situações pós-desastre/pós-conflito, com foco na incorporação de direitos humanos nos períodos de assistência, recuperação e esforços de reconstrução, a ser apresentado ao Conselho dos Direitos Humanos.

Em outra resolução do mesmo conselho, intitulada *Direitos humanos e mudanças climáticas*, a ONU evidencia o fato de que os

¹⁰⁵ Na sua 22ª sessão, o conselho aprovou a resolução 22/16 (A/HRC/RES/22/16) sobre a proteção dos direitos humanos nas situações pós-desastre/pós-conflito, que toma nota das propostas de investigação realizadas pelo Comitê Consultivo e solicitava ao órgão: 1. preparar, dentro dos recursos existentes, um relatório baseado em pesquisas sobre as melhores práticas e os principais desafios na promoção e proteção dos direitos humanos em situações pós-desastre/pós-conflito, com foco na incorporação de direitos humanos em relevo, recuperação e esforços de reconstrução, a serem apresentados ao Conselho dos Direitos Humanos em sua 28ª sessão; 2. buscar os pontos de vista e os insumos dos Estados-membros, organizações internacionais relevantes, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários, órgãos, fundos e programas das Nações Unidas, como o UNISDR, o Unicef, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Fundo de População das Nações Unidas, procedimentos especiais relevantes para os direitos humanos, bem como agências e organizações que trabalham em situações pós-desastre/pós-conflito e representantes da sociedade civil, a fim de preparar o relatório de pesquisa acima mencionado (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, acesso em: 25 ago. 2017).

impactos das mudanças do clima, além de agravar a ocorrência de catástrofes ambientais, afetam direta e indiretamente o efetivo gozo dos direitos humanos por parte da sociedade. Destaca, ainda, que as pessoas não podem ser privadas dos seus meios de subsistência e que os principais direitos afetados seriam os direitos à vida, alimentação adequada, ao mais alto nível de saúde, moradia apropriada, autodeterminação e água potável (ONU, 2011).

No ano de 2005, o Conselho de Direitos Humanos, em sua Resolução 2005/60, designada *Direitos humanos e meio ambiente como elementos do desenvolvimento sustentável*, considerou que os danos causados por catástrofes ambientais podem ter efeitos potencialmente nocivos sobre o gozo dos direitos humanos e a segurança da vida, bem como do próprio meio ambiente (ONU, 2005).

Ainda que haja o reconhecimento da ineficaz fruição dos direitos humanos mais fundamentais durante a ocorrência de uma catástrofe ambiental, a efetiva proteção dos direitos ainda não se encontra em total relação com as fases do *ciclo dos desastres*. Há um *gap* jurídico nesse sentido, o qual, portanto, necessita ser preenchido.

As catástrofes ambientais, por sua lógica multifacetada e pela abrangência de variáveis que se encontram envolvidas em seu contexto de ocorrência, poderiam ser pensadas em termos de grandes obstáculos quando se considera a efetivação dos direitos humanos. Nesse sentido, o autor Michel Prieur traz à tona o seguinte questionamento: seriam as catástrofes, então, uma zona de “não-direito”? (informação verbal)¹⁰⁶.

Elaborar a base jurídica que pretende regulamentar a prevenção, gestão e reparação dos efeitos dessas calamidades sem considerar a garantia e a proteção dos direitos humanos seria um ato de exclusão da própria vítima: o ser humano. Incorporar a dimensão humana às catástrofes se faz extremamente necessário a partir do momento em que se considera a calamidade dentro de uma perspectiva real: não somente como um obstáculo à fruição de direitos, mas como uma possibilidade de gerá-los para aqueles que são atingidos.

É possível, dessa forma, que as catástrofes sejam examinadas como um fator de evolução do Direito, a partir do momento em que a dinamicidade dos eventos ambientais colocam o próprio Direito em movimento. Para Julien Bétaille (2014), as catástrofes exercem uma influência na criação jurídica, pois possuem uma relação com a efetividade sobre as normas que deles resultam. Dessa feita, “a efetividade parcial das normas indica que o Direito mantém influência

¹⁰⁶ Em palestra proferida na Universidade do Vale do Itajaí, em 2014.

na ocorrência de novas catástrofes” (BÉTAILLE, 2014, p. 483), assim como as catástrofes podem ensejar o surgimento de direitos.

Para a teoria crítica dos direitos humanos, que tem Joaquín Herrera Flores como maior expoente, esses direitos devem estar adequados à realidade em que se pretendem inseridos.

A deterioração do meio ambiente, as injustiças propiciadas por um comércio e por um consumo indiscriminado e desigual, a continuidade de uma cultura de violência e de guerras, a realidade das relações transculturais e das deficiências em matéria de saúde e de convivência individual e social que sofrem quatro quintos da humanidade obrigam-nos a pensar e, conseqüentemente, a apresentar os direitos desde uma perspectiva *nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras* (HERRERA FLORES, 2005, p. 15, grifo nosso).

Para tanto, defende que os direitos humanos devem representar processos abertos de luta para que se alcance a dignidade humana. No caso em tela, considerar a construção de um direito dos desastres sob a ótica dos direitos humanos deve fazer parte de uma prática emancipatória, a fim de que o empoderamento dos indivíduos mais vulneráveis possa lhes proporcionar direitos que os façam alcançar uma sobrevivência digna.

Assim, a compreensão da conexão propugnada entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais vai além de uma proposta meramente normativa, de inclusão de normas que se proponham a garantir esses direitos àqueles que são vítimas das calamidades. Não que a relevância da construção normativa seja desconsiderada, mas, antes das normas postas, faz-se necessário compreender o contexto no qual essas normas devem ser inseridas e o motivo pelo qual elas se fazem tão necessárias. É nesse contexto que a teoria crítica dos direitos humanos torna-se significativa para o embasamento teórico da tese.

A justificativa pela escolha teórica recai no questionamento que ela propõe das condições históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais em que os direitos humanos se contextualizam. Diferentemente da dita teoria tradicional dos direitos humanos, a teoria crítica considera que estamos diante de uma temática que, além do seu caráter epistemológico, possui, também, um conteúdo ontológico, ético e político (HERRERA FLORES, 2005). Ela refuta a abstração da norma,

mesmo ao reconhecer sua enorme importância na garantia da efetividade dos direitos no âmbito internacional, afirmando que “os direitos não podem reduzir-se às normas” (HERRERA FLORES, 2005, p. 23).

O direito, nacional ou internacional, não é mais que uma técnica procedimental que estabelece formas para ter acesso aos bens por parte da sociedade. É óbvio que essas formas não são neutras nem assépticas. Os sistemas de valores dominantes e os processos de divisão do fazer humano (que colocam indivíduos e grupos em situações de desigualdade em relação a tais acessos) impõem “condições” às normas jurídicas, sacralizando ou deslegitimando as posições que uns ou outros ocupam nos sistemas sociais. O Direito não é, conseqüentemente, uma técnica neutra que funciona por si mesma. Tampouco é o único instrumento ou meio que pode ser utilizado para a legitimação ou transformação das relações sociais dominantes. O “direito” dos direitos humanos é, portanto, um meio, entre muitos outros, na hora de garantir o resultado das lutas e interesses sociais e, como tal, não pode se afastar das ideologias e das expectativas dos que controlam seu funcionamento (HERRERA FLORES, 2005, p. 24).

Ao permanecer atrelado às ideologias e expectativas daqueles que controlam o seu funcionamento, os direitos humanos são considerados, de um modo genérico, como produtos de uma concepção hegemônica ocidental voltados para a luta da dignidade humana. Esses direitos nascem para atender às necessidades de um determinado momento na história¹⁰⁷. Contudo, isso não significa que as circunstâncias e os

¹⁰⁷ “A Declaração universal dos direitos humanos e os pactos internacionais sobre direitos sociais e direitos civis se situaram no contexto da Guerra Fria, estabelecida entre dois grandes sistemas de relações sociais que se enfrentavam para conseguir a hegemonia mundial; da mesma maneira, tais textos surgiram em uma época em que, junto aos tímidos e controlados processos de descolonização, colocavam-se em prática políticas públicas decididamente interventoras sobre as conseqüências mais perversas da aplicação do mercado à sociedade. Naqueles tempos, proliferavam as empresas públicas, as negociações estatais entre sindicatos e governos a respeito das condições de trabalho nas empresas e, obviamente, uma produção legislativa tendente a reconhecer cada

contextos não se modifiquem¹⁰⁸ a ponto de impelir-nos a repensar, a todo o momento, esses direitos. Norberto Bobbio (2004, p. 5) diz que os direitos humanos, por mais fundamentais que sejam, são “direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez nem de uma vez por todas”.

Tradicionalmente considerados como parte da essência humana, os direitos humanos são reduzidos à mera retórica conservadora, que serve mais para justificar o injustificável¹⁰⁹ do que para resolver os problemas concretos da humanidade (HERRERA FLORES, 2009). Nessa linha de raciocínio, Boaventura de Sousa Santos e Marilena Chauí explicitam que a hegemonia dos direitos humanos como essa linguagem ocidental de dignidade humana é atualmente incontestável. Contudo, tal hegemonia divide seu espaço com uma realidade perturbadora: grande

vez mais direitos à cidadania dos países, sobretudo, dos mais desenvolvidos. Ademais, os textos citados tiveram que conviver com o final dos processos decolonizadores e o progressivo surgimento de novas nacionalidades e novos atores internacionais” (HERRERA FLORES, 2009).

¹⁰⁸ “Atualmente, estamos diante de um novo contexto social, econômico, político e cultural, que, para fixar uma data de início, se desenvolve politicamente a partir da queda do Muro de Berlim e do anúncio do “fim da história” por parte dos autoproclamados vencedores da Guerra Fria. Nesse novo contexto, vê-se uma paralisação das medidas interventoras por parte do Estado em relação às atividades econômicas. Se há quatro décadas o Estado controlava as consequências do mercado (poluição, destruição do patrimônio histórico-artístico etc.) aplicando medidas interventoras, na atualidade é o mercado que impõe as regras aos Estados por meio de instituições globais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e, sobretudo, a Organização Mundial do Comércio” (HERRERA FLORES, 2009).

¹⁰⁹ “Durante muitos anos, após a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos foram parte integrante da política da Guerra Fria e como tal foram considerados pela esquerda. Duplos critérios na avaliação das violações dos direitos humanos, complacência para com os ditadores amigos, defesa do sacrifício dos direitos humanos em nome dos objetivos do desenvolvimento – tudo isso tornou os direitos humanos suspeitos como guia emancipatório. Quer nos países centrais, quer em todo o mundo em desenvolvimento, as forças progressistas preferiram a linguagem da revolução e do socialismo para formular uma política emancipatória. E, no entanto, perante a crise aparentemente irreversível desses projetos de emancipação, essas mesmas forças progressistas recorrem hoje aos direitos humanos para reinventar a linguagem da emancipação” (SANTOS, 1997, p. 11).

parte da população mundial não é sujeito de direitos humanos, e, sim, objeto de discursos de direitos humanos (SANTOS; CHAÚÍ, 2014).

O que se questiona é: se os direitos humanos são produtos sociais, eles servem à luta dos excluídos, dos explorados e dos vulneráveis ou a tornam ainda mais difícil? A resposta pode vir como uma proposição: conceber os direitos humanos de um modo contra-hegemônico. Isso porque a mesma hegemonia que pode consolidar e legitimar a opressão de uma grande parcela da população poderia ser utilizada para subvertê-la.

Para se buscar a concepção contra-hegemônica dos direitos humanos, o caminho inicial é optar por uma hermenêutica de suspeita em relação a como esses direitos são convencionalmente entendidos e defendidos, isto é, vinculados à sua matriz liberal e ocidental. Como um discurso emancipatório, os direitos humanos foram concebidos historicamente a serviço das sociedades ditas “colonizadoras”. Contudo, esses mesmos direitos podem apresentar uma genealogia revolucionária, capaz de subverter essa ordem colonial.

É, pois, fácil ser-se levado a pensar que a hegemonia de que hoje gozam os direitos humanos tem raízes muito mais profundas e que o caminho entre então e hoje foi um caminho linear de consagração dos direitos humanos como princípios reguladores de uma sociedade justa. Esta ideia de um consenso há muito anunciado manifesta-se de várias formas, e cada uma delas assenta numa ilusão. Porque largamente partilhadas, estas ilusões constituem o senso comum dos direitos humanos convencionais (SANTOS; CHAÚÍ, 2014).

Santos e Chauí (2014) distinguem algumas ilusões presentes nos direitos humanos concebidos convencionalmente. A primeira delas é a *teleologia*, que consiste em ler a história de frente para trás, partir do consenso atual sobre os direitos humanos e ler o passado como um caminhar linearmente orientado para se chegar a esse resultado. A escolha dos precursores é fundamental para a análise do resultado em questão. É a história contada pela perspectiva dos vencedores ou dos perdedores. A vitória histórica dos direitos humanos foi, por muitas vezes, traduzida em um ato de violenta reconfiguração da história,

as mesmas ações que, vistas da perspectiva da outras concepções de dignidade humana eram ações de opressão ou dominação foram reconfiguradas como ações emancipatórias e libertadoras, em nome dos direitos humanos (SANTOS; CHAÚÍ, 2014).

Outra ilusão a que o autor se remete é a *descontextualização*. A partir dessa ideia, se reconhece que os direitos humanos, como linguagem emancipatória, surgiram da influência do Iluminismo do século XVIII, da Revolução Francesa¹¹⁰ e da Revolução Americana. O que normalmente fica omissos quanto aos direitos humanos é o fato de que, desde então até a atualidade, esses direitos foram utilizados como discurso e como arma política, em contextos distintos e com objetivos contraditórios¹¹¹. De forma gradual, os direitos humanos passaram a refletir o discurso dominante da dignidade humana, em conformidade com as políticas liberais, com o desenvolvimento do capitalismo e com o colonialismo. Assim, há que se ter em mente que o mesmo discurso dos direitos humanos já teve diversos significados em diferentes contextos históricos, assim como nos tempos atuais o contexto clama por uma significação atualizada.

A terceira ilusão que se faz relevante destacar é o *antiestatismo*. Do seu surgimento, os direitos humanos carregam a característica da predominância dos direitos civis e políticos em suas normativas, ou seja,

¹¹⁰ A declaração de 1789 serviu de parâmetro e foi a principal fonte inspiradora da *Declaração universal dos direitos humanos*, proclamada pela ONU em 1948.

¹¹¹ “No século XVIII, por exemplo, os direitos humanos eram parte integrante dos processos revolucionários em curso e foram uma das suas linguagens. Mas também foram usados para legitimar práticas que consideramos opressivas, se não mesmo contrarrevolucionárias. Quando Napoleão chegou ao Egito, em 1798, explicou assim as suas ações aos egípcios: “Povo do Egito. Os nossos inimigos vão dizer-vos que eu vim pra destruir a vossa religião. Não acrediteis neles. Dizei-lhes que vim restaurar vossos direitos, punir os usurpadores e erguer a verdadeira devoção de Maomé”. E foi assim que a invasão do Egito foi legitimada pelos invasores. O mesmo se poderia dizer de Robespierre, que fomentou o terror em nome do fervor beato e dos direitos humanos durante a revolução francesa. Quando, a partir de meados do século XIX, o discurso dos direitos humanos se separou da tradição revolucionária, passou a ser concebido como uma gramática despolitizada de transformação social, uma espécie de antipolítica. Os direitos humanos foram subsumidos no direito do Estado e o Estado assumiu o monopólio da produção do direito e da administração da justiça” (SANTOS; CHAÚÍ, 2014).

direitos provenientes de um processo liberal de secularização e de individualização, que se traduz em uma exigência contra o Estado absolutista. Desde então, se concretiza a ideia da exigência de uma atitude negativa do Estado para o respeito dos direitos humanos (o Estado deveria abster-se de agir para que os direitos não fossem violados). A partir da emergência gradual dos direitos sociais e econômicos, a exigência pela atitude do Estado muda para uma vertente positiva (o Estado deve agir para efetivar a garantia dos direitos). De um modo ou de outro, “o Estado tem permanecido no centro dos debates sobre os direitos humanos e assim deve continuar” (SANTOS; CHAÚÍ, 201).

Ter essas ilusões em mente torna-se fundamental para a construção de uma teoria e uma prática contra-hegemônica dos direitos humanos. Dessa forma, para uma teoria que pretende apresentar uma reflexão crítica sobre a dignidade humana e as formas culturais/particulares de se conquistá-la, é necessária essa diferenciação, desde o início, das teorias que “negam” a necessidade de repensar continuamente e permanentemente o conceito de direitos humanos. A chamada teoria tradicional parece dizer que os direitos humanos já estão garantidos, não há uma obrigação de modificá-los ou repensá-los de acordo com os novos eventos que ocorrem na história (HERRERA FLORES, 2009). Boaventura de Souza Santos e Marilena Chauí (2014) explicitam assim a sua concepção dos direitos humanos, vistos pela teoria tradicional:

considero um entendimento convencional dos direitos humanos como tendo as seguintes características: os direitos são universalmente válidos independentemente do contexto social, político e cultural em que operam e dos diferentes regimes de direitos humanos existentes em diferentes regiões do mundo; partem de uma concepção de natureza humana como sendo individual, autossustentada e qualitativamente diferente da natureza não humana; o que conta como violação dos direitos humanos é definido pelas declarações universais, instituições multilaterais e organizações não governamentais (predominantemente baseadas no Norte).

No contexto dessa teoria dominante, os direitos são “os direitos”, ou seja, os direitos humanos são satisfeitos a partir do momento em que

se tem direitos. Os direitos seriam, então, uma plataforma para se obter mais direitos. Nesse contexto, a teoria tradicional se reduz à generalização dos direitos. Essa é uma lógica muito simplista dos direitos humanos, que os coloca em uma posição *a priori*, em que os direitos já estão garantidos antes mesmo de que as capacidades e as condições adequadas para exercê-los sejam dadas à população (HERRERA FLORES, 2009).

Herrera Flores (2009) faz uso de uma racionalidade diferenciada ao analisar os direitos humanos, primeiramente, ao dividi-los em três níveis de trabalho: o “o que” dos direitos; o “por que” dos direitos e o “para que” dos direitos. Os direitos humanos, mais que direitos, são *processos*, ou seja, o resultado provisório de lutas sociais postas em prática para se ter acesso aos bens necessários à vida. A preocupação reside, então, em como um direito humano consegue se transformar realmente em um direito, como consegue obter a garantia jurídica da sua efetividade e aplicabilidade.

Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivado como outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que é, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas. Exterior, pois as constituições e tratados “reconhecem” – evidentemente, não de um modo neutro ou apolítico – os resultados das lutas sociais que se dão fora do direito, com o objetivo de conseguir um acesso igualitário e não hierarquizado “a priori” aos bens necessários para se viver. Interior, porque essas normas podem dotar tais resultados de certos níveis de garantias para reforçar o seu cumprimento (HERRERA FLORES, 2009, p. 34).

O “o que” dos direitos humanos reflete, então, as dinâmicas sociais que são empreendidas na busca de bens materiais e imateriais necessários à sobrevivência humana. Essas dinâmicas são traduzidas em lutas sociais (ou jurídicas) pelo acesso aos bens, cujo resultado virá por meio de normas jurídicas que garantirão esses bens. Mas por que empreender a luta pelos direitos humanos?

Os processos de divisão social, ao longo dos anos, nunca foi algo igualitário. Os seres humanos ocupam determinada “posição” na

dinâmica da sociedade, à qual se tornam submetidos quando se analisa essas divisões do fazer humano. Dessa forma, alguns terão mais facilidade do que outros para acessarem os bens necessários à sobrevivência (educação, moradia, saúde, meio ambiente etc.). O “por que” emerge da desigualdade e injustiça perpetrada em tais processos de divisão do fazer humano, por uma tentativa de acesso igualitário a uma vida digna.

Essa tentativa faz parte do “para que” dos direitos humanos. O acesso aos bens sociais básicos pressupõe uma vida com dignidade, de modo que a dignidade humana torna-se o objetivo principal a ser atingido com a conquista dos direitos humanos. Entende-se por dignidade o conjunto de atitudes e aptidões necessárias para que os indivíduos possam lutar contra os processos que os impedem de alcançar os bens materiais e imateriais necessários, de um modo igualitário e não hierarquizado. Sendo assim, os direitos humanos devem ser analisados e postos em prática como o produto de lutas culturais, sociais, econômicas e políticas que contextualizam a realidade em função dos interesses mais gerais da sociedade, ou seja, são os esforços realizados para buscar a dignidade humana.

A dignidade humana é a pedra angular da teoria crítica dos direitos humanos. Este é o princípio pelo qual os direitos humanos e as lutas sociais devem se pautar. Sendo assim, a esses direitos cabe o revestimento das dinâmicas sociais que buscam construir as condições materiais e imateriais que se tornam necessárias para atingir alguns objetivos genéricos, ou seja, que “nos forneçam meios e instrumentos, seja de ordem política, social, econômica, jurídica ou cultural, que nos leve a pensar nos direitos humanos a partir de uma teoria em que as verdades sejam conquistadas por meio das práticas sociais” (HERRERA FLORES, 2007, acesso em: 18 ago. 2017)¹¹².

Os elementos de conceituação dos direitos humanos presentes na teoria crítica demonstram a sua complexidade como temática de abordagem. A complexidade do termo reside em diversos campos do conhecimento, que mostram sua relevância para a compreensão dos direitos humanos por um prisma multifacetado. Sua complexidade cultural reflete um embate há muito discutido na doutrina: o

¹¹² Do original: *dotarnos de medios e instrumentos, sean políticos, sociales, económicos, jurídicos o culturales, que nos induzcan a pensar los derechos humanos desde una teoría en la que las verdades las ponen las prácticas sociales.*

universalismo versus o *localismo* (ou relativismo), ou seja, a confluência existente entre elementos ideológicos e premissas culturais¹¹³.

Os direitos humanos enunciados pelo discurso da ONU nascem sob o pressuposto da universalidade e do inerentismo. Esses pressupostos parecem fazer parte do próprio surgimento das Nações Unidas, que foi criada com o intuito de que suas normativas fossem universais, atendendo a todas as pessoas do globo. Os direitos humanos, então, se estabelecem como universais e inerentes à dignidade humana, à condição de humano (GRUBBA, 2016). Para a ONU, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* é o documento que representa a internacionalização dos direitos humanos, principalmente ao promover o

reconhecimento universal de que os direitos básicos e as liberdades fundamentais são inerentes a todos os seres humanos, inalienáveis e igualmente aplicáveis a todos, considerando-se que cada ser humano nasce livre e igual em dignidade e direitos (GRUBBA, 2015, p. 174).

Ainda que a Declaração seja considerada um marco muito importante na luta pelo processo de humanização do direito, não há como omitir que os seus fundamentos ideológicos e filosóficos são ocidentais. Para Boaventura, o que se considera atualmente como universal é o fundacional do Ocidente transformado em universal, em outras palavras, um *localismo globalizado*¹¹⁴. A hegemonia econômica, política, militar e cultural do Ocidente nos últimos cinco anos conseguiu transformar o que era único e específico dessa região em algo universal e geral (SANTOS; CHAÚÍ, 2014). O universal que se conhece

¹¹³ “A polêmica sobre os direitos humanos no mundo contemporâneo está centrada em duas visões, duas racionalidades e duas práticas. Em primeiro lugar, uma visão abstrata, vazia de conteúdo e referências com relação às circunstâncias reais das pessoas e centrada em torno da concepção ocidental de direito e do valor da identidade. Em segundo lugar, uma visão localista, na qual prevalece o próprio, o nosso com respeito aos outros e centrada em torno da ideia particular de cultura e do valor da diferença” (HERRERA FLORES, 2009).

¹¹⁴ De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1997), “o localismo globalizado consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso, seja a atividade mundial das multinacionais, a transformação da língua inglesa em língua franca, a globalização do *fast food* americano ou da sua música popular ou a adoção mundial das leis de propriedade intelectual ou de telecomunicações dos EUA”.

atualmente vem da transformação histórica do eurocentrismo, palco das principais referências ocidentais relacionadas ao Direito, especialmente aos direitos humanos.

A crítica é feita à descontextualização da Declaração, à dificuldade em encaixar os princípios ideológicos nela contidos em todas as concepções de dignidade humana existentes. Por isso, a complexidade situa-se na multiculturalidade que pode ser atribuída aos direitos humanos, os quais deveriam ser compreendidos sem imposições ou colonialismos. Ao analisar esse “embate”, Herrera Flores (2009) apresenta uma racionalidade que pretende superar a ideia do direito, garantidor da identidade comum, como neutro, e da cultura, garantidora da diferença, como algo fechado, a qual ele denomina de racionalidade de resistência.

Para chegar ao conceito que deseja, o autor primeiro faz uma crítica aos tipos de universalismos existentes e não desejáveis dentro da racionalidade dos direitos humanos. A racionalidade formal dos direitos humanos culmina em um primeiro tipo de prática universalista, que pode se chamar de *universalismo de partida* (HERRERA FLORES, 2009). Esse é o universalismo que reflete o essencialismo presente no discurso dos direitos humanos, premissa que permite a construção de um direito humano inerente por meio da consideração da existência de uma essência humana, comum a todos os seres humanos (GRUBBA, 2016). Ao considerar o universalismo como “de partida” influi-se, na prática, a adoção de normas já postas, as quais devem ser consideradas como direitos garantidos, direitos dados “a priori” aos seres humanos, pelo simples fato de serem humanos. Pode-se dizer que a abstração também se faz presente nessa concepção, pois parte-se de um postulado abstrato, com o objetivo de encaixá-lo em um contexto real.

Outro universalismo que Herrera Flores põe à prova é denominado de *universalismo de retas paralelas*, quando os localismos são reivindicados para tentar solucionar o universalismo abstrato. A analogia às retas paralelas designa as diferenças existentes nos particularismos culturais, que somente se encontrarão em um plano infinito. De acordo com o autor, o localismo “fecha-se em si mesmo; resiste à tendência universalista ‘a priori’ e despreza as distinções culturais com o objetivo de impor uma só forma de ver o mundo” (HERRERA FLORES, 2009, p. 162). Com isso, o localismo coloca-se na mesma situação do universalismo de chegada, ao defender a separação do outro, a contaminação da alteridade.

Diante dessas duas posições, que se mostram insuficientes para fundamentar a universalidade dos direitos humanos, é que Herrera

Flores (2009, p. 163) defende sua racionalidade de resistência, “uma racionalidade que não nega que se possa chegar a uma síntese universal das diferentes opções ante os direitos e também não descarta a virtualidade das lutas pelo reconhecimento das diferenças”. Para o autor, o universalismo deve ser de *chegada* ou de *confluência*, ou seja, depois dos processos de lutas sociais que originarão os direitos humanos. Fala-se, então, de cruzar propostas, não de sobrepor-las.

Nesse processo, ao mesmo tempo em que rejeitamos os essencialismos universalistas e particularistas, damos forma ao único essencialismo válido para uma visão complexa do real: aquele que cria condições para o desenvolvimento das potencialidades humanas, de um poder constituinte difuso que se compõe não de imposições ou exclusões, mas, sim, de generalidades compartilhadas, às quais chegamos, e não das quais partimos (HERRERA FLORES, 2009, p. 164).

A *universalidade de chegada* coaduna com a complexidade atribuída aos direitos humanos analisados criticamente. Atribui relevância aos contextos sociais, negando, assim, as premissas que se pretendem abstratas. A lógica deontológica do direito, ou seja, de “dever ser”, pressupõe uma construção social por trás da norma¹¹⁵. Essa construção, nos direitos humanos, reflete a posição que cada pessoa ocupa nos processos de fazer humano, que facilitam ou dificultam o acesso aos bens necessários para se alcançar uma vida digna.

É dentro desse contexto que a teoria crítica prima por um ponto de vista que não seja neutro às desigualdades sociais. A pretensão de

¹¹⁵ “Uma norma não descreve nem cria nada *por si só*. As normas estão inseridas em sistemas de valores e em processos sociais de divisão do trabalho humano a partir dos quais se institui uma forma de acesso aos bens, e não outra. Estamos diante de meios, de instrumentos que prescrevem comportamentos, impõem deveres e compromissos individuais ou coletivos, sempre interpretados a partir de um sistema axiológico e econômico dominante. Por isso, quando falamos de direitos humanos como se tratasse de um “fato”, podemos chegar, inclusive, a confundir os cidadãos e as cidadãs de um determinado entorno político e cultural, pois pode ser que creiam que, com o simples fato de que suas expectativas se converteram em normas, já têm assegurado o acesso aos bens para cujo acesso essas normas *deveriam* ser criadas” (HERRERA FLORES, 2009).

objetividade e neutralidade quando se trata da prática dos direitos humanos faz parte de um olhar indiferente à realidade. A teoria que se pretende objetiva ou neutra acaba por cair em uma formalização que induz à passividade, da mesma forma que o essencialismo presente nos direitos humanos (os seres humanos já têm os direitos) não incentiva à ação e o conhecimento¹¹⁶. Pensar em uma teoria *impura*¹¹⁷ reflete a natureza híbrida¹¹⁸ da sociedade na qual se está inserido, considera a multiplicidade de fatores que se deve levar em conta ao formular normas jurídicas que têm por objetivo garantir direitos aos seres humanos.

Assim, para se conhecer um objeto cultural, como são os direitos humanos, deve-se fugir de todo tipo de metafísica ou ontologia transcendente. Ao contrário, é aconselhável uma investigação que destaque os *vínculos* que tal objeto tem com a

¹¹⁶ “A busca filosófica da essência nos induz a encontrar a “substância” dos fenômenos em algum lugar sagrado ou transcendente. Lugar distante de nossa condição humana, do qual se julgarão todos os nossos atos. Porém, nós, ao invés de buscar essas transcendências separadas do humano, indagaremos a partir do caráter real e material dos direitos, do que “está” debaixo, do que subjaz, do que suporta todo o edifício dessas lutas. Em outras palavras, investigaremos o fundamento necessário para entendê-los e colocá-los em prática, o qual, segundo nosso ponto de vista, não é outro que o contexto social, econômico, político e cultural no qual se dão tais direitos como produtos culturais que são” (HERRERA FLORES, 2009).

¹¹⁷ “O impuro exige uma via positiva de aproximação. O conhecimento do impuro exige reconhecer os vínculos existentes entre os fenômenos que compõem o objeto de investigação. Reclama, assim, tomar consciência da essencial pluralidade de todo objeto de conhecimento ou, em outras palavras, de sua disposição para reconhecer e integrar as diferenças. O impuro nos induz, então, a reconhecer os conteúdos e as diferenças que fazem de um determinado objeto a meta do nosso infinito afã por conhecer. Por ser narrável, o impuro está inserido na história, por isso necessitamos entender as razões de sua mobilidade, de suas transformações, de suas mudanças” (HERRERA FLORES, 2009, p. 89).

¹¹⁸ “Nossas produções culturais e, conseqüentemente, aquelas com transcendência jurídica e política, são ficções que aplicamos ao processo de construção social da realidade. Reconhecer que nossas categorias e instituições baseiam-se em ficções não implica a degradação de sua natureza como instrumentos, de técnicas adequadas para por em prática a nossa concepção de sociedade. Mas, para isso, mostra-nos algo muito importante para o diálogo e a capacidade de transformação do real: todas essas construções são determinadas pela história e pelo trabalho interpretativo da humanidade” (HERRERA FLORES, 2000).

realidade. Com isso, abandonamos toda pretensão de pureza conceitual e o contaminamos de contextos. “Mundanizamos” o objeto para que a análise não se fixe na contemplação e no controle da autonomia, neutralidade ou coerência interna das regras, senão que se estenda a descobrir e incrementar as relações que tal objeto tem com o mundo híbrido, mesclado e impuro em que vivemos (HERRERA FLORES, 2009, p. 53).

Como forma de apresentar as bases da teoria crítica, Herrera Flores (2009) elenca quatro condições que devem ser apreciadas em prol da construção dessa corrente teórica, a saber: 1) assegurar uma visão realista do mundo, a fim de orientar racionalmente a atividade humana – opta-se, então, por apresentar uma predisposição positiva para enfrentar os problemas relacionados aos direitos humanos; 2) o pensamento crítico vai além e se pretende um pensamento combativo, capaz de desempenhar um papel de conscientização que ajude a lutar contra as injustiças, ou seja, um papel de mobilização; 3) esse mesmo pensamento crítico surge para coletividades sociais que dele necessitam para elaborar uma visão alternativa do mundo e se sentirem seguras ao lutar por sua dignidade; 4) por esse motivo, o pensamento crítico demanda a busca pela exterioridade em relação ao sistema dominante; a crítica, tanto social como cultural, pressupõe a construção de vontades que empoderem os seres humanos na hora de escolher o que é mais conveniente para se alcançar os objetivos de dignidade; ser crítico de um determinado poder dominante expressa a capacidade humana à indignação.

Os direitos humanos não são conquistados somente por meio de normas jurídicas que os reconheçam, senão por meio dessa capacidade de indignação dos seres humanos com relação à realidade que os envolve, ao sistema neoliberal dominante, passível de gerar opressão e desigualdades sociais. Ou seja, os direitos humanos também são reconhecidos pelas práticas sociais daqueles que, de certo modo, se encontram marginalizados do processo de positivação e reconhecimento normativo das suas perspectivas.

Situar os direitos em seus contextos reais e como práticas sociais concretas possibilita a ação contra a homogeneização, a invisibilização e a hierarquização pretendidas pelas práticas institucionais tradicionais. Um primeiro passo para esse posicionamento seria recuperar a ação política, no sentido de romper com as posições naturalistas, que

entendem o Direito como uma esfera prévia e separada da ação política democrática. Compreender os direitos humanos como um ramo separado do político leva a uma concepção restrita da ação social (separação entre ideais subjetivos e feitos sociais subjetivos) e, por outro lado, a uma visão estreita desses próprios direitos. Os direitos humanos não são categorias que existem em um mundo ideal, esperando para serem colocados em prática pela ação social; eles vão se criando e se recriando, na medida em que se atua no processo de construção social da realidade (HERRERA FLORES, 2000).

Dessa forma, os direitos humanos devem servir para aumentar a capacidade dos seres humanos. Aquela mesma capacidade já trabalhada por Amartya Sen na sua concepção de justiça, entendida pela possibilidade dada aos indivíduos de atuarem no mundo, de escolherem aquilo que vão valorizar e como gostariam de viver. Sem a fruição de direitos humanos contextualizados, a capacidade torna-se insuficiente como meio de atuação e como oportunidade de viver com parâmetros dignos. Daí decorre a necessidade de uma metodologia relacional para a compreensão desses direitos. Não há como compreendê-los de um modo isolado dos objetos e fenômenos que são produzidos dentro de uma determinada sociedade: “cada direito, cada interpretação e cada prática social que seja relacionada com os direitos não deve ser considerada como resultado casual ou acidental, mas parte de um processo amplo de relações sociais, políticas, teóricas e produtivas” (HERRERA FLORES, 2009, p. 92).

Assim, Herrera Flores (2009) criou um marco pedagógico para colocar em evidência essa metodologia relacional, bem como todos os argumentos de sua teoria crítica. Para isso, pensou em uma figura que fosse capaz de mostrar toda a complexidade com a qual se deve observar os direitos humanos e escolheu a forma de um diamante. A escolha se deu pelo fato de o diamante não ser uma figura estática e, sim, uma imagem em três dimensões, que está sempre em movimento, além de permitir que se consiga enxergar todos os seus lados, ou seja, por todos os seus pontos de vista.

O autor chamou essa figura de *diamante ético*: “na qualidade de diamante, nossa figura pretende afirmar a indiscutível interdependência entre os múltiplos componentes que definem os direitos humanos no mundo contemporâneo” (HERRERA FLORES, 2009, p. 119). Os direitos humanos, a partir dessa perspectiva crítica e relacional, podem ser vistos como direitos inseridos em seus reais contextos, não como justificações de um discurso ideológico dominante. Assim como o

resultado de lutas sociais que se sobrepõem, compostas tanto por categorias teóricas, como por categorias práticas¹¹⁹.

O propósito da figura é mostrar que tanto os direitos humanos quanto a dignidade humana são elementos que estão sempre em relação com diversos fatores, não estão isolados. A imagem mostra, igualmente, que não são direitos dados “a priori” ou anteriormente; são construídos com a interconexão desses elementos dentro da lógica social, o que lhes concede o caráter de direitos que estão sempre em movimento.

Utilizando-se da metodologia relacional e da interconexão propugnada pela teoria crítica dos direitos humanos, a tese se propõe a analisar a (não) relação entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais sob essa perspectiva crítica. Em um primeiro momento, se constata a insuficiência de uma conexão normativa entre as duas temáticas, o que, sob a perspectiva da teoria crítica, recai na neutralidade das normas postas, que por vezes “invisibilizam” a realidade. A própria realidade demonstra a complexidade que está envolta nesses temas: a profusão de catástrofes ambientais na atualidade tem modificado a lógica de sobrevivência de várias sociedades e não há como dizer que elas não prescindem da proteção dos direitos humanos diante das calamidades.

Há, por parte da comunidade internacional, uma falta de atenção em como as catástrofes podem ser fontes para o surgimento de direitos, ou, ainda, como as catástrofes ambientais de grandes proporções podem ser consideradas geradores de direitos humanos diante da vulnerabilidade exacerbada que as populações menos protegidas apresentam ao enfrenta esses problemas ambientais.

Ressalta-se, dessa forma, que a maioria das convenções internacionais que tratam da proteção dos direitos humanos se silencia com relação à proteção das pessoas em momentos de catástrofes, assim como os diversos documentos e declarações sobre desastres raramente abordam as ligações entre catástrofes e direitos humanos. A situação de crise e a consequente urgência proveniente das catástrofes muitas vezes obscurecem os direitos em geral ali existentes e os direitos humanos, em particular.

Há apenas três tratados de direitos humanos que trazem à tona, em seu texto, as duas temáticas simultaneamente. A *Carta africana dos direito e bem-estar das crianças*, em seu artigo 25, assim menciona:

¹¹⁹ Elementos do diamante são 1) conceituais: teorias, posição, espaço, valores, narração e instituições; 2) materiais: forças produtivas, disposição, desenvolvimento, práticas sociais, historicidade e relações sociais.

1. qualquer criança que seja permanente ou temporariamente privada do seu ambiente familiar, por qualquer motivo, tem direito a especial proteção e assistência”; 2. os Estados-partes da presente carta [...] (b) devem tomar todas as medidas necessárias para encontrar e reunir as crianças com pais ou parentes dos quais a separação foi causada pelos deslocamentos internos e externos decorrentes de conflitos armados ou de *catástrofes naturais*¹²⁰.

A *Convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência*, por sua vez, diz, em seu artigo 11, que “os Estados-partes tomarão, de acordo com as obrigações que lhes são incumbidas por força do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos, todas as medidas necessárias para garantir a proteção e a segurança das pessoas com deficiência em situações de risco, incluindo situações de conflito armado, emergências humanitárias e a ocorrência de *desastres naturais*”¹²¹.

Já a *Convenção de Kampala sobre a proteção e assistência das pessoas deslocadas internamente na África* considera em seu preâmbulo que os Estados-membros da União Africana estão dispostos a adotar medidas a fim de prevenir e por termo ao deslocamento interno ocasionado por catástrofes ambientais, estando

determinados a adotar medidas destinadas a prevenir e por fim ao fenômeno do deslocamento interno, erradicando as suas causas profundas,

¹²⁰ Do original: *1. Any child who is permanently or temporarily deprived of his family environment for any reason shall be entitled to special protection and assistance; 2. State Parties to the present Charter: (b) shall take all necessary measures to trace and re-unite children with parents or relatives where separation is caused by internal and external displacement arising from armed conflicts or natural disasters* (AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE’S RIGHTS, acesso em: 9 set. 2017).

¹²¹ Do original: *States Parties shall take, in accordance with their obligations under international law, including international humanitarian law and international human rights law, all necessary measures to ensure the protection and safety of persons with disabilities in situations of risk, including situations of armed conflict, humanitarian emergencies and the occurrence of natural disasters* (ONU, acesso em: 1 ago. 2017).

especialmente os conflitos persistentes e recorrentes, bem como abordar o deslocamento *causado por catástrofes naturais*, que têm um impacto devastador na vida humana, paz, estabilidade, segurança e desenvolvimento (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, acesso em: 9 set. 2017, p. 1)¹²².

As catástrofes constituem uma ameaça não só para a sobrevivência das populações, e para a sociedade como um todo, mas também para a dignidade dos indivíduos, sua segurança e a preservação do patrimônio natural, cultural e ambiental. Na maioria das vezes, esses eventos ocasionam uma desorganização tal da sociedade, que acabam por aumentar a deficiência da fruição dos direitos humanos. Assim, resultam desse conjunto de eventos várias consequências que de diversas maneiras afetam a vida humana, a segurança, a dignidade, o patrimônio cultural, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, 2013).

Os direitos humanos podem ser considerados meios importantes para se abordar as vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais, que são vistas como fatores capazes de aumentar os efeitos das catástrofes. O resultado da interação entre esses fatores ambientais, socioeconômicos, políticos e institucionais são as catástrofes, que ocorrem quando o perigo interage com as vulnerabilidades.

Sendo assim, a necessidade de se respeitar, proteger e fazer valer os direitos humanos não desaparece diante do caos e das dificuldades apresentadas por uma catástrofe. O Estado e as autoridades públicas têm a obrigação de promover essas três dimensões dos direitos humanos: respeito, proteção e realização. Conforme destacado nos *Princípios éticos para redução do risco de desastres e resiliência das pessoas*,

em princípio, os direitos humanos fundamentais são aplicáveis em todos os momentos [...] portanto, devem prevalecer em todas as circunstâncias, inclusive em tempos de catástrofe.

¹²² Do original: *DETERMINED to adopt measures aimed at preventing and putting an end to the phenomenon of internal displacement by eradicating the root causes, especially persistent and recurrent conflicts as well as addressing displacement caused by natural disasters, which have a devastating impact on human life, peace, stability, security, and development.*

[...] A catástrofe não elimina os direitos fundamentais do homem¹²³.

Muitas vezes, de forma voluntária ou involuntária, esses direitos são temporariamente “esquecidos”, especialmente porque a falta de um controle efetivo torna mais difícil punir as violações dos direitos humanos que ocorrem nesse período. A catástrofe também coloca os atores diante de escolhas de consciência de natureza ética.

As vítimas das catástrofes não possuem “direitos especiais”, mas sua vulnerabilidade requer uma reinterpretação dos direitos humanos para atender às suas necessidades, além de uma atenção crescente, para garantir que seus direitos sejam respeitados, protegidos e realizados. Nesse sentido, o relator especial da Comissão de Direito Internacional, Eduardo Valência-Ospina, considerou que “as vítimas de catástrofes não constituem uma categoria legal separada, mas, como elas estão de fato em uma situação muito peculiar, elas precisam de cuidados especiais” (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017, p. 21).

Assim, mesmo diante das dificuldades físicas, institucionais e operacionais causadas pelas catástrofes, as pessoas atingidas continuam a ter direito aos direitos humanos garantidos pelo direito internacional dos direitos humanos e pelo Direito interno de cada país. Conforme destacado nas *Diretrizes operacionais do IASC sobre proteção de pessoas afetadas por desastres naturais*,

negligenciar os direitos humanos às pessoas afetadas por desastres naturais significa ignorar o fato de que elas não vivem em um vácuo legal. São pessoas que pertencem à população de países que ratificaram os instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos e adotaram constituições, leis, regras e instituições para proteger esses direitos (PRIEUR, acesso em: 10 set. 2017).

Nesse contexto, é possível fazer uma analogia à zona de “não direito” nos momentos de catástrofes ambientais, cuja existência é

¹²³ Do original: *en principe les droits fondamentaux de l'homme sont applicables en tout temps et en tous lieux [...] Ils devraient donc s'imposer en toutes circonstances y compris en temps de catastrophe [...] La catastrophe ne fait pas disparaître les droits fondamentaux de l'homme.*

aventada por Michel Prieur, a qual pode refletir na impossibilidade de fruição plena, por parte dos indivíduos, dos bens materiais e imateriais necessários para se garantir a dignidade humana. Essa impossibilidade é percebida, ainda, ao se relembrar que um desastre não atinge a todos de maneira igualitária. Aqueles que possuem uma posição desprivilegiada, tanto em nível local como em nível global, na hora de ascenderem aos direitos que lhes são fundamentais (HERRERA FLORES, 2009), sofrerão muito mais com os efeitos devastadores das calamidades.

As catástrofes não podem ser consideradas situações de “não direito”. O transtorno social e estrutural após um evento catastrófico não apaga as normas internacionais, regionais e nacionais que atribuem direitos humanos às vítimas do Estado afetado. Esses eventos não eliminam as obrigações do Estado em relação ao seu povo. Além disso, são essas as situações que ensejam o olhar sobre a complexidade dos direitos humanos, do quanto as populações atingidas necessitam do empoderamento em prol da garantia dos bens necessários à fruição da dignidade humana.

A contextualização da insuficiente relação entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais pode ser traduzida pelo dilema que envolve os chamados *deslocados ambientais*. O deslocamento forçado por causas ambientais tem se tornado um movimento muito frequente nos últimos anos, principalmente quando se percebe que a quantidade de indivíduos deslocados por essas razões supera o número de refugiados por perseguição política, de nacionalidade, raça etc.¹²⁴.

¹²⁴ “Um dos motivos do crescimento dos refugiados, além de guerras e crises políticas, é o descontrole do clima provocado pelo aquecimento global, como lembrou a representante no Brasil da Agência das Nações Unidas para Refugiados (Acnur), Isabel Marquez: ‘Pelos indicadores que temos, falando de refugiados ambientais, o aquecimento global é uma realidade que está subindo a uma velocidade incrível. Infelizmente, vamos ver muito mais deslocamentos, até em zonas que não são endêmicas em catástrofes naturais, o que vai demandar que os países estejam prontos para poder atender às necessidades dessas pessoas, que são iguais às que fogem da guerra’, disse Isabel. Segundo ela, o deslocado refugiado ambiental está fugindo de catástrofes naturais, como terremotos, maremotos, inundações, como ocorreu com os haitianos. Também há situações que são causadas pelo homem, como explorações minerais, que obrigam comunidades inteiras a serem reassentadas. ‘O número que estamos vendo agora de deslocados forçados é o maior que já se constatou na história da humanidade. São mais de 65 milhões de pessoas deslocadas, delas quase 23 milhões são refugiados, saíram de suas fronteiras. Portanto, é uma crise sem

Esse fato se dá em razão das causas para o deslocamento ambiental terem se intensificado ao longo dos últimos anos. As mudanças climáticas acentuaram a ocorrência de catástrofes ambientais tanto de consequências imediatas, como as inundações, os furacões, os tsunâmis, os tornados, como daquelas que apresentam consequências mais a longo prazo, como as secas e a desertificação. Contudo, o deslocamento incorre na combinação desses fatores ambientais com o entorno social, econômico, cultural, posto que a decisão que culmina com o início de um processo migratório envolve causas que apresentam um grau de complexidade acentuado e geralmente é tomada levando-se em conta a existência de uma variedade de fatores incentivadores e dissuasivos. Raramente a escolha pelo deslocamento advém de um único elemento.

A multiplicidade de variáveis envolvidas nesse tipo de deslocamento dificulta, de certa maneira, o emprego de uma expressão que seja única para denominar os indivíduos que fogem por problemas relacionados ao meio ambiente. Isso porque, apesar de os fatores ambientais desempenharem um papel relevante dentro da lógica da migração forçada, encontram-se intimamente ligados a uma série de outros agentes políticos e econômicos. Portanto, focar-se nas motivações ambientais isoladamente não seria o suficiente para o entendimento de situações específicas que envolvem o deslocamento populacional (CASTLES, 2002). A realidade mostra que a degradação ambiental não acontece “no vácuo, isolada de qualquer influência antropogênica, ela está intimamente ligada a questões de longo prazo de desenvolvimento, crescimento populacional e opções políticas, econômicas e sociais” (BURSON, 2010, p. 7)¹²⁵.

Por conta dessa complexidade envolta no deslocamento ambiental, o grupamento humano que se encontra em busca de uma sobrevivência digna amarga o desamparo legal, ficando à mercê de uma proteção internacional almejada e não concretizada. A ausência do reconhecimento jurídico e, conseqüentemente, da proteção internacional provém, em grande parte, da falta de consenso quanto à definição exata desse grupo de indivíduos, que se encontra em um limbo conceitual.

precedentes’, destacou a representante da ONU” (QUESTÕES, acesso em: 10 set. 2017).

¹²⁵ Do original: *that environmental degradation does not occur in a vacuum, isolated from anthropogenic influence. Environmental degradation is intimately bound up with long-term issues of development, population growth, and economic and social policy choices.*

Considerá-los refugiados poderia, em um primeiro momento, parecer o ideal, visto que já existe, desde a década de 1950, um ordenamento jurídico internacional voltado à proteção dos refugiados. Contudo, ao se revisitar esse quadro normativo, percebe-se que sua evolução, no que tange à definição do que seria um refugiado, foi tomando formas mais restritas com o passar do tempo. Uma definição que inicia considerando grupamentos humanos que possuísem a mesma motivação em relação à perseguição (russos que fugiam da recém-criada União Soviética; judeus que escapavam do regime nazista na Alemanha Oriental) acaba por restringir as hipóteses de perseguição a um rol taxativo, presente no artigo I (A) da *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*¹²⁶, de 1951.

Raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas; essas foram as motivações que os Estados signatários de tal convenção optaram por considerar para classificar alguém como refugiado, caso ele provasse que estivesse sendo acometido por alguma perseguição. A escolha, à época da elaboração do documento, reflete a preocupação dos Estados com a profusão de indivíduos que estavam se movimentando no período do pós-guerra. O entendimento da situação como tal constituiu, assim, uma preocupação de segurança nacional. Nenhum Estado parecia querer evidenciar a enorme responsabilidade que o problema do refúgio acarretava, de modo que “fechar os olhos” para o surgimento de outras motivações ou outras categorias de refugiados foi a solução encontrada à época, a qual perdura até os dias de hoje.

Nos tempos atuais, pode-se dizer que o mundo assiste a uma das piores crises migratórias vivenciadas pela humanidade. São pessoas que não mais encontram amparo dentro do seu próprio Estado e, diante disso, não vislumbram condições dignas de sobrevivência. As motivações são as mais variadas, mas não há como negar que as catástrofes ambientais figuram no seu rol principal. Resta curioso observar que o movimento realizado pelos Estados há décadas é o mesmo que se presencia nas inúmeras notícias que tratam a problemática do deslocamento forçado. Cada vez mais o mundo

¹²⁶ O primeiro documento internacional de grande relevância elaborado para tratar a situação dos refugiados foi aprovado em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Conhecida como *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, este tratado representou um avanço tanto conceitual como jurídico no âmbito da problemática do refúgio e foi concebido como a *Magna carta do direito dos refugiados*.

“desenvolvido” se fecha para os refugiados, os migrantes, os deslocados. Cada vez mais eles são discriminados por sua condição e sofrem o rechaço da sociedade, cada vez mais se espera que sua conceituação seja restrita, para que não tenham a possibilidade de obter o refúgio e o direito de se estabelecer em um local que ofereça uma vida mais segura. Nesse contexto, Bauman (2017, p. 8) faz um interessante apontamento:

acumulam-se os sinais de que a opinião pública, em conluio com uma mídia ávida por audiência, está se aproximando de modo gradual, porém inexorável, do ponto de “fadiga da tragédia dos refugiados”. Crianças afogadas, campos de concentração superlotados e competindo entre si para acrescentar o insulto de tratarem os migrantes como batatas quentes às injúrias do exílio, de escapar por pouco dos perigos enervantes da viagem rumo à segurança – todas essas ofensas morais cada vez são menos notícia e aparecem com menor frequência “no noticiário”. Infelizmente o destino dos choques é transformar-se na rotina tediosa da normalidade.

Os deslocados ambientais fazem parte desse contingente que se encontra visível por conta dos acontecimentos que são apresentados cotidianamente em números, nos jornais, mas invisíveis aos olhos do Direito. As leis nacionais têm fechado fronteiras, assim como a legislação internacional não se mostra amigável a abrir esses espaços de movimentação. Trabalhar na criação de um novo tratado, que possa abarcar toda a complexidade do deslocamento ambiental, foi uma possibilidade aventada pelos pesquisadores da Universidade de Limoges, na figura do seu coordenador, Michel Prieur. A intenção do projeto de convenção internacional foi preencher a lacuna jurídica que o direito internacional dos refugiados deixa ao não reconhecer os indivíduos que fogem por razões ambientais, por isso a escolha pela nomenclatura “deslocados”. De fato, diferentes causas explicam a ocorrência desta exiguidade jurídica. A própria natureza do direito internacional público, sob o qual foi construído o direito internacional dos refugiados, representa um obstáculo à proteção global dos deslocados ambientais.

Assim, constata-se que, no âmbito do direito internacional público, o direito internacional humanitário protege, tradicionalmente,

as vítimas dos conflitos armados, e, em que pese seu arcabouço legislativo, não consegue englobar os indivíduos que são considerados vítimas das adversidades ambientais (VEIRA, 2012). Da mesma maneira, o direito ambiental internacional, apesar de ter evoluído consideravelmente nos últimos anos, ainda não abarca as questões humanas propriamente ditas, como a das migrações por razões ambientais (COURNIL; MAZZEGA, 2007).

Classificá-los como refugiados, dentro da lógica normativa criada em um contexto que ignora o meio ambiente como uma motivação de deslocamento, não seria suficientemente proveitoso, nem para o ordenamento já existente, muito menos para as vítimas dessa situação¹²⁷. Isso porque a *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 1951, tem o elemento persecutório como um dos seus pontos principais para a configuração de uma situação de refúgio. Essa é considerada uma das primeiras limitações à expansão da sua definição na pretensão de alcançar os deslocados ambientais. Ocorre que as variáveis ligadas ao meio ambiente esbarram na impossibilidade de serem verdadeiramente consideradas como agentes perseguidores, visto que o Estado é quem, na maioria das vezes, assume essa posição conforme a concepção civil e política adotada pela Convenção (VIEIRA, 2012). Christel Cournil (2008, acesso em: 10 set. 2017) assim analisa a questão:

¹²⁷ “Proteger essas pessoas pode significar duas coisas: certificar-se de que podem se mudar para encontrar trabalho legalmente, se quiserem, e garantir que o lugar e o trabalho sejam seguros. Nestes requisitos, há uma questão muito maior de desenvolvimento urbano que não pode ser corrigida somente alterando a Convenção de Refugiados. Com razão ou não o termo ‘refugiado’ conjuga imagens poderosas. Campos de refugiados; pessoas que se movem com dificuldade, saindo de suas casas e caminhando distâncias enormes. Em todo o mundo, os refugiados enfrentam racismo e discriminação. Os governos anfitriões geralmente fazem pouco para desafiar esse cenário. No Reino Unido, continuamos a aprisionar pessoas que procuram asilo. O aumento de partidos de extrema-direita em países desenvolvidos alimentou o sentimento ‘anti-refugiado’. No Pacífico, o governo australiano criticou fortemente os defensores dos direitos humanos e os acadêmicos acerca do tratamento dispensado aos refugiados e requerentes de asilo. Então, a perspectiva de se tornar um refugiado vem com muita bagagem. Esta é uma realidade trágica. Mas explica por que muitas pessoas não gostam do termo ‘refugiado ambiental’ e por que não vêm a criação do status de refugiado ambiental como uma boa solução” (RANDALL, 2014, acesso em: 11 set. 2017).

o caráter individual que permeia o reconhecimento do *status* de refugiado descarta as ameaças gerais de perseguição, somente o fundado temor de perseguição pessoal pode ser mantido. Certamente será difícil provar a natureza pessoal da “violência” incutida nos desastres ambientais, de modo que eles não poderão fazer parte do “espírito” do texto da Convenção de Genebra¹²⁸.

Ainda, considera-se que o caráter individual que faz parte do reconhecimento dos refugiados não se encaixaria nas situações de catástrofes ambientais, em que uma multiplicidade de pessoas é atingida ao mesmo tempo; seria necessário um reconhecimento coletivo na ordem dos deslocados ambientais. Além disso, a extraterritorialidade exigida para a configuração do status de refugiado não encontra lugar comum no deslocamento ambiental, tendo em vista que boa parte dos indivíduos se desloca dentro do próprio território do Estado, e não necessariamente cruza uma fronteira para encontrar um local seguro.

O contexto histórico no qual a convenção foi elaborada pode ser considerado um dos fatores que justificam a existência desses aludidos obstáculos. O período pós Segunda Guerra Mundial foi o pano de fundo para a regulamentação da alarmante situação de deslocamento forçado pela qual a Europa estava passando. Contudo, as circunstâncias migratórias eram muito distintas das que são vivenciadas na atualidade, pois, com o passar dos anos, situações políticas, sociais e econômicas foram sofrendo modificações e distintas motivações para a reivindicação do refúgio foram surgindo.

Paralelamente a isso, a emergência em proceder à salvaguarda do meio ambiente foi ganhando espaço, assim como a necessidade de proteger os indivíduos que sofriam as consequências da sua degradação (VIEIRA, 2012). Dessa forma, ampliar o escopo de um documento que já se encontra desatualizado perante a movimentação populacional da atualidade não parece ser a melhor solução. Nas palavras de Véronique Magnigny (1999, p. 462), “não parece desejável, dessa forma, estender,

¹²⁸ Do original: *Le caractère individuel de la reconnaissance du statut de réfugié écarte les menaces générales de persécutions, seule la crainte de persécutions personnelles peut être retenue. Il sera certainement difficile d'apporter la preuve du caractère personnel des 'violences' dues aux catastrophes écologiques, elles ne pourront donc pas entrer dans 'l'esprit' du texte de la Convention de Genève.*

desmedidamente, um instrumento de objeto restrito, mas de funcionamento comprovado, em respeito à sua lógica”¹²⁹.

Diante de todos esses argumentos, volta-se a atenção para o projeto de convenção proposto pela Universidade de Limoges no ano de 2008 (atualizado em 2010 e 2013). O *Projeto de convenção sobre o status internacional dos deslocados ambientais* é a proposta de “proteção” considerada, até então, a mais bem-sucedida. Esse rascunho foi redigido na forma de um verdadeiro tratado (preâmbulo, capítulos, artigos etc.). Os autores escolheram consensualmente utilizar no documento o termo “deslocados ambientais”, expresso no art. 2º como

peças físicas, famílias e populações que são confrontadas com uma revolta brutal ou insidiosa em seu ambiente, o que inevitavelmente afeta suas condições de vida e os força a deixar seus locais habituais de vida, de forma urgente ou duradoura (PRIEUR et al., 2014, p. 559)¹³⁰.

Combina proteção, assistência e responsabilidade, adotando os princípios de assistência ecológica, proximidade, proporcionalidade, eficácia e não discriminação. Esse projeto de convenção visa a estabelecer um mecanismo de concessão do *status* de deslocamento ambiental, bem como desenvolver a cooperação com múltiplas instituições internacionais e regionais (EXIL CLIMATIQUE, 2013).

A crítica que se pode fazer a esse projeto de convenção reside no fato de os Estados estarem pouco dispostos a fazer parte de um tratado vinculante, que lhes traga responsabilidades e obrigações para com a população que se desloca por razões ambientais. A necessidade de cooperação internacional seria imperiosa para se colocar em prática essa solução a longo prazo, mas, considerando as circunstâncias presentes no mundo atual, observa-se que essa opção, provavelmente, não figuraria para os Estados como prioridade.

¹²⁹ Do original: *Il ne paraît, dès lors, pas souhaitable d'élargir, outre mesure, un statut d'objet restreint mais de fonctionnement avéré dans le respect de sa logique.*

¹³⁰ Do original: *Les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie.*

Certamente, um tratado que reconhece o dever de assistência pode ajudar a incentivar a cooperação internacional na partilha da responsabilidade sobre as pessoas deslocadas, além de poder facilitar o estabelecimento de mandatos institucionais (como pela criação de uma agência na ONU). No entanto, um tratado é necessariamente um instrumento de compromisso e, mesmo depois de atingidos, os Estados devem demonstrar a vontade política de ratificar, implementar e aplicá-lo (MCADAM, 2011, p. 56)¹³¹.

Nesse ínterim, os deslocados prescindem da proteção dos direitos humanos que lhes seria devida. Assim, clarifica-se ainda mais a insuficiente conexão entre as catástrofes ambientais e os direitos humanos. A hipótese de se considerar as normas abstratas, anteriormente postas, nesse caso dos deslocamentos ambientais, não se torna eficaz, visto que as próprias normas se silenciam quanto à situação em que esses indivíduos se encontram. O arcabouço legal dos direitos humanos existentes, no presente momento, não dá conta de contextualizar a complexidade desses deslocamentos, de modo que incentivar a luta desse grupamento humano por condições dignas de vida é um importante papel que o Direito deve desempenhar.

São esses seres humanos que são considerados vulneráveis, invisíveis dentro de um modo do fazer humano que não os privilegia, e, sim, os exclui da oportunidade de garantir os bens básicos necessários à fruição da dignidade humana. Alguns grupos da sociedade civil do Pacífico avaliam que tratar a situação a partir de uma perspectiva de “migração com dignidade” poderia ser um caminho possível para se alcançar a proteção almejada. Na prática isso poderia significar uma série de atitudes desenvolvidas pela comunidade internacional. Poderia envolver uma hipótese de deslocamento planejado, na qual comunidades inteiras se movimentariam. Além disso, práticas culturais, conexões familiares e costumes seriam mantidos e a comunidade seria restabelecida em um local mais seguro. Ou, ainda, poderia significar a

¹³¹ Do original: *Certainly, a treaty that recognizes a duty to assist could help to encourage international cooperation on sharing the responsibility for displaced people, and may facilitate the establishment of institutional mandates (such as by creating a lead UN agency or focal point). However, a treaty is necessarily an instrument of compromise, and even once achieved, States must demonstrate sufficient political will to ratify, implement and enforce it.*

migração pouco a pouco e a futura integração em novas comunidades (RANDALL, 2014).

Outra maneira de contextualizar a inter-relação almejada entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais é vislumbrar a consideração do direito humano a um ambiente ecologicamente equilibrado como uma realidade que deve ser aceita globalmente. Meio ambiente e direitos humanos se interconectam a partir do momento que se considera o ser humano parte do ambiente. Como já tratado nesta tese, a racionalidade ambiental exige uma mudança paradigmática que visa à integração do indivíduo com a natureza. A mudança de pensamento que saia do antropocentrismo é necessária para que haja uma harmonia verdadeira com a natureza.

A perda de biodiversidade, a desertificação, as mudanças climáticas e a interrupção de uma série de ciclos naturais estão entre os custos do desprezo do ser humano pela natureza e pela integridade de seus ecossistemas e processos de suporte à vida. Como o trabalho científico recente sugere, uma série de fronteiras planetárias está sendo transgredidas e outras estão sendo postas em risco em meio a esse mundo dos negócios. Desde a Revolução Industrial, a natureza foi tratada como uma mercadoria que existe, em grande parte, para o benefício das pessoas. Dessa forma, os problemas ambientais foram considerados como solucionáveis por meio do uso da tecnologia. Para atender às necessidades básicas de uma população crescente dentro dos limites dos recursos finitos da Terra, torna-se necessário planejar um modelo mais sustentável de produção, consumo e economia (HARMONY WITH NATURE, acesso em: 12 set. 2017).

Uma visão de mundo centrada na Terra reconhece o valor intrínseco da natureza; entende os seres humanos como parte fundamental do mundo natural, ou seja, uma forma de vida entre muitas que evoluiu a partir dos mesmos processos naturais. Reconhece ainda que existem limites biofísicos para a atividade humana e que nossos sistemas socioeconômicos estão incorporados aos sistemas naturais. Nessa visão de mundo, as relações ser humano-terra são baseadas em uma conexão simbiótica, estão interligadas e estão sujeitas às leis naturais do Universo. O constitucionalismo latino-americano traz consigo essas concepções, ao considerar a natureza como um verdadeiro sujeito de direitos, além de considerar a existência de mais de um povo e de mais de um governo em suas constituições. As Nações Unidas aderiram a essa ideia a partir do ano de 2009, com a adoção da *Resolução harmonia com a natureza*, pela Assembleia Geral, e deste

então vem desenvolvendo trabalhos nesse sentido (HARMONY WITH NATURE, acesso em: 12 set. 2017).

A compreensão do ser humano como parte fundamental da natureza remete à ideia do direito ao meio ambiente como um direito humano, que lhe deve ser garantido. A ONU (2011), por meio do *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos*, redigiu um relatório concernente à relação entre os direitos humanos e o meio ambiente¹³², no qual apresentou alguns componentes relevantes que se fazem presentes nessa conexão, a saber:

- a) o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente podem contribuir para o bem-estar humano e para o gozo dos direitos humanos;
- b) o dano ambiental pode ter implicações negativas, diretas e indiretas, para o gozo efetivo dos direitos humanos;
- c) embora essas implicações afetem indivíduos e comunidades em todo o mundo, os danos ambientais são sentidos de forma mais aguda por segmentos da população já em situação vulnerável;
- d) muitas formas de danos ambientais são de caráter transnacional e uma cooperação internacional efetiva para enfrentar esses danos é importante para apoiar os esforços nacionais para a realização dos direitos humanos;
- e) as obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos têm o potencial de informar e fortalecer a formulação de políticas internacionais, regionais e nacionais no campo da proteção ambiental e promover a coerência, legitimidade e resultados sustentáveis das políticas.

Desde a *Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano*, em 1972, que se começa a delinear a conexão entre os direitos humanos e o meio ambiente no campo teórico. A partir de então, surgem duas questões que se tornam relevantes para a compreensão da temática: (a) qual é a natureza da relação entre os direitos humanos e o meio

¹³² O presente relatório foi submetido de acordo com a Resolução 16/11 do Conselho de Direitos Humanos. Tal estudo analítico examina os principais componentes da relação entre os direitos humanos e o meio ambiente, com ênfase nos seguintes temas: a relação conceitual entre os direitos humanos e o meio ambiente; ameaças ambientais aos direitos humanos; reforço mútuo da proteção ambiental e dos direitos humanos; dimensões extraterritoriais dos direitos humanos e do meio ambiente.

ambiente?; (b) deve a comunidade internacional reconhecer um novo direito humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado?

O relatório da ONU procurou trazer respostas aos questionamentos. No que tange à primeira questão, a saber, a natureza da relação entre os direitos humanos e o meio ambiente, existem três abordagens que podem ser utilizadas para explicá-la. Essas abordagens são capazes de coexistir e não necessariamente se excluem. A primeira abordagem postula que o meio ambiente é uma condição prévia para o gozo dos direitos humanos. Ela sublinha o fato de que a vida e a dignidade humana só são possíveis de serem desfrutadas quando as pessoas têm acesso a um ambiente com certas qualidades básicas. A degradação ambiental pode afetar a realização de diversos direitos, como os direitos à vida, à alimentação e à saúde (ONU, 2011).

A segunda abordagem afirma que os direitos humanos são instrumentos necessários para abordar questões ambientais, tanto no plano processual como no plano teórico. Esta abordagem enfatiza a possibilidade de se utilizar os direitos humanos para alcançar níveis adequados de proteção ambiental. Do ponto de vista processual, determinados direitos, como o acesso à informação, a participação nos assuntos públicos e o acesso à justiça, são fundamentais para assegurar estruturas de governança que permitam à sociedade adotar processos de tomada de decisões justas em relação às questões ambientais. Do ponto de vista teórico, esta abordagem evidencia as dimensões ambientais de certos direitos humanos que devem ser protegidos (ONU, 2011).

A terceira abordagem propõe a integração dos direitos humanos e do meio ambiente sob o conceito de desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, esta abordagem ressalta que os objetivos sociais devem ser tratados de forma integrada com as questões econômicas, ambientais e de justiça social, tendo em vista o conceito de desenvolvimento sustentável (ONU, 2011). Essas três abordagens influenciaram a visão global sobre a interconexão dessas temáticas, permitindo a formulação de políticas, o desenvolvimento da jurisprudência relativa aos direitos humanos e ao meio ambiente e alavancaram o debate sobre o reconhecimento de um novo direito humano a um meio ambiente saudável.

A segunda grande questão versa sobre o reconhecimento do direito ao meio ambiente como um direito humano. Essa temática gerou importantes indagações que incitaram essa análise, como, qual seria o real benefício da formulação de um direito humano ao meio ambiente? Isso decorre da definição e aplicação difusa desse direito e do ceticismo quanto à proclamação de direitos humanos dessa natureza pela

comunidade internacional. Outra observação foi a capacidade de os tribunais nacionais fornecerem conteúdo significativo ao direito a um ambiente saudável nas constituições nacionais e de os tribunais internacionais conseguirem articular as responsabilidades dos Estados em relação à dimensão ambiental dos direitos protegidos.

Outra questão amplamente discutida na doutrina jurídica foi sobre se o direito internacional já reconhece o direito a um meio ambiente saudável. Esse debate se baseia em uma análise das fontes tradicionais existentes no direito internacional. Alguns autores observam que o reconhecimento de um direito a um ambiente ecologicamente equilibrado dentro das constituições nacionais acaba por preparar o terreno para uma discussão focada em uma nova regra de costume internacional. Outros apontam para o fato de que certos instrumentos internacionais de caráter ambiental já reconhecem o direito a um ambiente saudável e, portanto, a questão relevante não seria de reconhecimento, mas de implantação e monitoramento (ONU, 2011).

Uma dúvida adicional que surge do debate quanto às implicações legais resultantes do reconhecimento ao meio ambiente saudável diz respeito a quem seriam os detentores dos direitos e dos deveres a ele relativos? Isso se torna relevante quando se percebe que a degradação ambiental decorre das próprias ações antrópicas e que essa mesma degradação tem um grande potencial de afetar a realização dos direitos humanos. À medida que a consciência ambiental tornou-se uma crescente, possibilitou uma maior compreensão de que a sobrevivência e o desenvolvimento da humanidade bem como o gozo dos direitos humanos dependem de um ambiente saudável e seguro. Por conseguinte, a necessidade de proteger e promover um ambiente equilibrado é indispensável não só para assegurar os direitos humanos, mas também para que o patrimônio comum da humanidade seja protegido. Ao estabelecer uma relação intrínseca entre direitos humanos e meio ambiente, há como se garantir de maneira efetiva o gozo do direito humano ao meio ambiente.

A título de contextualização, vale ressaltar que certos instrumentos internacionais de direitos humanos, concluídos após a *Conferência das Nações Unidas* de 1972, reconheceram explicitamente a ligação entre os direitos humanos e o meio ambiente. Por exemplo, a *Convenção sobre os direitos da criança* se refere à questão ambiental em seu artigo 24, parágrafo 2 (c), o qual exige que os Estados “adotem a plena realização do direito da criança ao gozo do mais alto padrão possível de saúde em consideração aos perigos e aos riscos da poluição ambiental” (UNICEF, 1989, acesso em: 13 set. 2017). Os instrumentos

regionais de direitos humanos como a *Carta africana dos direitos humanos e dos povos* e o *protocolo adicional à Convenção americana sobre direitos humanos* na área de direitos econômicos, sociais e culturais também fazem referências explícitas ao meio ambiente.

Da mesma forma, o exame de instrumentos jurídicos de cunho ambiental demonstra a articulação dos seus objetivos em relação à proteção da saúde pública e do meio ambiente, além de incorporarem as noções de patrimônio comum da humanidade e reconhecerem a proteção ambiental como um componente essencial para a sobrevivência e o desenvolvimento humano. Além disso, vários instrumentos ambientais proclamam explicitamente a importância do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça em questões ambientais, que são garantias cruciais para a promoção da democracia e, conseqüentemente, do estado de direito (ONU, 2011).

O exame dos questionamentos postos à análise e a existência de instrumentos jurídicos que já reconhecem a importância da tratativa de ambas as temáticas simultaneamente leva à conclusão de que os direitos humanos e o meio ambiente estão intimamente e implicitamente inter-relacionados. A crescente conscientização desta inter-relação contribui de forma importante para o gozo efetivo dos direitos humanos e de um ambiente saudável. Certos aspectos da ligação, no entanto, precisam de fortalecimento e clareza, a fim de promover de forma mais eficaz a garantia desse que deve ser considerado um “novo” direito humano ao meio ambiente.

Diante da perspectiva crítica dos direitos humanos, as lutas de cunhos social e ambiental, a pressão da sociedade civil pelo reconhecimento da necessidade de um meio ambiente protegido e equilibrado para se garantir os bens básicos da dignidade humana faz com que o direito a um meio ambiente equilibrado seja considerado um direito humano. Manter a conexão entre o meio ambiente e os seres humanos em harmonia torna-se relevante para a diminuição da ocorrência de catástrofes ambientais. Contudo, a realidade demonstra uma relação ainda conturbada, de exploração e supremacia do homem com relação à natureza. Vive-se, hodiernamente, à beira de um colapso ambiental e social, o que torna ainda mais premente a conexão dos direitos humanos ao meio ambiente. O tópico seguinte se propõe a analisar a atual “sociedade do colapso” e suas implicações.

4.2 A SOCIEDADE DO COLAPSO: A CERTEZA DAS CATÁSTROFES AMBIENTAIS NA ATUALIDADE

A profusão de catástrofes ambientais de que se tem notícia constantemente e a constatação de que as mudanças climáticas são capazes de intensificar esses eventos ambientais trazem à tona a reflexão de que estamos vivendo em uma sociedade que está à beira de um colapso. Colapso esse, decorrente tanto de uma complexidade ambiental quanto social. De acordo com Jean-Pierre Dupuy (2011), esse é o tempo das catástrofes, quando o impossível se torna uma certeza. O caráter inegável das catástrofes coloca a sociedade defronte a um novo paradigma: não mais se lida com o *risco*, e, sim, com o colapso.

Advém desse paradigma atual a capacidade humana para alterar a natureza e o seu padrão de funcionamento. Observa-se que os processos ecologicamente destrutivos tendem a estar encadeados, provocando sinergias devastadoras entre os diferentes ecossistemas e seus componentes. As características de processos ecológicos cruciais estão se extremando e ressaltando suas características (clima mais frio, mais quente, mais chuvas, mais secas, rupturas repentinas da atmosfera). Essas sinergias são causas do possível colapso a que se tem assistido (SAXE-FERNÁNDEZ, 2004, p. 27). Nas palavras de Saxe-Fernández (2004, p. 33-34),

o mercado capitalista é um componente do ecossistema mundial que está crescendo incessantemente, devorando cada vez mais recursos do planeta e sujeitando a suas leis de ferro toda a humanidade, metade da qual sobrevive de forma indigna. Esse mercado é o mercado dos ricos que participam e se beneficiam, os demais servem apenas para sobreviver, ou são marginalizados funcionais. Esse "mercado" ("mítico") oprimiu a capacidade e os limites do ecossistema global e de sua biosfera, os "perigos" da destruição social e ecológica ("ecossocial") atingem as dimensões de **colapso**, que induz, entre os mesmos proprietários do capital, respostas e soluções de guerra, militarização e fascistização universal¹³³.

¹³³ Do original: *el mercado capitalista es un componente del ecosistema mundial que viene creciendo incesantemente, engullendo cada vez más recursos del planeta y sujetando a sus leyes de hierro a la humanidad entera, la mitad de*

Jared Diamond (2000) define o colapso como sendo uma drástica redução da população e/ou complexidade política, econômica e social, em uma área considerável, durante um longo tempo. Para ele, o fenômeno do colapso é, portanto, uma forma extrema de diversos tipos de declínio¹³⁴. Nesse sentido, uma das formas mais extremas de colapso retratadas pelo autor é a causada por problemas ecológicos, pelo fato de os seres humanos terem destruído inadvertidamente os recursos ambientais dos quais suas sociedades dependiam. Para tanto, o autor analisou algumas sociedades do passado que entraram em colapso por suspeita de um suicídio ecológico não intencional ou *ecocídio*¹³⁵.

De acordo com tais padrões de declínio, concorda-se que algumas sociedades foram vítimas ilustres de verdadeiros colapsos. Os processos por meio dos quais sociedades do passado minaram a si mesmas danificando o meio ambiente dividem-se em oito categorias, cuja importância relativa difere de caso para caso: desmatamento e destruição do *habitat*, problemas com o solo (erosão, salinização e perda de fertilidade), problemas com o controle de água, sobrecaça, sobrepesca, efeitos da introdução de outras espécies sobre as espécies nativas e aumento *per capita* do impacto do crescimento demográfico (DIAMOND, 2010).

Tais colapsos tendem a seguir cursos semelhantes, verdadeiras variações sobre um mesmo tema. O crescimento populacional força as pessoas a adotarem meios de produção agrícola intensificada e a

la cual sobrevive mala e indignamente. Ese mercado es el mercado de los ricos que participan y se benefician, los demás sirven en él para apenas sobrevivir, o son marginados funcionales (megaparo estructural). Ese (“mítico”) “mercado” ha desbordado la capacidad y los límites del ecosistema mundial y de la biosfera, los “peligros” de destrucción social y ecológica (“ecosocial”) alcanzan dimensiones de colapso, que inducen, entre los mismos dueños del capital, respuestas y soluciones de guerra, militarización y fascistización universales.

¹³⁴ Para Jared Diamond (2010), “alguns tipos de declínio incluem pequenos altos e baixos normais do acaso; pequenas reestruturações políticas, econômicas e sociais características de qualquer sociedade; a conquista de uma sociedade por um vizinho ou o seu declínio ligado à ascensão de um vizinho, sem mudança no tamanho total da população ou da complexidade de toda a região; a queda ou substituição de uma elite de governo por outra”.

¹³⁵ Ecocídio, na língua portuguesa, significa “destruição metódica de um ecossistema ou de uma comunidade vegetal ou animal” (ECOCÍDIO, acesso em: 15 set. 2017).

expandir a agricultura das terras inicialmente escolhidas para áreas marginais. Práticas não sustentáveis levam a um ou mais dos oito tipos de dano ambiental listados anteriormente, resultando em problemas ambientais e sociais de grandes proporções. Para a sociedade, as consequências incluem escassez de comida, fome, guerras e muita gente lutando por poucos recursos. Nos piores casos de colapso total, todos os membros de uma dada sociedade emigram ou morrem (DIAMOND, 2010).

Essas são, igualmente, consequências de um sistema capitalista global, triunfante e extremamente excludente, não só de todos os outros sistemas, como da maioria dos seres humanos. Além disso, o mesmo sistema exclui a natureza, pois somente se realaciona com ela destruindo-a ou substituindo-a. De acordo com Saxe-Fernández (2004, p. 27), “no século XXI, o capitalismo "equivale" a um câncer em metástase, que ataca a humanidade e o planeta, porque seu crescimento destrói o ser que lhe dá origem, mas que não constitui o seu significado”¹³⁶.

Saxe-Fernández (2004) traz uma concepção de colapso a partir da ontologia¹³⁷, a qual denomina “colapsos ontológicos ecossociais”. Seu entendimento parte, então, de uma noção de perigo que represente uma ameaça real, com um poder destruidor inimaginável capaz de causar graves danos ambientais e afetar a sobrevivência da maioria da população mundial. São esses perigos ontológicos que se convertem em colapsos.

A probabilidade de que tais colapsos ocorram na atualidade motiva uma crescente preocupação, principalmente no que tange às ameaças ambientais enfrentadas pela intensificação das alterações climáticas. Os problemas ambientais que a sociedade global enfrenta nos dias de hoje incluem as mesmas oito ameaças que minaram as sociedades do passado, além de quatro novas ameaças: mudanças climáticas influenciadas por ações antrópicas, acúmulo de produtos

¹³⁶ Do original: *en el siglo XXI, el capitalismo "equivale" a un cáncer en metástasis, que ataca la humanidad y el planeta, pues su crecimiento destruye al ser que le da origen pero que no constituye su sentido.*

¹³⁷ A ontologia é um ramo da filosofia que estuda o que é e o que não é, enquanto tal, e, por conseguinte, é considerada como a dimensão fundadora do que se pensa ser "real" e "irreal". "Ser" e "não ser" constituem o predicado mais geral que pode ser dado a qualquer ser ou coisa. A ontologia estuda as formas e características do que é e/ou não é, do "vivo" e do "morto" (SAXE-FERNÁNDEZ, 2004, p. 34).

químicos tóxicos no ambiente, carência de energia e utilização total da capacidade fotossintética do planeta (DIAMOND, 2010). A maioria dessas 12 ameaças, acredita-se, tem se tornado crítica em âmbito mundial.

Percebe-se, então, que as previsões mais pessimistas têm maior probabilidade de acontecer. Essa “nova” sociedade se encontra não apenas diante de uma natureza que deve ser protegida dos danos causados pelos seres humanos, mas também de uma natureza que se torna capaz de incomodar, de uma vez por todas, os saberes e as vidas na Terra (STENGERS, 2015).

A partir desses argumentos, reforça-se a noção de que o período em que o mundo atravessa, hodiernamente, é de uma sociedade em vias de um colapso. O contraponto anterior às características dessa lógica social encontra-se na teoria da *sociedade de risco*, a qual teve suas concepções trabalhadas pelo autor Ulrich Beck. Para ele, a sociedade de risco faz parte de uma modernidade tardia, caracterizada pelo período pós-industrial, no qual a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos (BECK, 2011). O paradigma criado por essa sociedade concebe o processo de modernização como um *processo reflexivo*, ou seja, ele se converte, ao mesmo tempo, em tema e em problema. Isso porque, durante esse processo cada vez mais as forças destrutivas são desencadeadas, de modo que a imaginação humana encontra-se desconcertada diante delas (BECK, 2011).

De acordo com Beck, os riscos produzidos nesse estágio mais avançado do desenvolvimento das forças produtivas “desencadeiam danos sistematicamente definidos, por vezes *irreversíveis*, permanecem no mais das vezes fundamentalmente *invisíveis*, baseiam-se em interpretações *causais*” (BECK, 2011, p. 27, grifos do autor). Os riscos são apresentados somente quando se toma conhecimento sobre eles (seja científico, seja anticientífico), de modo que estão abertos a serem definidos socialmente. Assim, conceituar os riscos torna-se uma posição chave em termos sociopolíticos (BECK, 2011). O risco apresenta-se, então, como um estágio intermediário entre a segurança e a destruição. A percepção desses riscos ameaçadores é que determina o pensamento e a conseqüente ação. No risco, o passado perde o poder de determinar o presente. O presente é construído pelo futuro, algo ainda não existente. Nesse contexto, os riscos assumem uma dimensão transescalar (MENDES, 2015).

Com a distribuição e o incremento dos riscos, surgem situações sociais de ameaça. Estas acompanham, na verdade, em alguma dimensão a desigualdade de posições de estrato e classes sociais, fazendo valer, entretanto, uma lógica distributiva substancialmente distinta: os riscos da modernidade cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou que lucram com eles. Eles contêm um efeito bumerangue (BECK, 2011, p. 27).

O efeito bumerangue reflete a ideia de o risco atingir uma globalidade de pessoas, independentemente de elas serem somente vítimas ou ditas “produtoras” do risco. A teoria em questão coloca a distribuição dos riscos transversal a todas as classes sociais. Resumida na frase “a miséria é hierárquica, o *smog* é democrático” a globalização dos riscos é posta à prova. Beck defende o efeito equalizador dos riscos, ou seja, sociedades de risco não são sociedades de classe; as situações de ameaça que nelas aparecem não podem ser concebidas como situações de classe, da mesma forma que os conflitos não podem ser concebidos como conflitos de classe (BECK, 2011).

Esse aparenta ser um dos pontos bem controversos da teoria em questão. De acordo com seus preceitos, os riscos provenientes da modernização possuem uma tendência intrínseca à globalização ou à universalização das ameaças, que independe do lugar onde estas foram produzidas. Como trabalhado anteriormente nesta tese, os efeitos ambientais do que é produzido pela lógica do sistema capitalista dominante não recai de maneira igualitária à totalidade social. Há uma parcela vulnerável da sociedade que se apresenta muito mais sensível a essas consequências, fato esse que não pode ser ignorado. A distribuição de riscos não é democrática.

Outra questão relevante com relação à teoria da sociedade de risco faz referência à aposta “futurística” com relação às consequências advindas do conhecimento real do risco. Segundo Beck (2011, p. 38), “o efeito social das definições de risco não depende, portanto, de sua solidez científica”. A incerteza é uma característica presente no risco. Ainda que a ciência não ateste sua certeza, o risco está ali presente, ou seria, então, onipresente, diante de um cenário que não cessa de produzi-lo? Assim, compreende-se que os riscos não se esgotam, mesmo que deixem as marcas dos seus efeitos e danos já ocorridos. Eles têm fundamentalmente “que ver com antecipação, com destruições que ainda

não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais hoje” (BECK, 2011, p. 39).

Em oposição à tangibilidade da distribuição de renda na sociedade, os riscos acabam por implicar na distribuição de algo irreal. De certo modo, eles podem ser ao mesmo tempo reais e irreais. Por um lado, a realidade da ameaça ao meio ambiente, da degradação e das destruições ao meio natural; por outro, “a verdadeira força social do argumento do risco reside nas *ameaças projetadas no futuro*” (BECK, 2011, p. 40, grifos do autor). Evidencia-se, então, o surgimento de riscos que representam uma destruição de grandes proporções, as quais tornam as respostas a eles impossível de serem colocadas em prática, já que, tidos como ameaça futura, ou como uma suposição, a saída encontra-se na precaução.

Os riscos podem, pois, ser legitimados pelo fato de que sua produção não foi nem prevista, nem desejada. As situações de ameaça precisam, portanto, na civilização cientificizada, romper o privilégio da tabuização que as cerca e “nascem cientificamente”. Isso ocorre no mais das vezes sob a forma de um “efeito colateral latente”, que ao mesmo tempo admite e legitima a realidade da ameaça. O que não foi previsto tampouco podia ser evitado. O raciocínio esquemático do “efeito colateral latente” equivale assim a uma espécie de licença, a um *destino natural* civilizatório, que simultaneamente reconhece, distribui seletivamente e justifica efeitos a serem evitados (BECK, 2011, p. 41, grifo do autor).

A lógica da sociedade de risco traduz-se pelo verbo *precar*. A atividade que se propõe desenvolver hoje é para evitar e mitigar os problemas ou as crises do amanhã, para tomar precauções contra eles. A precaução como um princípio só começou a aparecer nos instrumentos jurídicos internacionais em meados dos anos 1980, quando a questão ambiental surgiu com mais frequência na agenda internacional e começou a se tornar um assunto de preocupação global. O princípio da precaução visa a fornecer orientação no desenvolvimento e aplicação do direito ambiental internacional onde existe *incerteza científica* e se consagra como um princípio do direito ambiental internacional na *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* de 1992 (ONU, 1992, acesso em: 14 set. 2017), como enuncia seu artigo 15:

com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O princípio em questão foi adotado em muitos tratados ambientais internacionais desde 1989. Embora sua formulação precisa não seja idêntica em cada instrumento, a linguagem do Princípio 15 da *Declaração do Rio* atrai um amplo apoio. O princípio encontra suas raízes nos acordos ambientais que invocam as partes e as instituições que os criam, para agir e adotar decisões baseadas em “descobertas científicas” ou “à luz do conhecimento” disponível no momento. Esses padrões sugerem que a ação só deve ser tomada quando houver provas científicas de que danos ambientais significativos estão ocorrendo (SANDS, 2003).

Questiona-se, então, qual é o *status* que o princípio da precaução possui no direito internacional. Não existe uma compreensão clara e uniforme de seu significado entre os Estados e outros membros da comunidade internacional. Em um nível mais geral, significa que os Estados concordam em agir com cuidado e com previsão ao tomar decisões que dizem respeito a atividades que podem ter um impacto negativo no meio ambiente. Uma interpretação mais focada prevê que o princípio exige que atividades e substâncias que possam ser prejudiciais para o meio ambiente sejam regulamentadas e possivelmente proibidas, mesmo que não haja provas conclusivas ou unânimes quanto ao dano ou danos prováveis que possam causar ao meio ambiente. O que permanece em aberto na interpretação do princípio é saber qual o nível em que a evidência científica seria suficiente para adiar medidas, ou que medidas são necessárias para colocar a precaução em prática (SANDS, 2003).

A controvérsia que ronda o princípio da precaução diz respeito à possibilidade da obtenção de respostas efetivas, por meio do princípio, diante das questões apresentadas pela sociedade do colapso. O que faz com que já se tenha ultrapassado a sociedade de risco para outro paradigma social é que *risco* foi ultrapassado. O risco, como perspectiva jurídica de regulamentação, localiza-se na área de “acidentes” (derramamento de óleo, desmatamento ilegal, uso inadequado de

pesticidas, poluição em geral). Aquilo que deveria estar no futuro e que representaria um risco faz parte do presente e seus efeitos já estão sendo sentidos ao redor do globo. No presente, já se lida com as mudanças climáticas e, com isso, não há como dizer que se está em uma sociedade de risco ambiental quando se trata de alterações no clima e destruição de ecossistemas. Trata-se de dar uma resposta à destruição em tempo real. Não mais há uma zona de conforto na qual o Direito dispõe sobre consequências de um evento possível. O evento é agora.

Nesse contexto, o princípio da precaução não é hábil para dar as respostas das quais o presente necessita. De acordo com Giddens (2010), o princípio concentra-se em um lado do risco: a possibilidade de danos; mas o risco tem dois lados; o inverso da cautela é a ousadia e a inovação. Assim, o autor assevera que “não haverá esperanças de respondermos à mudança climática se não estivermos preparados para tomar decisões ousadas. Esse é o melhor exemplo de que quem arrisca não petisca” (GIDDENS, 2010, p. 82).

As precauções contra certos riscos quase sempre criam outras. Esta observação é importante para meus argumentos sobre as mudanças climáticas, pois há sempre um equilíbrio de riscos (e de oportunidades) toda vez que se considera um dado curso de ação. Por isso não podemos considerar a parcialidade em prol da natureza – deixá-la intacta – como argumento relevante para lidarmos com o aquecimento global. Precisaremos empurrar para mais longe as fronteiras do fim da natureza em vez de recuar delas (GIDDENS, 2010, p. 84).

No que diz respeito à mudança climática, a humanidade já superou em muito o grau de exposição ao aceitável. Além da imensa perversidade social presente em qualquer perspectiva de inércia frente a esse quadro, existe, sim, em um patamar já inaceitável, o fato de a lógica social atual estar gerando processos irreversíveis, que trazem consequências potencialmente catastróficas para a civilização e a espécie humana. Os efeitos cumulativos do aquecimento global tendem a forçar rupturas muito aceleradas no equilíbrio atual do clima do planeta (GIDDENS, 2010) – não somente no equilíbrio do clima, mas também no dos ecossistemas, da segurança alimentar e da segurança hídrica do globo.

As mudanças climáticas vividas no presente encontram-se interconectadas com as escolhas feitas pela atual sociedade de consumo.

As atitudes do ser humano influenciam o clima de tal modo, que não mais é possível continuar com o mesmo ritmo de produção, nem estendê-lo para toda a humanidade,

sem que haja um colapso ecológico, uma vez que as capacidades científica e tecnológica de processar a matéria são infinitamente superiores à capacidade que a natureza tem de se regenerar ou de ofertar matéria-prima para seu processamento (PORTANOVA, 2006, p. 136).

A intensificação das alterações no clima torna as catástrofes ambientais uma certeza, não mais um risco; uma possibilidade de que vão ocorrer. Para Dupuy (2011), o tempo das catástrofes é, de certa forma, uma temporalidade invertida. Isso, pois a catástrofe, como um acontecimento surgido “do nada”, só se torna possível “possibilitando-se”. O autor explica essa colocação:

[...] se é necessário prevenir a catástrofe, é preciso crer em sua possibilidade antes que ela ocorra. Se, inversamente, se conseguir preveni-la, sua não realização a mantém no campo do impossível, e os esforços de prevenção mostram-se retrospectivamente inúteis. [...] eu defendo a tese de que o que se pensa hoje sob o nome de *precaução* com relação ao que é chamado erroneamente como veremos de “riscos” fica emperrado diante desse obstáculo fundamental. Portanto, a urgência é conceitual – antes de ser política ou ética. Proponho uma nova maneira de abordar essas questões (DUPUY, 2011, p. 22-23).

O autor defende em sua obra que a busca por uma ética apropriada à situação presente implica um abalo nos fundamentos filosóficos do cálculo econômico. A lógica ambiental ainda é concebida pelo racional econômico e é esse modo de pensar que acaba por tornar propícia a ocorrência de catástrofes, vide o esgotamento natural ocasionado pelo modelo neoliberal dominante. Ao mencionar, então, a utilização do princípio da precaução, Dupuy (2011, p. 30) acredita que um sentimento de irrealidade toma conta do inconsciente social, pois o contexto em que se localizam as ameaças chamadas de risco está completamente apagado, “como se realmente a invasão do mundo pelo

valor mercantil, essa redução de todos os setores da vida à problemática da produção e do consumo, não tivesse nada a ver com os perigos de que falamos”.

As incertezas presentes no âmbito desses riscos encontram resposta de praxe na controvérsia científica. O universo científico pode ser, sim, controvertido, mas as contradições podem se dar mais em âmbito de um jogo de poderes internacionais sobre a detenção da informação do que sobre a análise do objeto em si. Com relação às mudanças climáticas, já há uma completa concordância entre os cientistas de que as consequências sociais e econômicas dessas variações talvez não mais possam ser controladas se o clima terrestre sofrer um aquecimento de mais de dois graus Celsius, comparado aos valores do período pré-industrial¹³⁸. Outra consonância nesse sentido é de que o modelo de desenvolvimento adotado pela modernidade padece de sustentabilidade, ainda mais quando se concebe que as principais fontes de energia ainda são essencialmente retiradas dos combustíveis fósseis, constituindo um modelo de desenvolvimento científico, técnico, econômico e político que se pretende universal, mas que acaba por cair em uma falácia controvertida.

Assim sendo, faz-se necessário que a modernidade opte pelo que lhe é mais essencial: sua exigência ética de igualdade que desemboca nos princípios de universalização, ou, então, o modo de desenvolvimento que ela tomou pra si. Não se pode ao mesmo tempo querer guardar seu pedaço de bolo e comê-lo. Ou o mundo atualmente desenvolvido se isola, o que significará cada vez mais que ele se protege com escudos de todo tipo contra as agressões que o ressentimento dos marginalizados deixará cada

¹³⁸ “Conforme calculou Fred Pearce, no final da última glaciação havia 600 bilhões de toneladas de dióxido de carbono na atmosfera – um valor que permaneceu constante até o começo da Revolução Industrial. Pelas emissões antropogênicas, esta quantidade subiu desde então para 800 bilhões de toneladas; mesmo que o crescimento da temperatura não mais venha a ser acelerado, o resultado máximo tolerável será uma carga de 850 bilhões de toneladas. Se essa taxa de aumento não for contida, pelo combate destas emissões provocadas pela industrialização nos países desenvolvidos, o valor de 850 bilhões de toneladas será atingido em cerca de 10 anos. Um acréscimo do aquecimento global que alcançará em média os dois graus centígrados mencionados é uma previsão realística” (WELZER, 2010, p. 62).

vez mais cruéis e mais abomináveis; ou ele inventa para si uma outra maneira de se relacionar com o mundo, com a natureza, com as coisas e com os seres, que terá a propriedade de ser universalizada na escala da humanidade (DUPUY, 2011, p. 42).

Dupuy é a favor de uma interpretação “fatalista” das catástrofes possíveis de assolar a humanidade. Esse fatalismo não corresponde àquele que vem em resposta a um apelo por parte de um desenvolvimento insatisfatório das forças produtivas, uma falta de potência; é aquele que resulta de um excesso de força, mais especificamente da impotência em controlar a força (DUPUY, 2011). “Não é, como no passado, a natureza, mas justamente nosso poder sobre ela, que, de agora em diante, nos angustia”, escreve Hans Jonas (1998, p. 105). A posição fatalista se justifica ao compreender que somente a inevitabilidade da realização futura da catástrofe pode levar a sociedade à prudência e à ação. Isso acaba por afastar a teoria da precaução como uma possível resposta, pois a utilização do princípio busca o “risco zero” dentro do “pior cenário”.

O alcance do risco zero é um ideal impossível e, conseqüentemente, paralisante. Isso porque a catástrofe constitui um destino detestável, o qual se tenta negar, mas que não se pode perder de vista. A mudança climática, a poluição dos oceanos, os desmatamentos, as extinções nos ecossistemas; a humanidade parece dar sinais de que conseguirá conviver com isso, ou pensará em alguma saída tecnológica para “controlar” a situação.

A catástrofe tem isto de terrível: não se crê que ela vá ocorrer, muito embora se tenha todos os motivos quantos bastem para saber que ela vai ocorrer, mas, uma vez que ela acontece, parece pertencer à ordem natural das coisas. Sua realidade, em si, a torna banal (DUPUY, 2011, p. 105).

Assim, a catástrofe era tida como impossível antes de se realizar.

Ao saber que o problema das mudanças climáticas e, conseqüentemente, das catástrofes é real, questiona-se se a *consciência* sobre o problema evoluiu com o passar do tempo. A realidade demonstra que, se por um lado há um interesse maior quanto à importância da tomada de consciência com relação às ações antrópicas

no meio ambiente, há outro lado que revela a desumanidade das catástrofes: a “consciência” tomada pelo sistema neoliberal capitalista com relação às catástrofes as transformou em oportunidades de alavancar a economia em detrimento do desamparo e choque das pessoas.

Naomi Klein, jornalista e cineasta norte-americana, narrou em sua obra, *A doutrina do choque*¹³⁹, as ações do que ela denominou de “capitalismo das catástrofes”. A expressão denomina a conjunção das incursões orquestradas na esfera pública na sequência de eventos catastróficos com a forma como esses acontecimentos são tratados como ótimas oportunidades de mercado (KLEIN, 2007).

Um dos que viram uma dessas oportunidades nas enchentes ocorridas em Nova Orleans no ano de 2005 foi Milton Friedman, o guru do movimento para o capitalismo sem restrições. Três meses após a quebra dos diques na cidade, Friedman fez uma declaração ao jornal *The New York Times*, dizendo que as escolas de Nova Orleans estavam em ruínas, e que essa era uma oportunidade para reformar todo o sistema educacional do local. Sua ideia radical era que, ao invés de gastar uma parcela dos bilhões de dólares do dinheiro destinado à reconstrução da cidade na reestruturação e melhoria do sistema de escolas públicas nela existentes, o governo deveria fornecer às famílias *vouchers*, que elas poderiam gastar em instituições privadas, as quais seriam subsidiadas pelo Estado (KLEIN, 2007).

Em contraste com o ritmo lento com o qual os diques foram reparados e a rede elétrica da cidade foi religada, o leilão do sistema escolar de Nova Orleans ocorreu com uma rapidez e uma precisão militar. Dentro de 19 meses, ainda com a maioria dos pobres da cidade residindo no exílio, o sistema de escolas públicas de Nova Orleans tinha sido quase completamente substituído por escolas autônomas. Antes do furacão *Katrina*, o conselho escolar tinha administrado 123 escolas públicas; agora, eram apenas quatro (KLEIN, 2007).

¹³⁹ “Comecei a notar que táticas semelhantes eram utilizadas em zonas de catástrofes, ao redor do mundo. Eu usei o termo ‘doutrina de choque’ para descrever a tática brutal de usar a desorientação do público após um choque coletivo – guerras, golpes de Estado, ataques terroristas, acidentes de mercado ou desastres naturais – para promover medidas pró-corporativas radicais, muitas vezes chamadas de ‘terapia de choque’. NAOMI (2017, acesso em: 15 set. 2017).

Durante mais de três décadas, Friedman e seus seguidores da “Escola de Chicago”¹⁴⁰ aperfeiçoaram essa estratégia: aguardavam uma grande crise, depois vendiam peças do Estado a jogadores privados, enquanto os cidadãos ainda estavam se recuperando do choque. Rapidamente, as “reformas” se tornavam permanentes. As mesmas ações tornaram-se uma realidade no Sri Lanka, após o devastador tsunami de 2004. Investidores estrangeiros e credores internacionais se uniram para usar a atmosfera de pânico a fim de entregar toda a costa para empresários, que construíram grandes *resorts*, bloqueando centenas de milhares de pescadores de reconstruir suas aldeias perto da água. Nessa ocasião, o governo do Sri Lanka anunciou: “por um toque cruel do destino, a natureza apresentou ao Sri Lanka uma oportunidade única, e desta grande tragédia virá um destino turístico de classe mundial” (apud RICE, 2005, acesso em: 12 set. 2017).

Restou claro que esse foi um método bastante utilizado a fim de que os objetivos corporativos avançassem: aproveitar momentos de trauma coletivo para colocar em prática uma engenharia social e econômica radical. A maioria das pessoas que sobrevivem a um desastre devastador quer o contrário: elas querem salvar o que quer que possam e começar a reparar o que não foi destruído; elas querem reafirmar sua relação com os lugares que as formaram; querem ter seus direitos humanos garantidos.

No entanto, os “capitalistas das catástrofes” não têm interesse em reparar aquilo que um dia existiu e que foi destruído por um evento catastrófico. Em Nova Orleans e no Sri Lanka, por exemplo, o processo enganosamente chamado de “reconstrução” começou com a finalização daquilo que a catástrofe começou a destruir, apagando o que restava da esfera pública e de comunidades que ali estavam enraizadas,

¹⁴⁰ Principal defensora ideológica da economia conservadora e do capitalismo, a “Escola de Chicago” tem sido um dos corpos mais influentes do pensamento econômico nos últimos tempos. Essa escola monetarista está associada ao Departamento de Economia da Universidade de Chicago, especialmente durante a década de 1970 e particularmente sob a coordenação do professor Milton Friedman (1912-2006), que ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1976 pela sua teoria da taxa natural de desemprego. Seus colegas ganharam mais sete Nobels, incluindo George Stigler (1911-1991) em 1982, com a teoria da desregulamentação; Merton Miller (1923), em 1990, com a economia financeira; Ronald Coase (1910-), em 1991, com o teorema de Coase; Gary Becker (1930-), em 1992, com a aplicação da microeconomia ao comportamento não comercial, e Robert Lucas (1937-), em 1995, com a teoria das expectativas racionais. Ver mais em: CHICAGO (acesso em: 15 set. 2017).

substituindo-as por instituições mantidas pela iniciativa privada. Isso tudo antes que as vítimas das catástrofes ambientais pudessem reagrupar e direcionar suas reivindicações para o que lhes era de direito (KLEIN, 2007).

Para Saxe-Fernández (2004, p. 71), os colapsos ecossociais constituem o fundamento ácido e explosivo da loucura característica dos grupos minoritários que concentram o poder e a riqueza mundiais. "Loucura" porque as ações e pensamentos que empreendem para manter suas prerrogativas, aumentam as ameaças e as crises advindas dessas prerrogativas, as quais só podem ser respondidas com novas ações e pensamentos que "resolvem" alguns dos problemas, mas acabam por criar outros novos e mais difíceis de serem solucionados; que, no final representam o aprofundamento da devastação social e ecológica universal.

Esse é um lado desumano e injusto das catástrofes, que se estende além dos efeitos ambientais, sociais e culturais delas decorrentes. A reestruturação social após um evento devastante pode ser benéfica, quando se reconhece que das catástrofes há possibilidade de "nascer" novos direitos, mas pode, igualmente, ignorar os direitos daqueles que estão desamparados em meio ao caos. As catástrofes ambientais podem ser consideradas fatores que contribuem para a evolução do Direito, que o colocam em movimento (BÉTAILLE, 2014).

De acordo com Michel Virally (1998, p. 20), "a lei nasce do fato: esse é o ponto de vista da criação". Sendo a catástrofe ambiental um fato, ela pode ser vista como uma motivação para a força criadora do Direito: a luta pelos interesses daqueles que foram atingidos é que constitui o esforço criador do Direito. Diante da sociedade do colapso, o Direito é convidado a se movimentar, a adequar um novo paradigma jurídico, para que possa lidar com as consequências ambientais e sociais do que já está acontecendo no momento. Isso reforça a ideia de que os direitos humanos não podem ser excluídos do âmbito das catástrofes. Novos direitos humanos podem surgir desse fato, pois novas necessidades daqueles que são vítimas podem se apresentar diante desses eventos e suas lutas sociais culminariam na positivação de direitos que lhes são necessários. Mas quais serão os caminhos jurídicos possíveis para conectar os direitos humanos às catástrofes ambientais?

Os tópicos subsequentes têm por objetivo apontar alguns caminhos que podem ser seguidos para que a conexão almejada possa se concretizar e para que haja uma efetiva garantia dos direitos humanos daqueles que sofrem com os efeitos das catástrofes. Em um primeiro momento, se analisará como as cortes internacionais de direitos

humanos têm tratado a temática e como os precedentes podem reforçá-la em âmbito internacional. Em um segundo momento, discute-se a possibilidade de criação de um novo tratado internacional, que tem por objeto a proteção das pessoas em tempos de catástrofes.

4.3 AS CATÁSTROFES AMBIENTAIS NAS CORTES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Os sistemas internacionais de direitos humanos foram criados com o objetivo maior de garantir a paz e a segurança no mundo por meio da efetivação dos direitos humanos. O chamado sistema global de direitos humanos surgiu ao mesmo tempo em que as Nações Unidas foram criadas e se consolidou internacionalmente com a adoção da *Declaração universal dos direitos humanos*, no ano de 1948. Esse foi o início do que se consagrou como a “humanização do direito internacional”, uma medida necessária após as barbáries cometidas contra os seres humanos na Segunda Guerra Mundial.

Os sistemas regionais de direitos humanos surgem como sistemas subsidiários e auxiliares do sistema global, para reforçar a promoção dos direitos humanos em cada região do globo. Cada sistema é criado diante de diferentes contextos. O sistema europeu surge do nascimento da Comunidade Europeia, logo após o fim da Segunda Guerra, em meio ao período da Guerra Fria. A motivação por trás de sua criação era reforçar a efetivação dos direitos humanos em um continente que estava socialmente devastado pela guerra e precisava manter a paz para que voltasse a ser uma potência econômica e de poder internacional. O sistema interamericano surge em meio às ditaduras militares que dominaram a América Latina na década de 1960. Os horrores dos regimes ditatoriais e a consequente transição para regimes democráticos fizeram parte do contexto no qual esse sistema foi criado. O sistema africano tem suas bases no período pós-colonial, em que os Estados desse continente conquistavam sua independência em relação às colônias europeias. A autodeterminação dos povos, a não discriminação e a proteção desses estados contra a influência estrangeira estiveram presentes em sua fundação.

Diante dos contextos apresentados, fica mais evidente a opção pelos direitos humanos a serem garantidos quando da criação dos referidos sistemas. Em um primeiro momento, todos privilegiaram os direitos civis e políticos dos cidadãos e, subsequentemente, adotaram os direitos sociais, econômicos e culturais. Uma observação interessante é que o sistema africano, desde o seu nascimento, adotou a *Carta africana*

de direitos do homem e dos povos, o que demonstra o reconhecimento de direitos às diferentes etnias e povos que formam esse continente.

Entre os direitos garantidos pelas convenções de cada sistema¹⁴¹, percebe-se que não há menção à garantia de direitos em situações de catástrofes. A insuficiência vai além, a *Convenção Europeia de Direitos Humanos* e a *Convenção Americana de Direitos Humanos* nem sequer privilegiam direitos que remetem à necessidade de os seres humanos gozarem de um meio ambiente saudável e equilibrado. A Carta Africana surpreende ao dispor, em seu artigo 24, que “todos os povos têm direito a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento” (COMISSÃO AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS, 1981, acesso em: 1 ago. 2017). Ainda que a norma jurídica que embasa os sistemas europeu e americano não contemple de maneira satisfatória os direitos humanos ligados ao meio ambiente, suas decisões formam precedentes que podem ser utilizados diante do desafio da construção de instrumentos jurídicos que abarquem as catástrofes e os direitos humanos.

Nesse sentido, ressalta-se que o aumento das catástrofes ambientais, exacerbadas pelas mudanças climáticas, não poupa a Europa. Pelo contrário, os cientistas demonstraram que, na última década, o continente tem aquecido mais rápido do que muitas outras regiões do mundo. As temperaturas europeias superam em 1,3° Celsius os níveis médios pré-industriais. No continente europeu, essas consequências climáticas vão de um extremo a outro, em função de diferentes características climáticas, geográficas e socioeconômicas presentes em seu território. Ou seja, a maioria dos países europeus está propensa à ocorrência de catástrofes ambientais (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

Como mencionado anteriormente, nem a *Convenção Europeia de Direitos Humanos* nem a *Carta social europeia* preveem uma proteção geral do meio ambiente, bem como não garantem expressamente o direito a um ambiente saudável. No entanto, ambos os documentos oferecem, indiretamente, a possibilidade de tratar da proteção ambiental em algum grau. Dessa forma, a evolução da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos segue esse rumo.

Em função da jurisprudência por “ricochete”, que é particularmente dinâmica, o Tribunal Europeu foi levado a estabelecer obrigações de direitos humanos em questões ambientais e, mais

¹⁴¹ *Convenção Europeia de Direitos Humanos; Convenção Americana de Direitos Humanos; Carta africana de direitos do homem e dos povos.*

especificamente, nos casos de catástrofes ambientais. Assim, a Corte examinou regularmente petições em que os indivíduos alegaram uma violação a um dos direitos da *Convenção Europeia de Direitos Humanos*: na maioria das vezes, o artigo 2º (direito à vida) e o artigo 8º (proteção do lar, vida privada e familiar) (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

O primeiro caso a ser analisado trata-se do acórdão *Öneryildiz e outros c. Turquia*, de 2004. O caso se remete a um desastre tecnológico ocorrido em 28 de abril de 1993, em função de uma explosão de gás metano em um depósito de resíduos, o que provocou um deslizamento de terra que soterrou diversas casas de uma favela. O acidente matou 39 pessoas, sendo nove membros da família Öneryildiz. Alegou-se que o desastre teria ocorrido por culpa da omissão estatal em matéria de prevenção.

Essa foi a primeira vez que a Corte deu ao direito à vida uma dimensão ambiental, ao afirmar que “a vida pode ser ameaçada por condições ambientais desfavoráveis e, numa dimensão positiva, que os Estados têm a obrigação positiva de adotar todos os meios possíveis para proteger esse direito, o que exige a garantia de um meio ambiente equilibrado” (CAVEDON; VIEIRA, 2012, p. 124). Além do direito à vida, a Corte reconheceu a violação ao direito à informação, posto que poderia ter sido invocado para proteger a vida daquelas pessoas que foram atingidas pela explosão. Tendo em vista os riscos do depósito, a inadequação dos padrões ambientais e de segurança e a situação ilegal da ocupação urbana adjacente ao depósito, as autoridades nacionais não adotaram as medidas necessárias para prevenir o acidente e proteger o direito à vida dos moradores do local em questão.

A Corte considerou que o direito à vida foi violado pela falha do governo em fornecer as informações necessárias para permitir às vítimas conhecer os riscos a que estavam expostas. Da mesma maneira, a Corte entendeu que o fato de o requerente possuir meios para avaliar pelo menos alguns dos riscos a que estava exposto e não ter pedido às autoridades públicas informações sobre o assunto não é motivo suficiente para isentar o Estado de responsabilidade. Ainda no que diz respeito à violação do direito à vida, a Corte afirma que a vida pode ser ameaçada por riscos ecológicos e tecnológicos e entende, de forma positiva, que os Estados têm a obrigação de adotar as medidas necessárias para proteger esse direito, o qual exige proteção em caso de desastres (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

O segundo caso em questão trata do acórdão *Budayeva e outros c. Rússia*, de 2008. A decisão reconhece a responsabilidade do Estado por não adotar medidas preventivas para a gestão de risco de desastres naturais, expondo os requerentes ao perigo e prejudicando, definitivamente, o direito à vida. Trata-se da ocorrência de uma catástrofe ambiental na cidade de Tyrnauz, Rússia, por causa de um deslizamento de terra. Alegou-se, nesse caso, a responsabilidade do Estado russo pela morte do Sr. Budayeva, em razão da ausência de mitigação dos efeitos dos deslizamentos de terra que ocorreram na cidade. A Corte reconheceu que o Estado não tomou medidas preventivas com relação à gestão de desastres naturais previsíveis, expondo ao risco o direito à vida do demandante. Assim, considerou o caso uma violação do direito à vida, tanto pela falta de informação à população em relação aos riscos do desastre, como pela ausência da investigação da responsabilidade das autoridades em nível judicial (CAVEDON; VIEIRA, 2012).

Um caso mais recente, julgado em 2012, foi o acórdão *Kolyadenko e outros c. Rússia*. O julgamento trata de violação ao direito à vida (art. 2º da *Convenção Europeia de Direitos Humanos*), ao respeito pela vida privada e familiar (art. 8º) e ao direito à propriedade (art. 1º *Protocolo Adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos*). A violação dos direitos foi o resultado de um desastre natural, uma inundação repentina que atingiu Vladivostok em 2001. Os requerentes alegaram que as autoridades foram responsáveis por essa inundação. Em decorrência das chuvas excepcionais e frente ao risco de as barragens falharem, a empresa pública de distribuição de água decidiu despejar uma grande quantidade de água no rio que banha a cidade. De acordo com os requerentes, não houve nenhum tipo de alerta. A água chegou aos seus apartamentos, os quais ficaram bastante danificados. Os requerentes afirmam que em nenhum momento receberam a informação de que estavam vivendo em uma zona passível de inundação (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

A Corte concluiu que o Governo russo não cumpriu a obrigação de proteger a vida dos requerentes, violando, dessa forma, o art. 2º da *Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Os funcionários da empresa pública e as autoridades responsáveis não fizeram tudo o que estava ao seu alcance para proteger os direitos dos requerentes nos termos do art. 8º da *Convenção* e do art. 1º do *Protocolo Adicional* e, como consequência, violaram essas duas disposições.

Esses foram os casos mais expressivos julgados pela Corte Europeia de Direitos Humanos em termos da possível conexão entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais. A jurisprudência demonstra que o direito está em movimento e que a *Convenção Europeia de Direitos Humanos* é um instrumento que evolui com o passar do tempo, pois, ainda que não haja menção expressa a um direito humano ao meio ambiente em seu texto, a Corte lhe dá uma interpretação que favorece a inter-relação das duas temáticas. Importante ressaltar que a Corte Europeia apresenta um avanço com relação às outras cortes internacionais de direitos humanos. Nela, os indivíduos estão aptos a demandar diretamente, o que facilita com que grande parte dos casos que chegam ao tribunal seja julgada. Isso porque, a partir do *Protocolo 11* (adicional à *Convenção Europeia de Direitos Humanos*), adotado em 1998, a estrutura do sistema europeu se modificou, dando à Corte uma função permanente. Antes da adoção do documento, a estrutura do sistema contava com a Comissão Europeia de Direitos Humanos, órgão responsável pela admissibilidade das petições que eram impetradas pelos indivíduos e organizações não governamentais. Se admitido, o caso era passível de uma recomendação, elaborada pela Comissão, solicitando que a violação do direito alegado cessasse e, geralmente, demandando uma indenização à vítima. Ocorrendo o não cumprimento da recomendação, a Comissão poderia enviar o caso à Corte Europeia para que o mesmo fosse julgado.

A Corte, então, só trabalhava por demanda da Comissão. O *Protocolo 11* suprimiu esse órgão, fazendo com que os peticionários passassem a ter acesso direto à Corte Europeia. A medida visa a racionalizar o mecanismo de aplicação dos direitos e liberdades garantidos pela Convenção. Esse foi um passo importante dado com relação à garantia e efetivação dos direitos humanos em âmbito regional e à formação de importantes jurisprudências, que contribuem com a evolução do direito internacional.

Com relação ao sistema interamericano, sua configuração mantém dois órgãos trabalhando em conjunto (realizando as mesmas funções que os organismos europeus): a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Não há registro de decisões na Corte Interamericana que versem sobre o impacto das catástrofes ambientais na efetivação dos direitos humanos. A jurisprudência correlata abrange a interconexão entre os direitos humanos e o direito ao meio ambiente saudável na figura dos direitos dos povos autóctones.

Um dos casos em questão é a decisão do *Povo Saramaka c. Suriname*, julgado em novembro de 2007. A sentença diz respeito à garantia do direito de propriedade das populações tradicionais, ameaçado por riscos tecnológicos ligados a grandes projetos de desenvolvimento, silvicultura e mineração, que resultaram em um deslocamento ambiental. A análise da Corte avançou com relação ao uso dos recursos naturais nos territórios dos povos tradicionais e sobre os impactos das concessões para explorar os meios de subsistência das comunidades. O povo Saramaka foi vítima de vários projetos de infraestrutura e exploração de recursos naturais, que produziram a inundação de partes do seu território em função da construção de uma usina hidrelétrica e uma barragem na década de 1960, o que obrigou as pessoas a se deslocar. Mais tarde, as permissões para a realização de exploração florestal e mineral comprometeram os recursos naturais do povo Saramaka, assim com sua própria identidade cultural. Esses projetos exploratórios produziram mudanças significativas em seu ambiente e consequentes danos que afetaram seus meios de subsistência (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2007).

Outra decisão proferida pela Corte foi no caso *Povo Kichwa de Sarayaku c. Equador*, de junho de 2012. A sentença declarou a violação ao direito à vida e à integridade física do povo Kichwa, ao direito a garantias judiciais, ao direito de consulta (informação e participação), ao direito à propriedade comum dos povos indígenas e à identidade cultural. Esses direitos foram ameaçados pelos riscos associados à exploração de petróleo no território indígena com o uso de explosivos para prospecção sísmica.

A Corte Interamericana declarou que o Estado do Equador era responsável pela violação dos direitos alegados pelos povos indígenas, por permitir que uma empresa privada do ramo do petróleo realizasse operações de extração no território do povo Kichwa de Sarayaky. O Estado foi igualmente responsabilizado pelo fato de ter posto em perigo os direitos à vida e à integridade física da comunidade, particularmente agravado pela introdução de explosivos de alto poder destrutivo em várias partes do território indígena (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2007).

Ressalta-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem sido muito mais específica no que se refere ao vínculo entre a proteção dos direitos humanos e as consequências das catástrofes ambientais, em particular pelas medidas cautelares relativas ao terremoto ocorrido no Haiti no ano de 2010. A Comissão emitiu três medidas cautelares: medida 52/13, sobre as famílias que residiam na

Grace Village, em 26 de março de 2013; medida cautelar relativa aos despejos forçados dentro de cinco campos destinados a indivíduos deslocados internamente, em 15 de novembro de 2010; medida cautelar para mulheres e meninas que viviam nos 22 campos destinados a pessoas internamente deslocadas em Porto Príncipe, em 22 de dezembro de 2010.

Em relação à medida cautelar 52/13, sobre as famílias que residiam na Grace Village, o fato que incitou a medida foram as situações degradantes nas quais os deslocados que habitavam esse campo temporário estavam expostos, o que incluía falta de comida, água e cuidados médicos, além de despejos forçados e violência sexual contra mulheres e crianças. A Comissão solicitou ao Estado do Haiti que adotasse medidas para evitar o uso da força e da violência e, em particular, que assegurasse que as ações das autoridades públicas não representassem um risco para a vida e integridade daqueles residentes no campo. Além disso, outro pedido foi para que as pessoas tivessem acesso aos bens básicos, como água potável, além da garantia de uma proteção maior para as mulheres e as crianças. Para tanto, a Comissão solicitou ao Estado do Haiti que apresentasse um relatório sobre as ações que deveriam ser tomadas, a fim de investigar as violações que desencadearam a medida cautelar (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

O pedido de medidas provisórias para as mulheres e meninas que viviam nos 22 campos destinados aos deslocados em Porto Príncipe alega a ocorrência de violência sexual e de uma série de atos de violência contra as mulheres e meninas habitantes dos campos para pessoas deslocadas internamente após a catástrofe. A Comissão Interamericana solicitou ao Estado do Haiti que assegurasse a disponibilidade de cuidados de saúde física e mental adequados para as vítimas de violência sexual, com o objetivo de proporcionar maior segurança dentro desses campos (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

As medidas provisórias sobre as expulsões forçadas de cinco campos destinados a pessoas deslocadas internamente foram ordenadas pela Comissão em resposta a uma demanda que informava a ocorrência de despejos forçados de famílias que, após a destruição de suas moradias pelo terremoto, instalaram suas tendas em propriedades públicas ou privadas. Assim, a Comissão solicitou ao Estado do Haiti que expedisse uma moratória sobre as expulsões nesses campos até que um novo governo pudesse assumir o encargo, para garantir que aqueles que foram ilegalmente expulsos desses acampamentos improvisados

pudessem ser transferidos para um local que tivesse um mínimo de condições sanitárias e de segurança. Ainda, que o Estado garantisse o acesso das pessoas deslocadas aos tribunais e outras autoridades competentes, garantindo também a capacitação da defesa civil sobre os direitos dos deslocados, principalmente o direito de não serem expulsos à força dos campos e o direito de receberem ajuda humanitária (AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE, acesso em: 7 set. 2017).

No contexto do Sistema Interamericano, observa-se que o trabalho da Comissão se destacou mais na consideração dos direitos humanos em tempos de catástrofes ambientais. O detalhe presente nesse sistema é que o indivíduo não tem acesso direto à Corte Interamericana; ela continua tendo um mandato temporário, dependente da demanda da Comissão pelo julgamento de casos em que as medidas expedidas não forem cumpridas. Esse fato traz a incerteza quanto ao julgamento de casos dessa natureza.

O acesso direto do indivíduo à Corte seria um passo muito importante e esperado para o Sistema Interamericano. Contudo, depende de alguns fatores relevantes. Um deles, talvez o principal, é o financiamento desse órgão. O baixo repasse econômico pode impedir que a estrutura do sistema seja modificada nesse sentido, pois a quantidade de processos a serem julgados aumentaria vertiginosamente. Enquanto o Sistema Europeu conta com 43 juízes em sua Corte (o número de Estados membros signatários da *Convenção Europeia de Direitos Humanos*), a Corte Interamericana conta somente com sete juízes em sua composição.

No entanto, um avanço impulsionado pela Corte figura na área ambiental. O tratamento relativo aos *direitos econômicos, sociais e culturais* (Desc), a partir de agora, incluirá a palavra ambiental em sua nomenclatura. Será adotada, então, a terminologia *direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais* (Desca). Além disso, a Corte Interamericana, a partir desse ano de 2017, concede a justiciabilidade direta para os direitos incluídos no Desca (informação verbal)¹⁴². Esse é um grande passo para a afirmação do direito humano ao meio ambiente na esfera internacional.

¹⁴² Conforme afirmado pelo juiz presidente da Corte, Roberto Caldas, em palestra proferida durante o *Seminário Internacional Direitos Humanos e Direitos da Natureza*, na Universidade Federal de Santa Catarina, em 15 de setembro de 2017.

No âmbito do Sistema Africano de Direitos Humanos não foi identificada nenhuma decisão proferida pela Corte Africana no que tange à proteção de direitos humanos em casos de catástrofes ambientais. Esse é um Sistema mais recente, sua formação data da década de 1980, e a Corte, assim como no Sistema Interamericano, trabalha por mandato temporário, o que diminui o número de casos a serem julgados. Além disso, é um Sistema que possui um financiamento limitado, fato que prejudica a celeridade no julgamento dos processos.

Diante desse contexto, pode-se afirmar que um relevante caminho para a conexão entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais tem sido trilhado pela jurisprudência das Cortes Regionais de Direitos Humanos. Ainda que sejam decisões setORIZADAS, a jurisprudência é acreditada internacionalmente como uma importante fonte do direito internacional, o que não faz com que sua relevância seja diminuída. A prática do direito é passível de dar respostas que a norma posta ainda não conseguiu alcançar.

Sob o olhar crítico dos direitos humanos, o empoderamento dos indivíduos se dá a partir de suas lutas pela dignidade. A possibilidade de serem garantidos os seus pleitos dentro das Cortes Internacionais de Direitos Humanos representa um avanço na concretização de lutas históricas que foram postas em prática por vários desses seres humanos, povos, grupos, e organizações não governamentais.

Outro caminho a ser seguido com relação à conexão entre os direitos humanos e as catástrofes traduz-se pela proposta de um tratado específico, que vem sendo trabalhado pela Comissão de Direito Internacional da ONU há alguns anos. O tópico seguinte se debruçará sobre essa temática.

4.4 A PROTEÇÃO DE PESSOAS EM CASOS DE DESASTRES: UM POSSÍVEL TRATADO ELABORADO PELA COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL

A Comissão de Direito Internacional foi criada pelas Nações Unidas no ano de 1947, objetivando ser um organismo de estudos sobre o direito internacional com a possibilidade de elaborar *drafts* de convenções internacionais. Tal fato decorreu da decisão dos governos que participaram da elaboração da *Carta das Nações Unidas*, mas se opuseram a conferir poder legislativo à ONU no que tange à promulgação de regras vinculativas de direito internacional. Como corolário, eles também rejeitaram as propostas para conferir à Assembleia Geral o poder de impor certas convenções gerais aos

Estados por meio de voto majoritário. No entanto, havia um forte apoio para conferir à Assembleia Geral os poderes de estudo e recomendação sobre o direito internacional, o que encorajou a criação da Comissão (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 17 set. 2017).

Os membros da Comissão são pessoas que possuem competências e qualificações reconhecidas em aspectos doutrinários e práticos do direito internacional. Eles são escolhidos entre os vários segmentos da comunidade jurídica internacional, como a academia, o corpo diplomático, os ministérios governamentais e as organizações internacionais, e não são representantes dos seus governos. Como os membros são muitas vezes pessoas que contêm responsabilidades profissionais externas, a Comissão é capaz de realizar o seu trabalho em estreito contato com as realidades da vida internacional (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 19 set. 2017).

Com relação ao *draft* de convenção internacional voltado à proteção de pessoas em casos de desastres, a proposta de trabalho em torno do tema foi elaborada no ano de 2007. Em sua 59^a sessão, a Comissão decidiu incluir o tema no seu programa de trabalho a longo prazo e nomeou um relator especial, Valencia-Ospina. O relatório preliminar por ele apresentado no ano seguinte, em 2008, continha o histórico internacional da proteção das pessoas em caso de desastres; o desenvolvimento da matéria dentro do direito internacional e uma descrição geral dos vários aspectos que envolvem a temática, com o objetivo de determinar os principais problemas legais a serem abordados.

No que diz respeito à delimitação do tema, o relator analisou os aspectos *ratione materiae*, relacionado à definição e taxonomia dos desastres, bem como ao conceito de proteção das pessoas; *ratione personae*, destinado a identificar e qualificar os vários atores não estatais envolvidos na possível proteção das pessoas; *ratione temporis*, sobre as fases do desastre: antes, durante e após sua ocorrência. Nesse relatório, Valencia-Ospina propôs que a Comissão trabalhasse não só sob o âmbito dos desastres naturais, mas que também levasse em conta os desastres provocados por seres humanos, o que foi mais tarde acatado para o projeto de artigos.

Após esse relatório preliminar, o relator especial elaborou outros cinco relatórios, que tinham por objeto fornecer a base para a elaboração dos artigos da convenção. A cada ano, os relatórios foram analisados e as sugestões para os artigos, discutidas pelos membros da Comissão, até que chegassem a um consenso do que seria passível de constar no *draft* da convenção. A última sessão que abordou a temática aconteceu no ano

de 2016, dentro da qual a Comissão levou em consideração o oitavo relatório, bem como os comentários e observações recebidos dos governos, organizações internacionais e outras entidades. A partir disso, deu-se início à segunda leitura do projeto de artigos, momento em que foi adotado um projeto de preâmbulo e 18 artigos que irão compor a convenção. Por fim, de acordo com o artigo 23 do seu estatuto, a Comissão recomendou à Assembleia Geral da ONU elaborar a *Convenção sobre a proteção de pessoas em caso de desastres*.

Por meio da resolução 71/141, de 13 de dezembro de 2016, a Assembleia Geral tomou nota do projeto de artigos e convidou os governos dos Estados-membros a apresentar suas observações sobre a recomendação da Comissão de se elaborar a convenção. Ainda, decidiu incluir na agenda provisória da sessão que ocorrerá em 2018 um item intitulado "Proteção de pessoas em caso de desastres".

No que tange ao projeto de convenção em si, objetiva-se destacar aqui os principais pontos e artigos que permitirão uma discussão profícua sobre a conexão entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais. Nesse sentido, o preâmbulo do projeto apresenta as motivações pelas quais aquela convenção torna-se relevante no cenário internacional. No caso, vale destacar a preocupação do documento com a proteção e garantia de respeito aos direitos das pessoas afetadas pelas catástrofes e a importância da solidariedade internacional no que concerne à gestão desses eventos. Destaca-se do projeto:

considerando a frequência e a gravidade dos desastres naturais e provocados pelo homem e seu impacto prejudicial a curto e longo prazo;
totalmente consciente das necessidades essenciais das pessoas afetadas pelos desastres e consciente de que os *direitos dessas pessoas devem ser respeitados em tais circunstâncias*;
consciente do *valor fundamental da solidariedade nas relações internacionais e da importância de fortalecer a cooperação internacional em todas as fases do desastre*;
ênfaticamente o princípio da soberania dos Estados e, conseqüentemente, reafirmando o papel primordial do Estado afetado por um desastre na prestação de assistência aos seus cidadãos [...]

(INTERNATIONAL LAW COMMISSION,
acesso em: 16 set. 2017, grifo nosso)¹⁴³.

O propósito da convenção é evidenciado em seu art. 2º: “facilitar a resposta adequada e efetiva aos desastres e à redução do risco de sua ocorrência, de modo a atender às necessidades essenciais das pessoas envolvidas, no pleno respeito pelos seus direitos” (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 16 set. 2017)¹⁴⁴. A principal questão levantada a partir desse artigo relaciona-se à justaposição de “necessidades” versus “direitos”. O sentido que predominou na Comissão foi de que as duas interpelações não eram mutuamente excludentes, e, sim, complementares. Dessa forma, ficou estabelecida uma formulação que enfatiza a importância de resposta a um desastre que satisfaça de forma adequada e efetiva as “necessidades” das pessoas em questão. Essa resposta ou redução de risco deve ocorrer com total respeito aos direitos de tais pessoas (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 18 set. 2017).

Além disso, coube à norma definir o que seria considerado um desastre, em seu artigo 3 (a): “um evento calamitoso ou uma série de eventos que resultam em perda generalizada de vida, grande sofrimento humano, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, perturbando seriamente o funcionamento da sociedade” (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 16 set. 2017). A opção pelo vocábulo desastre ainda parece remeter à classificação em desastres naturais e provocados por influência humana. Em seus comentários, a Comissão explicita a escolha pela junção das duas classificações em seu *animus* legislativo, o que levou a redação do artigo a não fazer a distinção entre os desastres.

¹⁴³ Do original: *Considering the frequency and severity of natural and human-made disasters and their short-term and long-term damaging impact; Fully aware of the essential needs of persons affected by disasters, and conscious that the rights of those persons must be respected in such circumstances; Mindful of the fundamental value of solidarity in international relations and the importance of strengthening international cooperation in respect of all phases of a disaster; Stressing the principle of the sovereignty of States and, consequently, reaffirming the primary role of the State affected by a disaster in providing disaster relief assistance.*

¹⁴⁴ Do original: *[...] facilitate the adequate and effective response to disasters, and reduction of the risk of disasters, so as to meet the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights.*

O artigo 4º traz em seu bojo importante menção ao respeito pela dignidade humana: “a dignidade inerente à pessoa humana deve ser respeitada e protegida em caso de desastres” (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 16 set. 2017). A dignidade humana é o princípio central que forma e sustenta o direito internacional dos direitos humanos. No contexto da proteção das pessoas em caso de desastres, a dignidade humana situa-se como um princípio orientador para qualquer ação a ser tomada, tanto no âmbito da prestação de assistência às pessoas como nas ações direcionadas à redução do risco de desastres. Assim, a Comissão considerou a dignidade humana como um ponto central na proteção das pessoas, o que justificou sua inclusão em uma disposição autônoma no corpo do projeto de artigos.

Após evidenciar a relevância da dignidade humana, o projeto de convenção, em seu art. 5º, finalmente, faz referência à proteção dos direitos humanos: “as pessoas afetadas por desastres têm direito ao respeito e proteção de seus direitos humanos de acordo com as normas do direito internacional” (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 16 set. 2017)¹⁴⁵. O dispositivo em questão pode ser considerado o primeiro que, de maneira literal, estimula a conexão entre os direitos humanos e as catástrofes. Ademais, o artigo presta-se a ressaltar o dever dos Estados de assegurar o cumprimento de todas as obrigações relevantes em matéria de direitos humanos, aplicáveis durante as catástrofes.

De acordo com a Comissão, a referência geral feita aos direitos humanos engloba as obrigações expressas em acordos internacionais relevantes e aqueles presentes no direito internacional consuetudinário. A título de exemplificação das melhores práticas em nível internacional destinadas à proteção dos direitos humanos em situações de catástrofes, a Comissão destaca as *Diretrizes operacionais do IASC sobre a proteção de pessoas em situações de desastres naturais*, bem como os *Princípios orientadores sobre o deslocamento interno*. Optou-se por redigir o artigo de maneira ampla, abrangendo todo o campo das obrigações em matéria de direitos humanos, sem procurar especificar, adicionar ou qualificar essas obrigações (INTERNATIONAL LAW COMMISSION, acesso em: 18 set. 2017).

A Comissão não considerou viável elaborar uma lista exaustiva de todos os direitos humanos potencialmente aplicáveis à situação em questão. Justificou-se, alegando o fato de tal lista possibilitar uma

¹⁴⁵ Do original: *Persons affected by disasters are entitled to the respect for and protection of their human rights in accordance with international law.*

interpretação errônea com relação aos direitos que porventura não fossem mencionados e que, em decorrência disso, deixariam de ser aplicados. A referência aos direitos humanos permanece, então, genérica e limitada à possível interpretação que os Estados desejarem fazer sobre o dispositivo.

Em que pese considerar-se um avanço em termos de uma possível norma jurídica, antes inexistente, que explicitamente relacione os direitos humanos às catástrofes, o “objetivo simplista” do *draft* da convenção deixa a desejar. Isso porque, como demonstrado ao longo da tese, a interconexão das duas temáticas é muito mais complexa do que a simples menção à obrigação dos Estados em proteger as pessoas e prestar-lhes assistência em caso de catástrofes. A proposta pode ser considerada um primeiro passo, mas não é o suficiente.

Cabe, ainda, salientar que a escolha do vocábulo “desastre” para figurar na convenção parece se reportar a uma definição mais contida do termo, ainda focada na classificação entre desastres naturais e aqueles provocados por influência humana. A opção por não explicitar essa divisão no corpo do texto pode demonstrar um avanço em se interpretar o desastre nos mesmos moldes escolhidos pela presente tese para se conceituar uma catástrofe ambiental. O vocábulo “ambiental” traz à tona a intrínseca relação do ser humano com o meio ambiente, o que faz com que nenhum desastre possa ser considerado puramente natural; a influência humana está totalmente presente em sua ocorrência.

Outra observação relevante traduz-se pela questão de a proteção dos direitos das pessoas deslocadas após as catástrofes ter ficado ausente do escopo do projeto. Os deslocados ambientais têm os seus direitos humanos constantemente violados pela ausência de reconhecimento do seu *status* perante a legislação internacional e pela indisposição dos Estados no que toca ao trato desse assunto. Essa poderia ser uma oportunidade para trazer a questão à tona e provocar uma discussão no âmbito dos Estados sobre a urgência do reconhecimento desse grupo humano, que permanece desamparado.

Desta feita, a Comissão deveria aproveitar esse projeto como a principal iniciativa de proposição de um padrão vinculativo sobre a proteção das pessoas face às consequências das catástrofes, a fim de reinterpretar os direitos humanos e as obrigações correspondentes aos Estados para contextualizá-las. Situar os direitos humanos no contexto das catástrofes seria compreender que uma parcela maior daqueles atingidos necessitará dessa proteção com mais veemência; que os efeitos das catástrofes não atingem o globo de maneira igualitária; principalmente, que a base fundamental da proteção das pessoas em

casos de catástrofes é a garantia dos seus direitos humanos e de uma sobrevivência digna.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A natureza está cobrando de volta aquilo que os seres humanos dela retiraram. Com essa frase, que provavelmente foi dita em uma conversa informal, ao se comentar sobre uma calamidade ambiental, é que se traduz o que as catástrofes ambientais significam nos dias de hoje: um dos maiores desafios que a humanidade está enfrentando e terá que continuar a enfrentar, se não repensar seu comportamento perante o ambiente que ocupa.

Calamidades sempre assolaram o mundo. Nas passagens bíblicas e, agora, nas coberturas imediatas transmitidas por meio da internet, o registro das catástrofes ambientais se faz presente na vida das pessoas cotidianamente. O que se modificou ao longo do tempo foi a compreensão humana do que se considera uma catástrofe. Forças dos espíritos malignos, castigo de Deus, os eventos calamitosos foram, por milênios, retirados da responsabilidade humana e colocados como forças exteriores capazes de extinguir populações inteiras. Fome, pestes, guerras, esses inimigos inevitáveis fizeram parte da construção do mundo moderno como grandes obstáculos a serem vencidos pela humanidade.

O ser humano da técnica aprendeu a controlar os seus adversários à medida que suas capacidades econômicas, políticas, tecnológicas e culturais foram evoluindo. Contudo, as forças da natureza parecem ainda incontroláveis. Por isso, esse é um importante entrave a ser encarado, tanto pela sociedade como pelo Direito.

Para regulamentar juridicamente um objeto é necessária a sua conceituação. Assim, o entendimento do que é um *desastre* para o Direito passa anteriormente pela compreensão do que ele significa aos olhos da Sociologia. O desastre é uma construção social. É dentro do contexto social que a evolução conceitual toma forma, portanto, é dentro dele que o desastre toma para si um valor. A doutrina chamada de Sociologia dos Desastres tem por objetivo valorar o que esse evento representa para a coletividade humana. O que se percebeu entre seus teóricos é que não há um consenso conceitual que consiga ser preciso quanto ao que um desastre significa.

Há, no entanto, um caminho conceitual. Os estudos nessa área, iniciados após a II Guerra, demonstram que o desastre era considerado um evento no qual o agente causador da calamidade era externo a ela. Ao longo de sua evolução, o agente deixa de ser externo para figurar como parte do próprio meio social; o desastre passa a ser concebido como consequência das vulnerabilidades sociais. A mudança

paradigmática reflete a realidade comum e o desastre passa a não mais ser experimentado como uma reação. Ao contrário, é compreendido como uma ação, como uma consequência social.

Encarar o desastre como um processo de construção social, que ocasiona, dessa forma, consequências na estrutura da sociedade, faz com que o Direito se aproxime desse evento a fim de regulamentá-lo. O chamado direito dos desastres é considerado um ramo novo do direito internacional, ainda em pleno desenvolvimento. Seu primeiro documento relevante data da década de 1990, ano esse que a ONU considerou como o início da “década da redução dos desastres naturais”. Os anos 90 viram o número de desastres aumentar consideravelmente em comparação com os anos anteriores, de modo a culminar com o primeiro passo para a criação de um ordenamento jurídico sobre o tema.

Nesse sentido, o Direito já estava alerta quanto às ameaças provocadas pelas mudanças climáticas, as quais, conforme comprovações científicas, estão ligadas à intensificação da ocorrência de calamidades ambientais. Assim, a evolução do regime internacional de mudanças climáticas representa uma importante fonte jurídica para embasar a formação do direito dos desastres.

O direito em questão foi concebido no âmbito das Nações Unidas, em meio a reuniões internacionais que adotaram relevantes declarações e quadros de ação no que tange aos direcionamentos e ao compromisso dos Estados para reduzir o risco de desastres. A *Declaração de Hyogo* e o *Quadro de ação de Hyogo 2005-2015*, e o *Quadro de Sendai para a redução de risco de desastres 2015-2030*, que está em vigor na atualidade, representam os documentos de maior relevância no que tange à normatização internacional em matéria de desastres.

Contudo, cabe, como crítica, sublinhar o fato de ambos os documentos não apresentarem força vinculativa perante o direito internacional. Isso torna declarações irrelevantes, mas torna mais dificultoso o atendimento, pelos Estados, de todas as metas organizadas pelos programas de ação para que a ocorrência de desastres realmente diminua com o passar dos anos. Outra observação advinda das normativas denota que o direito dos desastres é um direito eminentemente procedimental. O *ciclo dos desastres* corresponde a estratégias utilizadas pela práxis internacional no tocante ao gerenciamento do risco de desastres. As estratégias podem ser descritas pelos seguintes estágios: mitigação; resposta de emergência; seguro; compensação e reconstrução. Essas medidas formam o *looping* procedimental afeito aos desastres na atualidade.

Diante de uma construção jurídica ainda em desenvolvimento e da exiguidade do direito dos desastres em tratar questões de extrema importância para a lógica desses eventos, tentou-se responder ao problema inicial da tese: haveria a possibilidade de o direito dos desastres se conectar aos preceitos de direitos humanos, por meio de uma perspectiva que prestigiasse a complexidade envolta em um desastre? O primeiro passo se dá ao proceder a uma escolha conceitual que norteou a evolução da tese.

Ao analisar os diversos tratados concernentes à temática, observou-se que o vocábulo desastre foi a opção do legislador para se definir o objeto a ser tutelado. Contudo, a definição jurídica do termo não dá conta de abarcar toda a complexidade que nele se faz presente. Os elementos específicos contidos na conceituação de desastre pelo Direito podem, portanto, ser resumidos da seguinte maneira: é um evento natural ou causado por influência humana; suas consequências produzem riscos ou danos significativos a pessoas, propriedades e ao meio ambiente. A classificação do desastre em duas vertentes, sendo que uma considera somente fatores naturais e a outra faz menção ao protagonismo humano, não condiz com a realidade contextual das calamidades ambientais.

Por esse motivo, decidiu-se nesta tese pela utilização do termo catástrofe ambiental, de acordo com a definição trazida por Michel Prieur (2014), a qual compreende a catástrofe como parte de um ambiente representante de uma entidade completa. Isso porque não há como dissociar as ações humanas no meio ambiente da causa das catástrofes ambientais. Os cenários ambiental e climático atuais pressupõem a ação antropogênica em sua configuração. Assim, o ser humano se torna, ao mesmo tempo, produtor e vítima das calamidades.

Ter a catástrofe ambiental como base abre a oportunidade para o estudo da relação construída ao longo de anos entre os seres humanos e a natureza. Se essa relação às vezes pode ser vista como benéfica, por proporcionar o crescimento e o desenvolvimento almejados, principalmente, pelos países periféricos, em contrapartida, ocasiona uma transformação tal no meio ambiente, que suas consequências podem se apresentar deveras catastróficas. A complexidade é confrontada quando se percebe que meio ambiente e ser humano não podem ser analisados em separado. A dependência mútua decorre dessa conexão.

Ao longo de séculos, a natureza vem sendo coisificada, objetificada em prol da ganância dos seres humanos. O sistema econômico predominante obteve sua próspera evolução em detrimento da exploração incansável dos recursos naturais do planeta. Quando se

diz, então, que a natureza quer de volta o que lhe é de direito, percebe-se que a humanidade se encontra em meio a uma crise. A crise ambiental não só reflete o esgotamento excessivo dos ecossistemas, a depredação da flora, a extinção da fauna, como obriga o indivíduo a fazer o movimento de por a mão na consciência e ponderar suas ações.

A necessidade de reconciliação com o meio ambiente é premente, assim como se torna urgente a mudança do paradigma mecanicista que dominou o período pós-industrial para o paradigma holístico da era do conhecimento. Quanto mais conturbada for a inter-relação da humanidade e o meio ambiente, mais espaço haverá para a ocorrência de catástrofes ambientais. Entender que somos parte de um todo é um dos caminhos para fazermos as pazes com as forças da natureza

Essas forças mostram sua intensidade ao atingir com muito mais afinco as parcelas da população mundial que se encontram em estado de vulnerabilidade. Aqueles que são vulneráveis socialmente e economicamente não o são por opção, mas por imposição de um sistema que privilegia somente os detentores de expressivo poder econômico. Isso torna ainda mais injusta a configuração de um evento catastrófico. O comprometimento da capacidade dos vulneráveis perante o assombro de uma catástrofe ambiental pode ser enxergado como um fator de *injustiça ambiental*, principalmente quando se constata que esse distúrbio não atingirá a todos indistintamente.

A ótica da justiça ambiental traz para dentro da catástrofe o seu lado mais social. Foi por meio de um movimento assim intitulado que as lutas pela conexão dos direitos humanos dos vulneráveis com as questões apresentadas pelo meio ambiente começaram a se delinear. A justiça ambiental toma para si uma batalha por justiça social, para que os invisíveis à sociedade, mas visíveis às catástrofes possam ter seus direitos garantidos, sua dignidade respeitada e sua vida a salvo.

Falar em justiça social traz à tona a própria complexidade do vocábulo. Mas o que se quer dizer, então, por justiça? A clássica justiça de John Rawls é aquela que tem predileção pelas instituições justas, pela distribuição equitativa dos bens sociais e pela escolha dos princípios que permitam o alcance da justiça social “perfeita”. Contudo, todas essas escolhas são feitas por trás de um véu da ignorância, em que os cidadãos desconhecem as posições que ocupam na sociedade, as suas capacidades o seu poder aquisitivo. A situação hipotética se coloca em prática pela busca da justiça ideal.

Mas como colocar em prática essa concepção de *justiça como equidade* no mundo real, um mundo eminentemente imperfeito, em que as pessoas têm plena consciência de sua desigualdade perante o modo de

fazer capitalista e em que a distribuição de renda é uma das maiores injustiças com a qual a sociedade tem que lidar. Amartya Sen (2011) concebe sua ideia de justiça dentro dessa imperfeição, ao olhar para as injustiças presentes na realidade dos seres humanos. O que o autor almeja é a melhora da justiça, para que ela possa dar conta de eliminar as desigualdades que submetem as pessoas a ocupar posições tão diferenciadas no mundo.

A justiça focada na capacidade e nas liberdades humanas conecta-se com a complexidade da realidade social e, por conseguinte, com a complexidade apresentada pelas catástrofes ambientais e suas consequências. Empoderar os seres humanos perante sua realidade, dotá-los de liberdade de escolha e apresentar-lhes oportunidades de vida faz da teoria de Amartya Sen uma verdadeira crítica à justiça distributiva. É a partir dessa perspectiva crítica que se pretendeu analisar a insuficiente conexão entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais.

Como conectar o direito dos desastres aos direitos humanos? Primeiramente, entendendo a necessidade de conexão desses direitos à realidade contextualizada daqueles que necessitam da proteção diante das catástrofes ambientais. Em um segundo momento, conectando os direitos humanos ao meio ambiente, tornando a ideia de um direito humano ao meio ambiente equilibrado e saudável uma realidade.

Joaquín Herrera Flores foi escolhido como teórico de base para explicitar a importância da construção de uma perspectiva crítica com relação aos direitos humanos. Fazer a conexão das duas temáticas (direitos humanos e catástrofes ambientais) somente por meio de normas jurídicas não basta, para o autor. A norma abstrata, dada como uma verdade absoluta e garantida *a priori* universalmente, é uma falácia quando se trata de direitos humanos. Cai-se nesse sofisma quando se compreende que os direitos humanos são parte de um processo de lutas, um espaço aberto para que se conquiste os bens necessários à fruição da dignidade humana. A sua característica universal é fruto dessa conquista, é o “local” aonde se chega após as lutas pela dignidade.

Assim, a teoria crítica dos direitos humanos rechaça as pressões neutras e vazias de contexto. Esses direitos são produtos de uma era, ou seja, a cada momento surgem novas necessidades humanas, novas demandas ambientais, diferentes configurações sociais. Os direitos humanos devem se adaptar a elas, sendo passíveis da obsolescência de um mero discurso. É por esse caminho que se faz possível o exame das catástrofes ambientais como um fator de evolução do Direito, a partir do

momento em que a dinamicidade dos eventos ambientais coloca o próprio Direito em movimento.

Contudo, permanece a falta de atenção, por parte da comunidade internacional, negligenciando a possibilidade de as catástrofes figurarem como fontes para o surgimento de direitos. Ou, ainda, em como as catástrofes ambientais de grandes proporções podem ser consideradas geradoras de direitos humanos diante da vulnerabilidade exacerbada que as populações menos protegidas apresentam ao enfrentar esses problemas ambientais. Ressalta-se, dessa forma, que a maioria das convenções internacionais que tratam da proteção dos direitos humanos se silencia com relação à proteção das pessoas em momentos de catástrofes.

As catástrofes não podem ser consideradas situações de “não direito”. Os transtornos social e estrutural após um evento catastrófico não apagam as normas internacionais, regionais e nacionais que atribuem direitos humanos às vítimas do Estado afetado. Esses eventos não eliminam as obrigações do Estado em relação ao seu povo. No entanto, um dos principais exemplos da ausência de amparo jurídico, nesse caso, traduz-se pela situação indefinida dos deslocados ambientais no âmbito internacional.

Por conta da complexidade presente no deslocamento ambiental, o grupamento humano que se encontra em busca de uma sobrevivência digna amarga o desamparo legal, ficando à mercê de uma proteção internacional almejada, e não concretizada. A ausência do reconhecimento jurídico e, conseqüentemente, da proteção internacional provém, em grande parte, da falta de consenso quanto à definição exata desse grupo de indivíduos, que se encontra em um limbo conceitual. Os deslocados ambientais fazem parte, portanto, de um contingente que é visível por conta dos acontecimentos que são apresentados cotidianamente em números nos jornais, mas invisível aos olhos do Direito. Essa é uma das grandes provas da insuficiente conexão entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais. Diante de todos esses argumentos, quais seriam, então, os caminhos possíveis para que temas tão subjetivamente conectados se relacionem objetivamente?

A primeira alternativa apontada pela tese analisa a evolução da temática nas cortes internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, as cortes regionais ganham destaque, pela contemplação de casos que versam sobre a proteção dos direitos humanos em casos de catástrofes, ainda que haja um silêncio normativo por parte das convenções regionais de direitos humanos com relação a essa temática. A jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos dá um passo a

frente ao privilegiar a proteção do direito à vida em situações de calamidades. Isso torna passível a abertura de um precedente em prol da conexão almejada.

A Comissão Interamericana se destaca ao proferir medidas provisórias após o acontecimento de uma catástrofe ambiental (o terremoto que assolou o Haiti em 2010). Na ocasião, requisitou a tomada de atitude do Estado com relação às inúmeras violações de direitos humanos que estavam sendo perpetradas contra as pessoas deslocadas em decorrência da calamidade.

A prática do Direito pelas cortes de direitos humanos se reveste de uma grande importância para a busca de respostas perante as catástrofes ambientais, principalmente porque suas decisões fugiram como fonte do direito internacional, podendo influenciar sobremaneira a criação normativa. Além disso, pode oferecer a oportunidade de os indivíduos fazerem valer a garantia dos seus direitos quando estiverem defronte uma situação calamitosa.

O outro caminho apontado pela tese traz à tona a literalidade da conexão entre as duas temáticas e a possibilidade real de uma relação entre o direito dos desastres e os direitos humanos. Desde o ano de 2008, a Comissão de Direito Internacional da ONU vem estudando a elaboração de um projeto de convenção relativa à proteção das pessoas em casos de desastres. A tomada de consciência internacional com relação à emergência das catástrofes ambientais as colocou no centro da agenda legislativa das Nações Unidas.

O projeto demonstra isso ao se mostrar ciente das necessidades essenciais das pessoas afetadas pelos desastres e consciente de que os *direitos dessas pessoas devem ser respeitados* em tais circunstâncias. Dessa forma, faz menção expressa à proteção dos direitos humanos e ao respeito pela sua inerente dignidade humana. Ressalta-se, ainda, a preocupação da convenção na construção de uma solidariedade internacional que culmine com a cooperação dos Estados no que tange ao *enforcement* dessa proteção.

Em que pese os direitos humanos merecerem um trabalho mais contextualizado no âmbito do projeto de convenção, a iniciativa de codificação representa um grande passo diante de um assunto que é considerado principiante dentro do direito internacional. A imprescindível conexão entre os direitos humanos e as catástrofes ambientais ainda vai percorrer um longo caminho no campo jurídico, mas espera-se que a estrada percorrida pelas questões sociais que advêm desses eventos esteja sempre à vista e no cruzamento mais próximo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n68/10.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

_____. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 5. p. 49-60, jan./jun. 2002.

_____. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 2., 2006, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/Vulnerabilidade%20Ambientais%20Proce%20ssos%20Rela%E7%F5es%20Henri%20Acselrad.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O social em questão**, ano 18, n. 33, p. 57-68, 2015.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ADVOCATES FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Climate change**: mitigation and adaptation. 2012. Disponível em: <<http://a4id.org/sites/default/files/files/%5BA4ID%5D%20Climate%20change%20Mitigation%20and%20Adaptation.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLE'S RIGHTS. **African charter on the rights and welfare of the child**. Disponível em: <<http://www.achpr.org/instruments/child/#a25>>. Acesso em: 9 set. 2017.

AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE. **Les catastrophes et les droits de l'homme**. Tome 1. Déc. 2013. Disponível em: <http://www.unilim.fr/omij/files/2016/07/Tome_1_Rapport_final.pdf>. Acesso em: 7 set. 2017.

AHMED, Nafeez. **Nasa-funded study: industrial civilization headed for “irreversible collapse”?** **The Guardian**, mar. 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/earth-insight/2014/mar/14/nasa-civilisation-irreversible-collapse-study-scientists>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

ALIER, Joan Martínez. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

ALTVATER, Elmar. **O preço da riqueza**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

ASCOT, Pascal. A natureza da humanidade. **Ciência & Ambiente**, Santa Maria, n. 5, p.7-17, jul./dez. 1992.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. **Coopération internationale en matière d’aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles**: de la phase des secours à celle de l’aide au développement. Abr. 2010. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0947690.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. **Coopération internationale en matière d’aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles**: de la phase des secours à celle de l’aide au développement. Abr. 2010. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0947690.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BERTHE, Alexandre. **Analyse économique des inégalités environnementales**: fondements normatifs, mesures et application au contexte brésilien. 348 f. Tese (Doutorado Economies Et Finances) – Université de Bordeaux, Bordeaux, 2015.

BÉTAILLE, Julien. Les catastrophes et le droit: un jeu d'influences réciproques? In: PRIEUR, Michel; BÉTAILLE, Julien; LAVIELLE, Jean-Marc (Eds.). **Les catastrophes écologiques et le droit: échecs du droit, appels au droit**. Bruxelles: Bruylant, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOGARDI, Janos J. et al. **Control, adapt or flee: how to face environmental migration?** Germany: Institute for Environment and Human Security, n. 5, 2007.

BORDONI, Carlo. Crise do Estado: In: BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo (Eds.). **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BRASIL. **Convenção de Tampere para fornecimento de recursos de telecomunicações para minimização de desastres e para operações de socorro**. 1998. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-de-tampere-para-fornecimento-de-recursos-de-telecomunicacoes-para-minimizacao-de-desastres-e-para-operacoes-de-socorro/>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção de Viena e Protocolo de Montreal**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/convencao-de-viena-e-protocolo-de-montreal>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Convenção de Viena e Protocolo de Montreal**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protecao-da-camada-de-ozonio/convencao-de-viena-e-protocolo-de-montreal>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BROWN, Lester R. **Plan B 3.0: mobilizing to save civilization**. New York: W.W. Norton & Company, 2008.

BURSON, Bruce. Environmentally induced displacement and the 1951 refugee convention: pathways to recognition. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (Eds.). **Environment, forced migration and social vulnerability**. Berlin: Springer, 2010.

BURSON, Bruce. Environmentally induced displacement and the 1951 refugee convention: pathways to recognition. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (Eds.). **Environment, forced migration and social vulnerability**. Berlin: Springer, 2010.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARON, David D.; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia. **The international law of disaster relief**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CARVALHO, Delton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. In: UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **New Issues in Refugee Research**. Working paper n. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 1., p. 117-130, jun. 2012.

CHICAGO SCHOOL OF ECONOMICS. In: **Business Dictionary**. Disponível em: <<http://www.businessdictionary.com/definition/Chicago-school-of-economics.html>>. Acesso em: 15 set. 2017.

COCOYOC DECLARATION. 1974. Disponível em: <http://helsinki.at/projekte/cocoyoc/COCOYOC_DECLARATION_1974.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

COMISSÃO AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. **Carta africana dos direitos e bem-estar da criança**. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/child/>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

_____. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSANI, Cristina Foroni. Justiça como equidade ou justiça focada em realizações? As concepções de justiça de John Rawls e de Amartya Sen. **Saberes**, Natal, v. 1, n. 13, p.76-96, mar. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**. Nov. 2007. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

COURNIL, Christie. A la recherche d'une protection pour les "réfugiés environnementaux": actions, obstacles, enjeux et protections. **Revue Asylon**, n. 6, 2008. Disponível em: <www.reseau-terra.eu>. Acesso em: 10 set. 2017.

COURNIL, Christie; MAZZEGA, Pierre. Réflexions prospectives sur une protection juridique des refugies écologiques. **Revue Européene des Migrations Internationales**, v. 23, n. 1, 2007. Disponível em: <remie.revues.org>. Acesso em: 10 set. 2017.

DALY, Herman E. **Limits to growth: the economics of sustainable development**. Boston: Beacon Press, 2014.

DE WAAL, Frans. **A era da empatia: lições da natureza para uma sociedade mais gentil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. Rio de Janeiro: Record, 2010.

DOMBROWSKY, Wolf R. **Another step toward a social theory of disaster**. Newark DE: Disaster Research Center, University of Delaware, 1981.

DRIESSEN, Peter P. J.; VAN RIJSWICK, Helena F. M. W. Normative aspects of climate adaptation policies. **Climate Law**, v. 2, n. 4, p. 559-581, 2011.

DUPUY, Jean-Pierre. **O tempo das catástrofes: quando o impossível é uma certeza**. São Paulo: É Realizações, 2011.

ECOCÍDIO. In: **Dicionário Priberam da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/ecoc%C3%ADdio>>. Acesso em: 15 set. 2017.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do Desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 59.

EXIL CLIMATIQUE. **Gérer les déplacements des populations dus aux phénomènes climatiques extrêmes**. Juil. 2013. Disponível em: <http://www.gip-ecofor.org/doc/drupal/gicc/rapport%20final_exclim.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

FABIAN, Eloi Pedro. Elementos centrais da obra Liberalismo Político, de John Rawls: primeira e segunda conferências. **Clareira - Revista de Filosofia da Região Amazônica**, v. 1, n. 2, p. 139-159, ago./dez. 2014.

FARBER, Daniel A. International law and the disaster cycle. In: CARON, David D.; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia (Eds.). **The International law of disaster relief**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 7-20.

_____. Introduction: legal scholarship, the disaster cycle and the Fukushima accident. **Duke Environmental Law & Policy Forum**, v. 23, n. 1, p. 1-21, 2012.

FÉRNANDES-ARRESTO, Felipe. **Então você pensa que é humano?** Uma breve história da humanidade. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FIDLER, David P. Disaster relief and governance after the Indian Ocean tsunami: what role for international law? **Melbourne Journal of International Law**, v. 6, 2005. Disponível em:

<<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1398&context=facpub>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

FLANNERY, Tim. **Os senhores do clima**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

FLATT, Victor, B. Adapting laws for a changing world: a systemic approach to climate change adaptation. **Florida Law Review**, v. 64, art. 6, p. 270-293, 2012.

FOSTER, John Belamy. “Let them eat pollution”: capitalism and the world environment. In: **Monthly Review**, v. 44, n. 8, jan. 1993. Disponível em: <<https://www.questia.com/magazine/1G1-13370984/let-them-eat-pollution-capitalism-and-the-world>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

FRITZ, Charles E. Disasters. In: MERTON, Robert K.; NISBET, Robert (Eds.). **Social problems**. Nova Iorque: Harcourt Brace & World, 1961.

GALIMBERTI, Umberto. **Pisiche e techne**: l’uomo nell’età della técnica. Tradução portuguesa de Selvino J. Assmann. 2. ed. Roma: Feltrinelli, 2003.

GARVEY, James. **Mudanças climáticas**: considerações éticas - o certo e o errado no aquecimento global. São Paulo: Rosari, 2010.

GAUTAM, Dhruba Raj; KHANAL, Sudarshan. **Community based disaster risk reduction**: contribution to Hyogo Framework of Action. Nepal: Mercy Corps Nepal, 2009.

GIBBS, Lois Marie. **Love canal**: my story. Ney York: State University of New York Press, 1982.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

_____. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GILBERT, Claude. Studying disaster: changes in the main conceptual tools. In: QUARANTELLI, E. L. (Ed.). **What is a disaster?** Perspectives on the question. Nova Iorque: Routledge, 1998. p. 11-18.

GOYET, Claude de Ville de; MARTI, Ricardo Zapata; OSORIO, Claudio. Natural disaster mitigation and relief. In: JAMISON, Dean T. et al. (Ed.). **Disease control priorities in developing countries**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2006. p. 1147-1162.

GRUBBA, Leilane Serratine. **O essencialismo nos direitos humanos**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

_____. **O problema do essencialismo no Direito: inerentismo e universalismo como pressupostos das teorias que sustentam o discurso das Nações Unidas sobre os direitos humanos**. 283 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

GUTTRY, Andrea de. Surveying the law. In: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. (Eds.). **International disaster response law**. Haia: Springer, 2012. p. 3-44.

_____. Surveying the Law. In: GUTTRY, Andrea de; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. (Eds.). **International Disaster Response Law**. Haia: Springer, 2012.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HARMONY WITH NATURE. **Harmony with nature**. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Interactive dialogue of the general assembly on harmony with nature: earth jurisprudence**. Disponível em: <<http://harmonywithnatureun.org/index.php?page=view&type=12&nr=58&menu=198>>. Acesso em: 12 set. 2017.

HART, Herbert. Rawls on liberty and its priority. **University of Chicago Law Review**, v. 40, is. 3, art. 5, p. 534-555, 1973.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. **El vuelo de Anteo**: derechos humanos y crítica de la razón liberal. v. 9. Derechos Humanos y Desarrollo. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2000. (Colección Palimpsesto)

_____. La complejidad de los derechos humanos: bases teóricas para una definición crítica. **Jura Gentium**, 2007. Disponível em: <<http://www.juragentium.org/topics/rights/es/herrera.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

_____. **Los derechos humanos como productos culturales**: crítica del humanismo abstracto. Madrid: Libros de La Catarata, 2005.

_____. Cultura y naturaleza: la construcción del imaginario ambiental bio(socio)diverso. **Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. Ano 2. n. 2. Jan-Jun 2004. pp. 37-104.

HUMANITARIAN RESPONSE. **Humanitarian Programme Cycle**. Disponível em: <<https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE. **Human rights and natural disasters**: operational guidelines and field manual on human rights protection in situations of natural disaster. Washington: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2008. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_natural_disasters.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **About the commission**: origin and background. Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/drafting.shtml>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____. **Draft articles on the protection of persons in the event of disasters**. 2016. Disponível em: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/draft_articles/6_3_2016.pdf&lang=EF>. Acesso em: 16 set. 2017.

_____. **Draft articles on the protection of persons in the event of disasters with commentaries.** 2016. Disponível em: <http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/texts/instruments/english/commentaries/6_3_2016.pdf&lang=EF>. Acesso em: 18 set. 2017.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Membership.** Disponível em: <<http://legal.un.org/ilc/ilcmembe.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2017.

JACKSON, Robert. **Sovereignty: evolution of an idea.** Polity Press: Cambridge, 2007.

JHA, Madan Kumar (Ed.). **Natural and anthropogenic disasters: vulnerability, preparedness and mitigation.** Índia: Springer, 2010.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

_____. **Pour une éthique du futur.** Paris: Payot-Rivages, 1998.

KILANGI, Adelardus. **Permanent sovereignty over natural resources General Assembly resolution 1803 (XVII).** 1962. Disponível em: <http://legal.un.org/avl/ha/ga_1803/ga_1803.html>. Acesso em: 30 jul. 2017.

KLEIN, Naomi. **The shock doctrine: the rise of disaster capitalism.** New York: Metropolitan Books, 2007.

KOLBERT, Elizabeth. **A sexta extinção: uma história não natural.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

KREPS, Gary A. Disaster as a systemic event and social catalyst: a clarification of subject matter. **International Journal of Mass Emergencies and Disasters.** v. 13, n. 3, p.255-284, nov. 1995.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental.** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Self determination.**

Disponível em:

<https://www.law.cornell.edu/wex/self_determination_international_law>. Acesso em: 30 jul. 2017.

LOURENÇO, Luciano; SANTOS, Ângela. **Terramoto de Lisboa de 1755: o que aprendemos 260 anos depois?** Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

LYSTER, Rosemary. **Climate justice and disaster law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MAGNIGNY, Veronique. **Les refugies de l'environnement: hypothèse juridique à propos d'une menace écologique.** 646 f. Thèse (Doctorat Droit Public). Université Paris 1, Paris, 1999.

MATSUOKA, Yuki; SHAW, Rajib (Eds.). **Hyogo Framework for action and urban disaster resilience.** V. 16. Emerald Group Publishing, 2014. (Community, Environment and Disaster Risk Management)

MCADAM, Jane. **Climate change displacement and international law: complementary protection standards.** Switzerland: United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection, 2011. Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/afr/protection/environment/542e9af99/climate-change-displacement-international-law-complementary-protection.html>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MCGRATH, Matt. Cinco efeitos globais da saída dos EUA do Acordo de Paris. **BBC Brasil**, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-40114352>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

MENDES, José Manuel. Ulrich Beck: a imanência do social e a sociedade do risco. **Análise Social**, Lisboa, n. 214, p. 211-215, jan./mar. 2015.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento.** 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NAIK, Asmita; STIGTER, Elca; LACZKO, Frank. **Migration, development and natural disasters: insights from the Indian Ocean Tsunami**. International Organization for Migration, Geneva, Migration Research Series, n. 30, 2007. Disponível em: <<http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs30.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2017.

NAOMI Klein: how power profits from disaster. **The Guardian**, jul. 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/jul/06/naomi-klein-how-power-profits-from-disaster>>. Acesso em: 15 set. 2017.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Human rights in post-disaster and post-conflict situations**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRpostdisasterandpostconflictsituations.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

_____. **Human rights in post-disaster and post-conflict situations**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRpostdisasterandpostconflictsituations.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

OLIVER-SMITH, Anthony. What is a disaster? Anthropological perspectives on a persistent question. In: OLIVER-SMITH, Anthony; HOFFMAN, Susan M. (Eds.). **The angry earth: disaster in anthropological perspective**. Routledge: Nova Iorque, 1999.

OLOWU, Dejo. The Hyogo Framework for action and its implications for disaster management and reduction in Africa. **Jamba - Journal of Disaster Risk Studies**, v. 3. p. 303-320, jun. 2010.

ONU. **Analytical study on the relationship between human rights and the environment**. 2011. Disponível em: <<http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2013/05/Analytical-study-OHCHR-PDF.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. **Convenção quadro sobre mudança do clima.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

ONU. **Convention on the rights of persons with disabilities and optional protocol.** Disponível em: <<http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento.** 1992. Disponível em: <<http://www.onu.Ed.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. **Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples.** Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/declaration.shtml>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. **Human Rights and Climate Change.** Set. 2011. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G11/165/16/PDF/G1116516.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Human rights and climate change.** Set. 2011. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G11/165/16/PDF/G1116516.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Human rights and the environment as part of sustainable development:** Human Rights Resolution 2005/60. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/45377c759.html>>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations.** Mar. 2013. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G13/121/40/PDF/G1312140.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Resolution 1803 (XVII)**: permanent sovereignty over natural resources. The General Assembly. Dez. 1962. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/resources.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

ORLANDI, Letícia; THOMPSON, Priscilla. Os esquecidos após a tragédia da lama. **Metro**. Vitória, p. 04-05. nov. 2017.

ORLANDI, Letícia; GUEDES, Chico. Devastação sem fim. **Metro**. Vitória, p. 03. nov. 2017.

OST, François. **A natureza à margem da lei**: a ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PEEL, Jacqueline. Climate change law: the emergence of a new legal discipline. **Melbourne University Law Review**, v. 32, n. 3, p. 922-979, 2008.

PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados ambientais: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Revista de Derecho**, v. 19, n. 2, p. 85-108, dic. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200004>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PERRY, Robert W. What is a disaster? In: RODRÍGUEZ, Havidán; QUARANTELLI, Enrico L.; DYNES, Russel R (Eds.). **Handbook of disaster research**. New York: Springer, 2007. p. 1-15.

POGGE, Thomas W. (Ed.). **Global justice**. Oxford: Blackwell, 2001.

PORTANOVA, Rogério. Direitos humanos em perspectiva. **Revista Sequência**, v. 27, n. 56, p. 129-144, dez. 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15096/13751>>. Acesso em: 2 set. 2017.

PREVENTION WEB. **United Nations plan of action on disaster risk reduction for resilience**. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/publications/view/33703>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PRIEUR, Michel *et al.* Projet de Convention Relative au Statut international des déplacés environnementaux. In: PRIEUR, Michel; BÉTAILLE, Julien. LAVIELLE, Jean-Marc. **Les Catastrophes Écologiques et le Droit**: échecs du droit, appels au droit. Bruxelles: Bruylant, 2014.

PRIEUR, Michel. Les catastrophes écologiques et le droit: échecs du droit, appels au droit. In: PRIEUR, Michel; BÉTAILLE, Julien. LAVIELLE, Jean-Marc (Eds.). **Les catastrophes écologiques et le droit**: échecs du droit, appels au droit. Bruxelles: Bruylant, 2014.

PRIEUR, Michel. **Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes**. Disponível em: <<https://rm.coe.int/16800c6910>>. Acesso em: 10 set. 2017.

PRIEUR, Michel; BÉTAILLE, Julien. LAVIELLE, Jean-Marc. **Les catastrophes écologiques et le droit**: échecs du droit, appels au droit. Bruxelles: Bruylant, 2014.

QUARANTELLI, E. L. **What is a disaster?** Perspectives on the question. Nova Iorque: Routledge, 1998.

QUESTÕES climáticas devem intensificar número de refugiados, dizem especialistas. **IstoÉ**, jun. 2017. Disponível em: <<http://istoe.com.br/questoes-climaticas-devem-intensificar-numero-de-refugiados-dizem-especialistas/>>. Acesso em: 10 set. 2017.

RANDALL, Alex. **Don't call them "refugees"**: why climate-change victims need a different label. **The Guardian**, set. 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/18/refugee-camps-climate-change-victims-migration-pacific-islands>>. Acesso em: 11 set. 2017.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RECOMMANDATIONS du Projet "Catastrophes et droits de l'homme". Disponível em: <<http://www.cidce.org/cadhom/pdf/2.%20Recommandations%20Projet%20CADHOM.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

REPORT OF THE SECRETARY-GENERAL. The Emergency of the right to development. In: UNITED NATIONS. **Realizing the right to development**: essays in commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the right to development. New York, 2013.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, jan./abr. 2017.

RICE, Alison. Post-tsunami tourism and reconstruction: a second disaster? **Tourism Concern**, oct. 2005. Disponível em: <<http://www.naomiklein.org/files/resources/pdfs/tourism-concern-tsunami-report.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2017.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Human rights in the anthropocene: new practices and narratives on human rights and the environment from the Global South. In: RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (Eds.). **Fighting the tide**: human rights and environmental justice in the Global South. Bogotá: Center for the Study of Law, Justice and Society, Dejusticia, 2017.

RUTH, Matthias; IBARRARÁN, Maria E. Introduction: distributional effects on climate change – social and economic implications. In: _____. (Eds.). **Distributional effects of climate change**: concept and cases. United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2009.

SACHS, Wolfgang. Meio Ambiente. In: _____. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

SANDEL, Michael. **Justiça**: o que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANDS, Philippe. **Principles of international environmental law**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, jun. 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G. de; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Ed.). **Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 21-121.

SAXE-FERNÁNDEZ, Eduardo. Un Mundo que se Hunde: los colapsos ecosociales, ontológicos e globales. **Hiléia – Revista de Direito Ambiental da Amazônia**. n. 3. Jul-dez 2004. pp. 25-74.

SCHRIJVER, Nico. **The evolution of sustainable development in international law: inception, meaning and status**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

_____. Self-determination of peoples and sovereignty over natural wealth and resources. In: UNITED NATIONS. **Realizing the right to development: essays in commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the right to development**. New York, 2013.

_____. **Sovereignty over natural resources**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SELL, Jorge Armindo. **John Rawls e Amartya Sen em busca da justiça**. 2014. 166 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 201

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENGUPTA, Arjun K. Conceptualizing the right to development for the twenty-first century. In: UNITED NATIONS. **Realizing the right to development: essays in commemoration of 25 years of the United Nations Declaration on the right to development**. New York, 2013.

STENGERS, Isabelle. **No tempo das catástrofes**: resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

STOCKER, T. F. et al. (Eds.). **Climate change 2013**: the physical science basis – contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, New York, 2013.

SUMMERS, Laurence. Let them eat pollution. **The Economist**, fev. 1992. p. 82. Disponível em: <http://my2.ewb.ca/site_media/static/attachments/group_topics_groupopic/21389/LetThemEatPollution.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

SVANTE, Arrhenius. On the influence of carbonic acid in the air upon the temperature of the ground. **London, Edinburgh, and Dublin Philosophical Magazine and Journal of Science**, s. 5, v. 41, n. 251, p. 237-276, apr. 1896. Disponível em: <http://www.rsc.org/images/Arrhenius1896_tcm18-173546.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

THE GERMAN PERMANENT MISSIONS IN GENEVA. **The international relief union**. Disponível em: <http://www.genf.diplo.de/Vertretung/genf/en/01/union-international-secours__en.html>. Acesso em: 28 jun. 2017.

TURNER, Graham; ALEXANDER, Cathy. Limits to growth was right: new research shows we're nearing collapse. **The Guardian**, set. 2014. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/02/limits-to-growth-was-right-new-research-shows-were-nearing-collapse>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

UNESCO. **Disaster preparedness and mitigation**: Unesco's role: section for disaster reduction, natural sciences sector. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007.

UNIÃO AFRICANA. **Convenção da União Africana sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente na África**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/I>

nstrumentos_Internacionais/convencao_de_kampala.pdf?view=1>. Acesso em: 1 ago. 2017.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos da criança**. 1989. Disponível em: <https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 13 set. 2017.

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. **Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator**. In: Yearbook of International Organizations Online. Disponível em: <<https://www.uia.org/s/or/en/1100038437>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Environment and disaster risk: emerging perspectives**. Jul. 2008. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/624_EnvironmentanddisasterriskNov08.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **African Union Convention for the protection and assistance of internally displaced persons in Africa (Kampala Convention)**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/about-us/background/4ae9bede9/african-union-convention-protection-assistance-internally-displaced-persons.html>>. Acesso em: 9 set. 2017.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Human rights in post-disaster and post-conflict situations**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRpostdisasterandpostconflictsituations.aspx>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. **2009 UNISDR Terminology on disaster risk reduction**. May, 2009. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **Disaster risk reduction in the United Nations: roles, mandates and results of key UN entities**. 2013. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/32918_drrintheun2013.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. **Hyogo Declaration.** 2005. Disponível em:
<<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-declaration-english.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. **Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030.**
Disponível em:
<http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. **UNISDR in the UN System.** Disponível em:
<<http://www.unisdr.org/who-we-are/unisdr-in-un>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION.
We coordinate. Disponível em:
<<http://www.unisdr.org/we/coordinate>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. **What is disaster risk reduction?** Disponível em:
<<http://www.unisdr.org/who-we-are/what-is-drr>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

_____. **What is the international strategy?** Disponível em:
<<http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>>. Acesso em: 18 out. 2014.

_____. **Why the word conference on disaster reduction?** Disponível em:
em: <<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/preparatory-process/why-wcdr.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2017.

_____. **Yokohama strategy and plan of action for a safer world:**
guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation.
Disponível em:
<http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2017.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF
HUMANITARIAN AFFAIRS. **Coordination.** Disponível em:
<<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination/overview>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

UNITED NATIONS. **Declaration on the Right to Development**. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. International strategy for disaster reduction. **Hyogo framework for action 2005-2015**: building the resilience of nations and communities for disasters. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

VALENCIO, Norma et al. Da morte da quimera à procura de pégaso: a importância da interpretação sociológica na análise do fenômeno denominado desastre In: VALENCIO, Norma et al. (Eds.). **Sociologia dos desastres**: construção, interfaces e perspectivas no Brasil. São Carlos: Rima, 2009. p. 3-18.

VATTEL, Emmerich de. **Le droit des gens**: ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains. Tome II, 1758.

VERHEYEN, Roda. **Climate change damage and international law**: prevention duties and state responsibility. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

VIEIRA, Ligia Ribeiro. **Refugiados ambientais**: desafios à sua aceitação pelo direito internacional. 2012. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

VIRALLY, Michel. **La pensée juridique**. Paris: Éditions Panthéon-Assas, 1998.

WELZER, Harald. **Guerras climáticas**: por que mataremos e seremos mortos no século 21. São Paulo: Geração Editorial, 2010.

WESTRA, Laura. **Environmental justice and the rights of ecological refugees**. London: Earthscan, 2009.

YOUNG, Iris Marion. **Responsibility for justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011;

ZAFFARONI, E. R. **La pachamama y el humano**. Buenos Aires:
Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2011.