

VULNERABILIDADE DA PESSOA EM EPIDEMIAS E CATÁSTROFES E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Maria da Glória Colucci*
Rosalice Fidalgo Pinheiro**

SUMÁRIO: *Introdução; 2 A Dignidade da Pessoa em Situações de Anormalidade: A Vulnerabilidade; 3 Vulnerabilidade em Desastres Naturais ou Acidentes Coletivos; 4 Situações de Anormalidade e a Constituição da República de 1988; 5 Epidemiologia e Doenças Emergentes: Em Direção à Epidemiologia Crítica; 6 Tutela dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana Vulnerável em Situações de Anormalidade; 7 Considerações Finais; Referências.*

RESUMO: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê em diversos dispositivos a regulamentação de medidas a serem tomadas em situações de anormalidade, com especial destaque para o art. 136, parágrafos e incisos, visto que a instabilidade social gerada é ameaçadora da ordem pública, dos direitos individuais e coletivos e das condições do meio natural. A Epidemiologia Crítica tem se preocupado, também, com os aspectos psicossomáticos do adoecimento das populações e a sua correlação com as perdas advindas das catástrofes naturais e desastres coletivos. A atuação do Poder Público deixa a desejar em termos de políticas e engajamento nas necessidades das populações afetadas pelos acidentes naturais ou humanos, requerendo novas estratégias para a recuperação das áreas afetadas e o atendimento às famílias atingidas pelas catástrofes. Com vistas a suprir esta lacuna, a Lei n. 12.608 de 10 de abril de 2012 impõe à União, Estados e Municípios o dever de adotar medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral. Como resultado, obtém-se a tutela dos direitos fundamentais das pessoas vulneráveis em situação de anormalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Catástrofes; Constituição da República de 1988; Direitos Fundamentais; Epidemias; Vulnerabilidade.

* Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná – UFPR; Docente titular de Teoria Geral do Direito do Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA. Docente Emérita do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA; Docente adjunta IV, aposentada, da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Email: rosallice@gmail.com

** Mestre e Doutora em Direito das Relações Sociais junto à Universidade Federal do Paraná – UFPR; Docente adjunta de Direito Civil do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR; Docente adjunta de Direito Civil do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia das Faculdades Integradas do Brasil.

VULNERABILITY OF PEOPLE IN EPIDEMICS AND CATASTROPHES AND THE 1988 CONSTITUTION

ABSTRACT: The 1988 Brazilian Federal Constitution deals with measures that should be taken in abnormal situations, with special reference to Art 136 on social instability produced by threats against the public order, individual and collective rights and environmental conditions. Critical Epidemiology concerns with the psychosomatic aspects of the aging of the population and its relationship with liabilities from natural catastrophes and collective disasters. The government is highly uncommitted in terms of policy and commitment to the needs of the population affected by natural and human accidents. New strategies are required for the recovery of the areas and the attendance to people suffering from the effects of catastrophes. Law 12.608, published on the 10th April 2012, imposed on the Federal, State and Municipal governments the duty to adopt the necessary measures to decrease risk to the population through the collaboration with public and private organizations and society in general. The tutelage of fundamental rights of vulnerable people in abnormal situations is guaranteed.

KEY WORDS: Catastrophes; 1988 Federal Constitution; Fundamental Rights; Epidemics; Vulnerability.

VULNERABILIDAD DE LA PERSONA EN EPIDEMIAS Y CATÁSTROFES Y LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE 1988

RESUMEN: La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 preconoce, en diversos dispositivos, la reglamentación de medidas que deben ser ejecutadas en situaciones de anormalidad, con especial destaque para el art. 136, párrafos e incisos, una vez que la inestabilidad social generada amenace el orden público, los derechos individuales y colectivos y las condiciones del medio natural. La epidemiología Crítica se preocupa, también, con los aspectos psicossomáticos de la enfermedad de las poblaciones y su correlación con las pérdidas advenidas de las catástrofes naturales y desastres colectivos. La actuación del Poder Público deja que desear en términos de políticas y comprometimiento con las necesidades de las poblaciones afectadas por los accidentes naturales o humanos, requiriendo nuevas estrategias para la recuperación de las áreas afectadas y el atendimento a las familias afligidas por las catástrofes. Objetivando hacer frente a esta laguna, la ley n. 12.608 de 10 de abril de 2012 impone a la Unión, Estados y Municipalidades el deber de adoptar medidas necesarias a la reducción de los riesgos de desastres, con la colaboración de entidades públicas o privadas y de la sociedad en general. Como resultado, se obtiene la tutela de los derechos fundamentales de las personas vulnerables en situación de anormalidad.

PALABRAS-CLAVE: Catástrofes; Constitución de la República de 1988; Derechos Fundamentales; Epidemias; Vulnerabilidad.

INTRODUÇÃO

Procurou-se na tratativa do tema visualizar como os acidentes naturais e os desastres coletivos podem servir à disseminação de doenças, a ponto de se transformarem em epidemias ou mesmo pandemias.

Medidas preventivas e profiláticas de ordem pública para o tratamento de doenças, vacinação dos grupos, esclarecimentos às populações em risco, sobretudo as envolvidas na calamidade, dentre outras iniciativas governamentais, podem evitar danos futuros maiores.

Deve-se levar em conta no equacionamento das políticas públicas, no caso de desastres coletivos, os prejuízos ao meio ambiente, com a poluição do ar, a contaminação do solo com dejetos humanos e de animais, além da propagação de agentes destruidores da saúde das populações, não só das próximas como distantes do sinistro, devido à força dos ventos ou ao movimento das águas.

A vulnerabilidade da pessoa humana, desde a mais tenra idade até a mais avançada, deve ser a peça chave de toda providência governamental. Os documentos internacionais, como a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (2005), onde o art. 8º dispensa especial atenção “ao respeito pela vulnerabilidade humana e pela integridade individual” têm fortalecido a necessidade de atenção à fragilização de grupos populacionais, pelos mais diversos motivos. No Brasil, a Resolução 196/96, do Conselho Nacional de Saúde, define e preserva ao longo de suas disposições a vulnerabilidade, procurando tutelar a pessoa em situações de perigo ou exposição a agentes adversos à saúde, no caso de experimentos, mas seus princípios se aplicam a inúmeras circunstâncias.

Assim, acentuam-se, nos últimos tempos, os textos legais, judiciais e doutrinários, que se ocupam de aspectos pertinentes à vulnerabilidade humana, além da animal e ambiental.

As políticas públicas em época de crises ou nas denominadas calamidades de grandes proporções na natureza (art. 136, da Lei Maior) não têm sido suficientemente planejadas com a devida antecedência, deixando que populações inteiras fiquem à própria mercê, morrendo em razão de intercorrências e graves condições de exposição a doenças e fome.

A complexidade das questões analisadas no texto envolve aspectos de ordem econômica, social, política etc., mas o principal obstáculo a ser enfrentado pelas políticas públicas no auxílio às populações carentes é de ordem ética, a saber, o crescente desvio dos recursos públicos pela corrupção. Ao locupletarem-se dos bens públicos e recursos emergenciais, visando os interesses pessoais, os agentes públicos precisam ser severamente punidos e desmascarados em sua ganância. A Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) representa, no presente momento, valioso contributo à transparência na Administração Pública do País.

Com vistas a suprir esta lacuna, a Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012 impõe à União, Estados e Municípios o dever de adotar medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral. Como resultado, obtém-se a tutela dos direitos fundamentais das pessoas vulneráveis em situação de anormalidade.

Utilizando-se do método dedutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, o presente trabalho tem por objetivo identificar as situações de vulnerabilidade da pessoa humana em situações de anormalidade, causadas por acidentes naturais e desastres coletivos. Em busca de soluções para tais casos, a pesquisa passa pela Epidemiologia Crítica e deposita nos direitos fundamentais, afirmados pela Constituição da República de 1988, a tutela de uma vida digna.

2 A DIGNIDADE DA PESSOA EM SITUAÇÕES DE ANORMALIDADE: A VULNERABILIDADE

O Estado Democrático de Direito, enunciado pela Constituição da República de 1988, elege como seu núcleo o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), lançando os contornos de uma axiologia material, que se traduz no reconhecimento dos direitos fundamentais como garantia de condições ao livre desenvolvimento da personalidade humana. Neste contexto alinha-se a vulnerabilidade da pessoa em situações de anormalidade, provocadas por desastres naturais e epidemias.

Segundo Maria Celina Bodin de Moraes, o substrato do princípio da dignidade da pessoa humana traz consigo o direito à integridade psicofísica, o direito à

liberdade, o direito à igualdade e o dever de solidariedade¹. O direito à igualdade compõe a dimensão substancial daquele princípio, impondo o direito de não receber tratamento discriminatório, sob pena de quebra da igualdade. Nesta medida, reivindica o direito à diferença em face do reconhecimento do outro.

A tutela da vulnerabilidade da pessoa humana está amparada no princípio da igualdade. Contudo, informa Cláudia Lima Marques, que os novos estudos europeus sobre a noção de vulnerabilidade buscam distingui-la desta sua base filosófica: a igualdade é uma noção objetiva, cuja desigualdade aprecia-se em termos de comparação entre situações e pessoas. Já a vulnerabilidade contém traços de subjetividade caracterizando-a como “um estado da pessoa, um estado inerente de risco ou um sinal de confrontação excessiva de interesses identificados no mercado [...] é uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva [...]”².

Deste modo, considera-se a vulnerabilidade como uma peculiar condição da pessoa, inerente, sobretudo, a sua estrutura física, que sofre um crescente processo de fragilização, que se inicia com o nascimento, prolonga-se com o desenrolar dos anos de sua vivência e se intensifica com a velhice, atingindo o último estágio com a morte.

No entanto, a suscetibilidade de ser molestado, ofendido ou ultrajado não se limita ao corpo físico, em situações rotineiras, mas, ainda, se revela em inúmeros aspectos da condição humana, a saber, intelectual, moral, emocional, social, familiar etc., direta ou indiretamente afetados por eventos extraordinários, como nos acidentes coletivos e desastres naturais.

Somando-se ao plano físico, portanto, a vulnerabilidade atinge todas as áreas da vida da pessoa, o que a torna refém de situações das quais não consegue sair, por mais planejada que tenha sido sua existência; como se verifica com a chegada dos eventos extraordinários, naturais ou decorrentes da ação humana.

Os eventos naturais são denominados, na literatura jurídica, como “casos fortuitos” e aqueles acontecimentos devidos à intervenção humana são conhecidos como “força maior”. Dentre os diversos aspectos que os caracterizam, aparece a “necessidade” de sua ocorrência, entendida esta expressão como algo que se impõe por si mesmo; para além do que é, normalmente, possível evitar ou impedir; a exemplo

¹ MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana**: uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 46.

² MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. Arts. 1º a 74 – aspectos materiais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 120.

do que se dá quando das situações de anormalidade, sejam de origem natural ou humana:

O parágrafo único do art. 393 (no antigo Código Civil, art. 1.058) equipara os fenômenos e define: “O caso fortuito, ou de força maior, verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar, ou impedir”. No fenômeno do caso fortuito e da força maior, existem dois elementos: um de ordem interna, que é a inevitabilidade do evento, outro de ordem externa, que é a ausência de culpa do indigitado agente.³

Em conformidade com esta ordem de ideias, é possível sustentar que a vulnerabilidade liga-se à tutela da integridade psicofísica, que se refere a um amplo direito à saúde, caracterizado pelo bem-estar psicofísico e social. Desdobra-se na intangibilidade da vida humana, no direito à intimidade e no respeito às condições mínimas de vida. A garantia de uma vida digna não se resume à mera sobrevivência física. Eis que levar uma vida digna, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana, requer, para além de um mínimo vital, uma existência que permita a fruição dos direitos fundamentais e o pleno desenvolvimento da personalidade⁴.

Para tanto, concorre o dever de solidariedade que se identifica com o conjunto de instrumentos voltados a garantir uma existência digna, uma sociedade livre e justa, sem excluídos ou marginalizados, perfazendo uma “igual dignidade social”⁵. Trata-se de princípio com força normativa dirigida ao legislador ordinário e para execução de políticas públicas em favor das pessoas vulneráveis.

Enquanto o fundamento da tutela psicofísica direciona o tema ao enfrentamento de uma Epidemiologia Crítica, o da solidariedade enuncia a Lei 12.608 de 10 de abril de 2012.

3 VULNERABILIDADE EM DESASTRES NATURAIS OU ACIDENTES COLETIVOS

Quando a vida animal, vegetal e humana é golpeada pelo inesperado advento de desastres naturais ou acidentes coletivos, em razão da extemporaneidade e da surpresa com que ocorrem, medidas urgentes precisam ser tomadas. No entan-

³ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: parte geral. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 598.

⁴ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio. (Org.) **Direitos fundamentais**: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 567.

⁵ MORAES, op. cit., 2003, p. 114.

to, esclareça-se que a imprevisibilidade e a inevitabilidade são traços característicos mais afeitos às fatalidades naturais, do que aos eventos devidos à ação ou omissão humanas.

Os seres humanos, pela sua constituição física, emocional, ou de qualquer outra ordem, ficam grandemente impactados não só pelo ímpeto das graves intempéries, mas pelo fato do gregarismo que os caracteriza torná-los psicologicamente dependentes do grupo (famílias, comunidade, sociedade etc.) para se equilibrarem; além do apego aos espaços geográficos representativos de sua biografia pessoal.

De sorte que a moradia, o local de trabalho, a escola, as praças, ruas etc., da vivência humana, são fundamentais ao bem estar individual. Pertencer a uma comunidade é tão importante para o jovem, adolescente ou adulto, quanto o é para a criança e o idoso, embora por motivos diversos, sobretudo porque possuem, em razão de suas peculiaridades, maior ou menor consciência da intensidade das perdas havidas em decorrência da situação de anormalidade.

O pânico e os abalos econômicos gerados pelos eventos naturais e catástrofes, responsáveis pelo alastramento de doenças, a exemplo do vibrião da “cólera” (*vibrio comma*), da leptospirose etc., aumentam a vulnerabilidade das populações vitimadas, além de causarem inestimáveis perdas ambientais, culturais etc. A percepção da perda, não só dos entes queridos, mas dos animais de estimação, das amizades, dos bens materiais, da própria biografia etc., leva ao adoecimento, ao desespero e até à morte.

A vulnerabilidade psíquica somada à condição física, ao sentimento angustiante da irreparabilidade da perda, é acentuada pela intensidade dos danos materiais decorrentes das catástrofes, a exemplo de terremotos, furacões, tsunamis, erupções de vulcões etc. O abandono, a sensação de “fim do mundo”, causa desorientamento aos sobreviventes que andam em pequenos grupos, ou isoladamente, de um lado para outro, à procura de um novo espaço onde possam se fixar, ainda que provisoriamente. A depressão, a “síndrome do pânico” e outras manifestações traumáticas da psiquê humana, nem sempre se apresentam de imediato, como no caso de crianças e adolescentes, mas podem levar anos para se revelarem.

Por outro lado, a atuação do Poder Público é, frequentemente, desajustada no atendimento às situações emergenciais, oferecendo, apenas, respostas pontuais, não dando continuidade às políticas públicas de saneamento básico, revitalização das áreas atingidas, construção de novas moradias etc.

Ao deixar as famílias desabrigadas, crianças sem lar, sem escola e sem proteção diante das consequências de uma calamidade natural ou de um “desastre de massa”, a exemplo de incêndios, desabamentos, enchentes etc., o descaso das autoridades contribui, decisivamente, para o agravamento e a crescente precarização das estruturas urbanas.

A mobilidade urbana involuntária força as populações atingidas a migrarem para outras regiões, geralmente próximas, amontoando-se em minúsculas e improvisadas moradias, intensificando o processo de “favelização” das cidades, sobretudo, das grandes metrópoles.

À vulnerabilidade física, psíquica, mental, dentre outras, somam-se as econômica, social e familiar, exigindo das autoridades envolvidas sensibilidade para, pelo menos, minorarem os efeitos deletérios das situações de anormalidade ou crises, denominadas pela legislação constitucional, “calamidades de grandes proporções na natureza” (art. 136, C.F.), consistindo em severas ameaças à ordem pública ou à paz social.

Para o enfrentamento das adversidades naturais ou provocadas pela ação humana são essenciais as coberturas dos seguros de vida, de imóveis, etc., somados às estratégias governamentais.

O planejamento estratégico tem sido no âmbito internacional uma constante preocupação da Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que a recíproca colaboração entre Estados atingidos e instituições internacionais é, no dizer de Genival Veloso de França,⁶ “[...] fundamental, para o êxito das ações ante um desastre de massa, a cooperação em nível mundial na prevenção, preparação e atenção a tais eventos, por meio de uma assistência recíproca nos casos de acidentes coletivos naturais ou tecnológicos”.

O mesmo autor destaca a necessidade de “valorização das vítimas”, como um processo de triagem, que visa⁷ “[...] orientar a sequência das atividades que se devem priorizar diante de um determinado tipo de acidente, o efeito que ele causou sobre as pessoas e sobre o meio ambiente, o tempo de ocorrência do sinistro e o lugar onde ele se verificou”.

A “valorização”, na verdade, tem por objetivo identificar os aspectos de maior vulnerabilidade das vítimas, com a finalidade de planejar o atendimento conforme a gravidade dos danos pessoais e ambientais, nas áreas sinistradas.

⁶ FRANÇA, Genival Veloso de. Desastres de massa: sugestões para um itinerário correto de auxílios. *Bioética*, Brasília, v. 2, n. 2, 1994, p. 124.

⁷ *Ibidem*, 1994, p. 125.

É sempre oportuno lembrar que nos acidentes coletivos, mesmo quando o elemento desencadeador da calamidade tenha sido um fenômeno natural, a exemplo de chuvas torrenciais, na raiz do evento se pode identificar a presença do Homem e suas contínuas e indevidas intervenções na Natureza.

O cenário de destruição isola as populações vitimadas de outras regiões do mesmo município, estado ou país, tornando mais desesperador o quadro desenhado, de modo que a presença de organismos internacionais, a exemplo dos Médicos Sem Fronteiras, contribui para a amenização do sofrimento das pessoas envolvidas.

A reconstrução das áreas, o soerguimento moral das vítimas e o acompanhamento posterior das sequelas do evento, permitem o diálogo profissional entre médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, engenheiros, advogados etc., configurando-se um quadro de “ação conjugada multidisciplinar da situação de anormalidade”.

Destarte, em que pese a densidade dos aspectos que podem ser examinados sob a temática epigrafada, a perspectiva selecionada no texto é centrada nas situações de crise, risco, ou de calamidades naturais e desastres coletivos, causadores de inúmeros danos à saúde das pessoas com o aparecimento de epidemias.

4 SITUAÇÕES DE ANORMALIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Quando a Constituição da República em vigor prevê a decretação do estado de defesa (art. 136, parágrafos e incisos) tem em mira o restabelecimento da ordem pública ou da paz social ameaçadas ou já agredidas por grave ou iminente situação de anormalidade institucional ou natural⁸.

A instabilidade social causada pelas situações de anormalidade, ainda que temporária, por se tratar de fato extraordinário, é grandemente ameaçadora da ordem pública, dos direitos individuais e coletivos e das condições do meio natural.

O ambiente sinistrado exige providências urgentes e imediatas do Poder Público, visto que epidemias encontram nos episódios naturais incomuns e nos acidentes de grandes proporções, espaço propício a sua disseminação.

⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

As calamidades nem sempre são decorrências apenas, das forças naturais, uma vez que podem resultar da negligência, imprudência ou imperícia dos agentes públicos pela falta de iniciativas inibidoras da ação humana sobre o meio ambiente. Podem, também, derivar da carência de planejamento dos órgãos públicos competentes, em razão da corrupção, por motivos econômicos (evitar investimentos) ou mesmo pelo despreparo dos governantes.

Inúmeros exemplos recentes podem ser lembrados, como o episódio lamentável em Angra dos Reis (RJ, janeiro de 2010); do Morro dos Prazeres (RJ, abril de 2010); dos constantes alagamentos às margens do Tietê (SP) etc.; em que a dessídia dos governantes, somada à deseducação ambiental, têm gerado perdas de vidas e bens materiais⁹.

A degradação ambiental não é apenas localizada, porque quando da ocorrência de sinistros em cidades de grande porte, como São Paulo, Rio de Janeiro, Florianópolis etc., não só o ecossistema é afetado, mas são arruinados valiosos documentos do acervo histórico nacional (igrejas, casarios, monumentos, livros, peças de arte etc.), causando graves e irreversíveis danos à memória do País¹⁰.

Retornando ao texto constitucional, o art. 136 da Lei Maior permite elencar os requisitos formais para a decretação do estado de defesa pelo Presidente da República, ouvidos o Conselho da República (arts. 89 e 90) e o Conselho de Defesa Nacional (art. 91).

Assim, o decreto instituidor do “estado de defesa” observará, para sua legalidade constitucional, os seguintes requisitos formais¹¹:

- i. Caráter localizado:** deverá ser focado apenas nas regiões atingidas pela calamidade natural ou acidente coletivo, como assinala, em expressa disposição, a Constituição (art. 136§1º).
- ii. Natureza temporária:** o prazo de vigência da (s) medida (s) de excepcionalidade deverá ser fixado respeitando os estritos objetivos da sua instituição, a saber: preservar a ordem pública ou restabelecer a paz social ameaçadas com a catástrofe natural ou em razão de provocação humana (art. 136 e §2º).

⁹ Disponível em: <www.oestadado.com.br>.

¹⁰ Disponível em: <www.veja.abril.com.br>.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

iii. Limites precisos das medidas coercitivas: a situação de anormalidade permitirá, consoante previsão constitucional, dois diferentes tipos de medidas coercitivas: 1^a) restrição aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e de comunicação; 2^a) ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, com o ressarcimento dos eventuais danos (art. 136 §1º, I e II), além do disposto no art. 5º, XI da Lei Maior.

Destaque-se que a gravidade e a iminência do fato imprevisto devem representar, efetivamente, ameaças à ordem pública ou à paz social (art. 136, *caput*), para justificarem a decretação da extrema medida constitucional.

O Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, define para seus fins (art.3º), em que consistem, respectivamente, o desastre (II); a situação de emergência (III) e o estado de calamidade pública (IV), estabelecendo algumas diferenças, a saber: *o desastre* (natural ou provocado pelo homem) incide sobre um ecossistema vulnerável; *a situação de emergência* é caracterizada pela anormalidade, mas que pode ser superada pela comunidade afetada; *e o estado de calamidade pública*, além dos danos à comunidade atingida expõe a incolumidade ou a vida das pessoas, acrescidos os danos materiais, ambientais, econômicos e sociais, dentre outros¹².

Nada impede que a situação de emergência evolua para calamidade pública, sobretudo se houver aparecimento de epidemias que exigem, dentre outras medidas, restrições ao exercício do direito de reunião, devido ao perigo de alastramento pelo contágio.

No entanto, a incúria administrativa, a falta de planejamento e de assunção das responsabilidades pelos agentes públicos têm tornado estes eventos cada vez mais danosos e frequentes, aumentando o número de mortos, de feridos, lembradas as grandes perdas materiais.

Espera-se que novas perspectivas se ofereçam à redução dos riscos de doenças e outros agravos decorrentes dos acidentes de massa, bem como que o Poder Público intensifique suas ações e serviços, na promoção, proteção e recuperação da saúde (art. 196, C.F.), a começar pela identificação de suas raízes endêmicas.

São diversas as causas determinantes das catástrofes naturais, mas a convivência humana em áreas de grande diversidade geográfica, nem sempre providas de condição de segurança ambiental, tem gerado sucessivas tragédias, a exemplo das

¹² BRASIL. Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

noticiadas com estardalhaço pela mídia, sobretudo, televisiva. Chuvas torrenciais, deslizamentos, alagamentos, desabamentos de prédios, quedas de barreiras em estradas, de pontes etc., se tornaram “fatos comuns”, em vista da frequência com que sucedem, embora pela sua configuração sejam “extraordinários”¹³.

Não só pelo aspecto esporádico de sua ocorrência, mas pela percepção legal da tomada de medidas emergenciais, que fogem à regra dos eventos naturais rotineiros, a Constituição da República disciplinou a questão em diversos momentos, a saber, art. 12, VII (cargo privativo de brasileiro para o Ministro de Estado da Defesa); art. 21, V (é competência da União decretar o estado de defesa); art. 22, XXVIII (defesa civil e mobilização nacional: é da competência privativa da União legislar sobre estas matérias, dentre outras); art. 91, V (inclusão do Ministro de Estado da Defesa, em órgão consultivo do Presidente da República, como membro nato, em razão da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999)¹⁴.

A importância das questões relacionadas aos desastres naturais e acidentes coletivos transparece dos dispositivos constitucionais já citados, mas, sobretudo, das estratégias de organização de atendimento às vítimas, que não podem exorbitar os estritos limites das exigências legais. Os artigos 140, 141 e parágrafo único da Constituição contêm expressas determinações quanto ao acompanhamento, fiscalização e execução de medidas referentes ao estado de defesa¹⁵, com apuração das responsabilidades pelos ilícitos cometidos por seus executores ou agentes (art. 141) e a apresentação pelo Presidente da República, em mensagem ao Congresso Nacional, de relatório circunstanciado com a especificação, justificação das medidas adotadas, relação nominal das regiões afetadas e restrições aplicadas (parágrafo único).

A pronta iniciativa no atendimento às vítimas minora os efeitos sobre a saúde, sobretudo, de crianças e idosos, em razão da extrema vulnerabilidade que os caracteriza, além dos acidentados, feridos, soterrados etc.

Os serviços sanitários em acampamentos improvisados, a exemplo de estabelecimentos escolares, prédios públicos em geral, estádios, igrejas etc., devido à precariedade das instalações, podem contribuir para o aparecimento de inúmeras doenças, a exemplo de infecções intestinais graves. Também, as cozinhas e locais destinados ao banho e lavagem de roupas precisam ser monitorados pelos agentes

¹³ MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 565.

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

¹⁵ Haiti. Disponível em: <www.oglobo.globo.com>.

públicos para evitar doenças epidêmicas, visto que a água potável é a principal causadora de agressivas enfermidades, como no caso da cólera no Haiti¹⁶.

O planejamento dos locais, somados à formação de equipes treinadas, bem como a elaboração¹⁷ de um “Plano Nacional para Catástrofes”, representam um significativo passo no enfrentamento de situações emergenciais, propiciando o atendimento clínico, hospitalar, cirúrgico etc., com a urgência necessária, a exemplo do que já ocorreu em grandes hecatombes, como os terremotos da Cidade do México (setembro de 1985), El Salvador (janeiro de 2001), Armênia (dezembro de 1988), Tóquio (março de 2000), Haiti (janeiro de 2010), dentre outros¹⁸.

Genival Veloso de França propõe diversos procedimentos, não só de natureza ética, mas de ordem técnica, a serem adotados nos chamados desastres de massa (*Mass Disasters*), mas acima de tudo, prescreve:

Em tese, as ações de atenção ante as catástrofes devem ser iniciadas com a redução das causas que as originaram, e, depois, pelo controle e limitação dos seus efeitos sobre os indivíduos e sobre o meio ambiente; resgate e tratamento das vítimas; organização dos serviços de socorro; afastamento de pessoas dos locais de perigo; e o restabelecimento dos serviços públicos essenciais¹⁹.

Destaca a necessidade de respeito aos mortos, além da identificação dos cadáveres, a inumação deve ser feita em local conhecido e acondicionados os restos mortais de tal forma que permita a exumação posterior, diante da presença de novos dados sobre os desaparecidos na tragédia.

No caso das epidemias, frequentemente, se torna imperiosa a incineração dos inúmeros mortos, para evitar a propagação da doença pelo contato com os cadáveres²⁰.

Em situações de anormalidade, com o agravamento da crise, o longo tempo de confinamento das vítimas tende a ampliar os efeitos da catástrofe, expandindo-se para outras áreas não afetadas, diretamente.

¹⁶ FRANÇA, op. cit., 1994, p. 124.

¹⁷ Disponível em: <www.camara.gov.br/agencia/noticias>

¹⁸ FRANÇA, op. cit., loc.cit.

¹⁹ Idem, op. cit, p. 127.

²⁰ GRECO, Dirceu B. Ética, saúde e pobreza: as doenças emergentes no século XXI. *Bioética*, Brasília, v. 7, n. 2, 1999, p. 190.

5 EPIDEMIOLOGIA E DOENÇAS EMERGENTES: EM DIREÇÃO À EPIDEMIOLOGIA CRÍTICA

Os eventos extraordinários somam-se a inúmeros fatores naturais e humanos para a disseminação dos seus efeitos devastadores a outras localidades. O ar atmosférico, as águas, o intenso trânsito de veículos e pessoas etc., se tornam, em rápido espaço de tempo, instrumentos eficazes no aumento dos casos de doenças infecciosas e parasitárias.

Dirceu B. Greco comenta que a superação e o efetivo controle de diversas doenças infecciosas de longa data vêm sendo alardeado, mas ainda se está longe de alcançá-los:

[...] as sociedades industrializadas no final do século XX alardearam ser capazes de controlar todas as doenças infecciosas por meio da imunização ou tratamento. Nesse sentido, em setembro de 1978 foi assinada a Declaração de Alma Ata: no ano de 2000, toda a humanidade deveria estar imunizada contra a maioria das doenças infecciosas, cuidados básicos de saúde estariam disponíveis para todos os homens, mulheres e crianças, independente de classe social, raça, religião ou lugar de nascimento²¹.

No caso das catástrofes, cuidados redobrados devem ser tomados em relação ao tratamento, vacinação dos grupos de risco, descontaminação de veículos, de objetos, das águas, além de medidas de higiene pessoais intensificadas etc., consistindo no mínimo de cuidados esperados em circunstâncias de anormalidade sanitária.

Apesar das medidas profiláticas adotadas não só em época de crise, mas rotineiras, o Brasil se defronta com um contingente crescente de enfermos, em razão de doenças infecciosas e parasitárias. Vários são os fatores econômicos, sociais, educacionais, de emprego etc., que ampliam este contingente, dentre os quais a precarização dos serviços de saúde, a corrupção e o mau uso dos recursos em saúde pública.

Algumas doenças, como a leishmaniose, hanseníase, dengue, malária, tuberculose, Aids, cólera, febre amarela urbana, esquistossomose etc., ainda ameaçam grande parcela da população brasileira²².

A Epidemiologia, sob o ponto de vista de Jaime Breilh, médico equatoriano, em evento realizado pela UFPR em março de 2010, propõe, atualmente, dentre

²¹ Idem, loc cit.

²² Disponível em: <www.objetivosdomilenio.gov.br>.

outros aspectos, a urgência de se repensar as práticas em saúde pública, sobretudo na América Latina²³.

Ao examinar as condições ambientais de saúde e de trabalho, Jaime Breilh proclama a necessidade de se dar maior atenção às condições sociais mais próximas, que levam às doenças. Ditas condições sociais se encontram nos diferentes círculos que são frequentados pela pessoa, na família, no trabalho, na escola, na comunidade etc.

Quando se refere ao avanço das pesquisas médicas, o cientista deixa claro o fato de que as mudanças nas condições sociais de aparecimento (causação) das doenças ainda não foram, devidamente, analisadas e combatidas.

O “estilo de vida” tem sido, de longa data, objeto de críticas dos cientistas e técnicos em saúde coletiva, apontado como o grande vilão das doenças da modernidade, somadas às influências do ambiente sobre as pessoas – condições não-controláveis por ela mesma. No entanto, a falta de saneamento básico, a contaminação da água, a moradia, a pobreza extrema, os alagamentos - não são levados em consideração na medida em que deveriam.

As causas não-biológicas das doenças, dentre estas a alimentação rica em carboidratos (açúcares, amidos, celulose etc.), gorduras polissaturadas, conservantes, acrescidos do sedentarismo, não recebem a devida atenção como fatores desencadeantes de doenças coletivas, como a obesidade.

Jaime Breilh elabora uma Epidemiologia Crítica por ele entendida como “[...] vertente da área de saúde que se propõe a superar a concepção positivista da saúde, em que se individualiza o processo saúde-doença e no qual o tratamento está voltado a recolocar o adoecido no sistema produtivo”²⁴.

Crítica, ainda, a relação “doença-saúde-emprego” como sendo uma prática perversa, visto que a recolocação do indivíduo no mercado não significa a supressão dos fatores determinantes do adoecimento; ao contrário, a saúde humana compreende um complexo de situações que vão desde as condições de trabalho até às estruturas familiares combalidas.

Nas catástrofes naturais ou acidentes de massa de forma avassaladora os lares são desestruturados, muitos cidadãos perdem suas moradias, empregos, além da saúde e dos seus entes queridos. Uma vez que o universo pessoal dos atingi-

²³ BREILH, Jaime. A epidemiologia crítica e a determinação social do processo saúde: doenças. **Informativo APUFPR – SSIND**, n. 44, março de 2010, p. 6.

²⁴ Idem, loc.cit.

dos é violentado, desestabilizado, levando ao adoecimento comunidades inteiras, a Epidemiologia Crítica tem um campo fértil para as suas pesquisas nas calamidades públicas.

6 A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA VULNERÁVEL EM SITUAÇÕES DE ANORMALIDADE

Em atenção às situações de anormalidades, anteriormente descritas, a Lei nº 12.608 de 10 de abril de 2012 atribui à União, Estados e Municípios o dever de adotar medidas necessárias à redução dos riscos de desastres, com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral. Para tanto, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, abrangendo ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à defesa civil.

Com a finalidade de atender o objetivo de identificar e avaliar as ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, com vistas a evitar ou reduzir suas ocorrências, a referida lei prevê a atuação conjugada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (artigos 5º, VII, e 6º e 7º, em seus incisos IV). Contudo, destaca-se atenção especial à atuação dos municípios, executando o PNPDEC e coordenando as ações do SINPDEC (Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil) em âmbito local.

A vulnerabilidade é a diretriz que orienta a Lei nº 12.608/2012. Eis que dentre seus objetivos, acolhem-se medidas de especial relevo à proteção da pessoa humana, em face da fragilidade causada por uma situação de risco ou de anormalidade. Para tanto, conjugam-se a prevenção e a atuação do poder público local no sentido de (i) “prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres”, (ii) “recuperar as áreas afetadas por desastres”, (iii) “estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana”, (iv) “combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas”, (v) “estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro” e (vi) “orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção” (artigo 5º, incisos II, III, X, XI, XII e XIV).

Ocorre que essa diretriz da vulnerabilidade é idealizada com a realização de direitos fundamentais das pessoas que se encontram em situação de anormalidade, provocada por catástrofes e epidemias, destacando-se direitos fundamentais sociais como o direito à moradia, o direito à saúde, o direito à educação e direitos fundamentais transindividuais como o direito ao meio ambiente ecologicamente protegido²⁵.

Consagrado no artigo 6º da Constituição da República de 1988, a moradia caracteriza-se como um direito fundamental social, que demanda prestações. Em atenção a esta ideia, o artigo 5º, XII, ao estabelecer como um dos objetivos do PNPDEC, “a moradia em local seguro”, enseja o dever do Estado em colaboração da sociedade (artigo 2º) em face das pessoas e das famílias em situação de vulnerabilidade. Deste modo, o direito à moradia constitui-se não apenas no direito de ocupar um espaço, mas de fazê-lo em conformidade com as condições que tornam esse espaço um local de moradia²⁶. Por outras palavras, o direito à moradia remete-se à existência humana, traduzida em condições mínimas de dignidade²⁷.

O direito à saúde ocupa as entrelinhas da Lei nº 12.608/2012, no artigo 5º, XIV, ao “orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção”, e no artigo 8º, VIII, ao “organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança”. Trata-se de um direito fundamental social, que para além de demandar prestações do Estado, com a colaboração da sociedade em geral, atenta para um amplo direito à saúde, delineado pela integridade física e psíquica. Isto enseja a superação de uma concepção positivista restrita ao conceito de saúde-doença e voltada para o campo produtivo, nos termos de uma Epidemiologia Crítica.

O direito à educação, previsto no artigo 6º da Constituição da República de 1988 também encontra lugar na Lei 12.608/2012, estabelecendo como um dos ob-

²⁵ A realização desses direitos fundamentais fica ainda mais evidente no Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais, lançado pela Presidência da República no dia 08 de agosto de 2012. O plano prevê o mapeamento de situações de riscos e a estruturação de um sistema de monitoramento com os objetivos de proteger vidas, garantir a segurança das pessoas, minimizar os danos decorrentes de desastres e preservar o meio ambiente. Tais ações estão divididas em quatro eixos temáticos: prevenção, mapeamento, monitoramento e alerta e resposta a desastres. (“PRESIDENTA Dilma lança o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais e inaugura novas instalações do Centro Nacional de Gerenciamento de Risco e Desastres (Cenad).” Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/releases/>>. Acesso em: 31 ago. 2012).

²⁶ Reinaldo Lopes apud SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *ReRe – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 2, 2010, p. 152.

²⁷ Ricardo Lôbo Torres apud Idem.

jetivos do PNPDEC “orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção” em seu artigo 5º, inciso XIV. Trata-se da criação de uma cultura de prevenção de desastres, que se conjuga com o dever imposto à União, de fomentar a instalação de centros universitários de ensino, pesquisa e extensão sobre desastres, a formação de núcleos multidisciplinares e a capacitação de recursos humanos destinados à proteção de defesa civil e de apoio à comunidade docente no desenvolvimento de material didático-pedagógico para tanto (artigo 6º, incisos XI e XIII).

Os direitos fundamentais transindividuais também demandam deveres do Estado e da sociedade, no âmbito da Lei 12.608/2012. O artigo 5º prevê no inciso III a tarefa de “recuperar as áreas afetadas por desastres”, no inciso X o dever de “estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana” e no inciso XI a obrigação de “combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas”, delineando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição da República. No artigo 8º, “a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas” (inciso V), a vistoria de “edificações e áreas de risco” e a promoção de uma “intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis”, quando for o caso (inciso VII), revelam o direito ao meio ambiente conjugando com um desenvolvimento sustentável.

Os direitos fundamentais, idealizados pela Lei nº 12.608/2012, trazem consigo um fundamento comum: o princípio da dignidade da pessoa humana. Eis que possibilitam a proteção da pessoa em face de suas necessidades materiais e existenciais. Deste modo, os direitos à moradia, à saúde, à educação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tutelam a pessoa em situação de vulnerabilidade provocada por desastres.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nem sempre a dimensão humana das catástrofes é objeto de análises aprofundadas no Brasil, refletindo uma tradição científica de afastar das investigações

em nome da neutralidade do pesquisador - eventuais incursões na vida, família, sentimentos, crenças dos sujeitos objetos da investigação.

No entanto, uma nova proposta doutrinária, no que respeita às áreas das ciências sociais e humanas, não tão recente como pode parecer, põe em dúvida a tão decantada “certeza” científica (Bachelard), construída com base em evidências “verdadeiras”, mas que pressupõe elementos de imprevisibilidade e “dúvida”.

Assim, o mundo físico e as sociedades humanas não mais correspondem às tradicionais e dogmáticas descrições oferecidas pelos modelos positivistas de Ciência. Novas teorias procuram alicerçar a compreensão do Universo e do Homem para além dos “paradigmas” estabelecidos pelo racionalismo dedutivista e pelo positivismo restrito aos fatos, que bem se expressa no conhecido aforismo, “contra fatos não há argumentos”. Sem desprezar o valor dos fatos como pontos de partida para a compreensão dos fenômenos a serem estudados, a Ciência do século XXI repousa em outros fundamentos, - não mais em alicerces fáticos intransponíveis, - mas abrindo-se a todos os avanços que possa o engenho humano propiciar.

Os novos propósitos apregoados por Thomas Kuhn (físico norte americano, que viveu entre os anos 1922-1996) e seus seguidores é de um modo de se pensar o Homem, a Sociedade, e o próprio Universo a partir de uma perspectiva de imprevisibilidade, de historicidade, de forma contínua, e mesmo desordenada de construção do conhecimento.

A imprevisibilidade dos eventos naturais e dos desastres causados pela ação ou omissão humana, com seus reflexos desastrosos sobre a vida das pessoas, é mais um dos enigmas a serem estudados pela Ciência, para além dos fatos.

A partir da constatação que os próprios fatos podem ser forjados, criados, distorcidos, inventados, a pesquisa científica está se voltando mais para o que se passa na raiz dos fatos, do que nos fatos em si.

Ao verificar que o imprevisível está se tornando rotineiro; que o inevitável se constata como perfeitamente controlável; que o inesperado nada mais é do que a ordem cósmica em sua contínua evolução, ao Homem cabe, na medida de suas limitações científicas e técnicas, se precaver para não acelerar o processo de destruição da Natureza, mas respeitá-la, respeitando-se também.

Para tanto, a Epidemiologia Crítica apresenta-se como perspectiva que deve embasar o tratamento das situações de vulnerabilidade de pessoas em situações provocadas por desastres naturais e acidentes coletivos, com a finalidade de tutela de um amplo direito à saúde que se revela como bem estar psicofísico e social.

A Lei 12.608/2012 enseja uma nova atuação do poder público em colaboração com a sociedade, suprimindo uma lacuna que há muito deixa a pessoa vulnerável em face de calamidades e epidemias, em situação de exclusão social. A proteção dos direitos fundamentais à moradia, à saúde, à educação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado são considerados pela nova lei, delineando a dignidade da pessoa humana, prevista como princípio orientador do Estado Democrático de Direito na Constituição da República de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2012

BRASIL. Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Disponível em: <www.defesacivil.gov.br>. Acesso em: 31 ago. 2012

BREILH, Jaime. A epidemiologia crítica e a determinação social do processo saúde: doenças. **Informativo APUFPR – SSIND**, n. 44, mar. 2010, p. 6.

FRANÇA, Genival Veloso de. Desastres de massa: sugestões para um itinerário correto de auxílios. **Bioética**, Brasília, v. 2, n. 2, 1994.

GRECO, Dirceu B. Ética, saúde e pobreza: as doenças emergentes no século XXI. **Bioética**, Brasília, v. 7, n. 2, 1999. p. 190.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao código de defesa do consumidor arts. 1º a 74: aspectos materiais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PRESIDENTA Dilma lança o Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais e inaugura novas instalações do Centro Nacional de Gerenciamento de Risco e Desastres (Cenad). Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/releases/>>. Acesso em: 31 ago. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **ReRe - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 2, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares. In: SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio. (Orgs.) **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Recebido em: 03 de abril de 2013
Aceito em: 13 de dezembro de 2013