

Délton Winter: Natureza jurídica da Covid-19 como desastre biológico

Qual a natureza jurídica da Covid-19?

Segundo a OMS, os coronavírus são zoonóticos[1], o que significa que são transmitidos de animais para pessoas. Em 2016, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente alertou sobre problemas ambientais globais emergentes, descrevendo um “aumento mundial no surgimento de doenças e epidemias, particularmente de zoonoses.”[2] As doenças zoonóticas são constantemente associadas a



Como já tivemos a oportunidade de afirmar[3], a formação

do sentido de desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre: (i) *causas* e (ii) *consequências*, de tal magnitude capazes de comprometer a (iii) *estabilidade social*. Os desastres consistem, conceitualmente, em *cataclismo sistêmico* de causas que, combinadas, adquirem consequências catastróficas.

(i) Uma concepção dominante de catástrofe nos remete aos impactos humanos e sociais ocasionados pela natureza. Esta *concepção naturalística de catástrofes* tende a vincular os desastres a eventos naturais desencadeadores de danos humanos e à propriedade, dotados estes de grande magnitude. Subjaz a esta noção mais tradicional de desastres, uma distinção *cartesiana* entre homem/natureza, concebendo desastres como aqueles eventos naturais, não habituais e de intensidade irresistível.

No entanto, a evolução tecnológica e científica da Sociedade Contemporânea ocorrida, principalmente, após a industrialização, desencadeou a ampliação da capacidade de intervenção do homem sobre a natureza, havendo, em quase todos desastres denominados *naturais*, algum fator antropogênico[4], o que frequentemente torna as fronteiras entre estes conceitos turvas. Apesar destas dificuldades conceituais, para fins didáticos, os desastres são constantemente descritos e classificados segundo suas causas, como “naturais”, mistos ou antropogênicos. Os *naturais* são aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos da natureza, atribuíveis ao exterior do sistema social, sendo frequentemente classificados em categorias de desastres geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e biológicos[5]. Entre os exemplos de desastres biológicos, encontram-se as epidemias e as infestações de insetos. Note-se, portanto, que as pandemias são frequentemente passíveis de se configurarem em *desastres biológicos* e, no caso da Covid-19, esta também redonda em um *desastre ao sistema de saúde pública mundial*.

(ii) Em uma *segunda dimensão* de sentido de desastre, há um destaque para as consequências destes eventos. Nesta linha, são descritos como eventos que acarretam *perdas de vidas humanas, saúde pública, de propriedades ou mesmo ambientais*. A UNDRR, responsável pela uniformização conceitual em nível internacional, descreve como “uma perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou sociedade em qualquer escala devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes itens: perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais.”^[6] Seu significado não se refere a um plano individual, mas a eventos que atuam no plano da sociedade (*societal disasters*), geralmente entendidos como grandes perdas para um número substancial de pessoas e bens^[7].

Para o *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*, estes tratam-se de situações que superam a capacidade local, necessitando um pedido de auxílio externo em nível nacional ou internacional, bem como eventos imprevistos e, frequentemente, súbitos, que causam grande dano, destruição e sofrimento humano^[8]. Para este centro de pesquisa, ao menos um dos critérios que seguem deve ser preenchido para a configuração de um evento danoso à condição de desastre: (a) 10 ou mais mortes humanas (efetivas ou presumidas); (b) pelo menos 100 pessoas atingidas (necessitando de comida, água, cuidados básicos e sanitários; desalojados e feridos); (c) ter sido declarado estado de emergência; (d) ter havido um pedido de ajuda internacional.

Os números da Covid-19 demonstram, sem necessidade de maior aprofundamento, que esta se enquadra como desastre, também a partir da análise de sua intensidade, superando não apenas o número de óbitos (a), mas o número de atingidos (b), como também, a declaração de Estado de Emergência (d). Não bastassem todos estes “atributos”, a presente pandemia tem um gravíssimo *efeito colateral econômico*.

(iii) A *análise sistêmica* dos desastres demonstra, por sua vez, o fato desses se tratarem de fenômenos de alta complexidade e constituídos por causas multifacetadas e consequências graves. A interação entre causas e consequências ressalta a relevância de uma análise sistêmica para a formação de seu sentido. A combinação de fatores exógenos e endógenos ao sistema social, é capaz de ocasionar a perda de sua *estabilidade sistêmica*, ocasionando a quebra das rotinas coletivas e a necessidade de medidas urgentes (e, geralmente, não planejadas) para gerir (restabelecer) a situação^[9]. Os desastres são fenômenos extremos capazes de atingir a *estabilidade sistêmica* social, num processo de *irradiação e retroalimentação* de suas causas e efeitos policontextualmente (econômicos, políticos, jurídicos, científicos). Em nível de Direito Internacional dos Desastres^[10], a perda da capacidade de resposta ao evento em face de uma desestabilização sistêmica também compõe o conceito proposto pelo *Projeto de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional da AGNU*.^[11] O sistema normativo brasileiro^[12] adota uma descrição conceitual a partir de uma simbiose entre os três cenários acima descritos (causas, consequências e estabilidade). A perda da *estabilidade sistêmica* também é representada pela decretação de atos tais como Estado de Defesa (grave e iminente instabilidade institucional ou calamidade pública^{[13][14][15]}), pela União, assim como de *situação de emergência*^[16] ou de *estado de calamidade pública*^[17], por Estados e Municípios. Note-se inevitável, aqui também, considerarmos a Pandemia causada pelo novo coronavírus como um verdadeiro desastre, tendo este desencadeado uma desestabilização social, o que redundou em decretações generalizadas de excepcionalidade institucional.

[1] Disponível <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/who-china-joint-mission-on-covid-19-final-report.pdf>, p. 08. Acesso 03/04/20.

[2] UNEP. *Emerging Issues of Environmental Concern*. Nairobi: UNEP, 2016. p. 04.

[3] CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2020. p. 52-60.

[4] FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de. *Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres*. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019.

[5] Vos, F.; Rodriguez, J.; Below, R.; Guha-Sapir, D. *Annual disaster statistical review 2009: the numbers and trends*. Brussels: Cred, 2010. p. 13.

[6] Disponível em <http://www.un-spider.org/node/7661>. Acesso 05/04/20.

[7] Sugerman, Stephen. “Roles of Government in Compensating Disaster Victims.” *Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press, 2007. p. 1.

[8] Vos, Femke; Rodriguez, Jose; Below, Regina; Guha-Sapir, D. *Op. cit.*, p. 12.

[9] Porfiriev, Boris N. “Definition and delineation of disasters.” In: QUARANTELLI, E. (Ed.) *What is a Disaster?* New York: Routledge, 1998. p. 62.

[10] CARVALHO, Délton Winter de. *Op. Cit.* p. 66-76.

[11] Art. 3º, desastre é “um evento de calamitoso ou uma série de eventos que resultam em ampla perda de vidas, grande sofrimento e angústia humana, deslocamento em massa ou danos materiais ou ambientais em larga escala, comprometendo seriamente o funcionamento da sociedade.”

[12] Art. 2.º, II, Dec. 7.257/10.

[13] Decreto Legislativo 06/20 “reconhece ... ocorrência do estado de calamidade pública

”. Apesar deste ato ter se dado com o fim específico de aliviar o controle fiscal de gastos públicos, isso não afasta a notória demonstração de perda de estabilidade dada a pandemia.

[14] Portaria 188/20 do Ministério da Saúde declara Emergência em Saúde Pública.

[15] Lei 13.979/20 que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública”.

[16] Art. 2.º, III, do Dec. 7.257/10.

[17] Art. 2.º, IV, do Dec. 7.257/10.

Date Created

13/04/2020