

DIREITO EM PÓS-GRADUAÇÃO

A natureza jurídica da pandemia da Covid-19 como um desastre biológico

21 de abril de 2020, 8h00

Por Délton Winter de Carvalho

1. O emergir das doenças zoonóticas

Segundo a OMS, os coronavírus são zoonóticos¹, o que significa que são transmitidos de animais para pessoas. Já em 2016, em publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente sobre as questões e problemas ambientais globais emergentes, esta descreveu um “aumento mundial no surgimento de doenças e epidemias, particularmente de zoonoses – doenças que podem ser transmitidas entre animais e humanos.”² As doenças zoonóticas são constantemente associadas a mudanças ou a distúrbios ecológicos³, numa relação direta entre a degradação dos ecossistemas e o surgimento e a difusão dos patógenos da vida selvagem para humanos.⁴ Aproximadamente 60% de todas as doenças infecciosas em humanos tem origem zoonótica⁵, havendo, em média, uma nova doença infecciosa surge em humanos a cada quatro meses.⁶ Nos anos recentes, houve o surgimento de várias doenças zoonóticas, tais como a AIDS, o Ebola, a gripe aviária, a MERS, a SARS, o Zika vírus, entre outras. Portanto, as zoonoses são verdadeiras ameaças ao desenvolvimento econômico, à integridade dos ecossistemas, assim como ao bem-estar animal e humano.⁷ Apenas na última década, os custos diretos tidos em medidas de resposta e controle ao surgimento de zoonoses foram na monta de U\$ 20 bi, enquanto os indiretos chegaram a incríveis 200 bi.⁸



2. A Pandemia da Covid-19

O surgimento de um novo vírus, primeiro identificado, em Wuhan na China, em Dezembro de 2019, é o responsável pela disseminação da doença denominada Covid-19, que pode causar diversos sintomas, sendo o mais grave o desenvolvimento de doença respiratória grave. Após ocasionar as primeiras mortes e se espalhar rapidamente em nível global, a

Covid-19 foi, primeiro, declarada como Emergência de Preocupação Internacional, em 30/01/20, para, em 11/03/20, ser declarada como Pandemia pela Organização Mundial de Saúde.⁹ Enquanto este artigo está sendo redigido, a Covid-19 já infectou 1.182,827 pessoas e levou a óbito 63.924 pessoas ao redor do mundo.¹⁰ Infelizmente, quando este artigo estiver sendo lido os valores já serão outros. Após o primeiro caso diagnosticado no país, em 26/02/2020¹¹, o Brasil já soma 9.391 infectados e 376 mortos, como números oficiais.¹²

3. Sentido jurídico de desastres e a Covid-19

Como já tivemos a oportunidade de afirmar¹³, a formação do sentido de desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre: (i) *causas* e (ii) *consequências* altamente específicas e complexas, convergindo para a descrição de fenômenos socioambientais de grande apelo midiático¹⁴ e irradiação policontextual (econômica, política, jurídica, ambiental) capazes de comprometer a (iii) *estabilidade do sistema 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 natureza¹⁵, tais como terremotos, tornados, incêndios. 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 irresistível¹⁶.

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 antropogênico¹⁷, o que frequentemente torna as fronteiras entre estes conceitos turvas. Apesar de tais dificuldades conceituais, para fins didáticos, os desastres são constantemente descritos e classificados segundo suas causas, como “naturais”, mistos ou antropogênicos. Os desastres *naturais* são aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social, sendo frequentemente classificados em categorias de desastres geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e biológicos¹⁸. Entre os exemplos de desastres biológicos, encontram-se as epidemias e as infestações de insetos¹⁹.

Note-se, portanto, que as pandemias são frequentemente passíveis de se configurarem em *desastres biológicos*, geralmente sob a classificação de *naturais*, em dicotomia aos

desastres antropogênicos, com as devidas ressalvas já observadas aqui neste texto sobre o critério da “causalidade natural”²⁰. Em suas especificidades, este consiste em um verdadeiro *desastre ao sistema de saúde pública mundial*.

(ii) No que diz respeito à *segunda dimensão* constitutiva do sentido de desastre, há um destaque para as consequências de um evento para o seu enquadramento como desastre. Os desastres são constantemente 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 desastre 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.”²¹ Importante destacar que o sentido de desastre não se refere a um plano individual, mas diz respeito a eventos que atuam no plano da sociedade (*societal disasters*), geralmente entendidos como eventos de grandes perdas para um número substancial de pessoas e bens²².

Para o *Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*, desastre é a situação ou o evento que supera a capacidade local, necessitando um pedido de auxílio externo em nível nacional ou internacional, bem como um evento imprevisto e, frequentemente, súbito, que causa grande dano, destruição e sofrimento humano²³. Para o referido centro de pesquisa da *Université Catholique de Louvain – Belgium*, 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 internacional²⁴.

Os números da Covid-19 são capazes de demonstrar, sem a 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 dotados de alta complexidade e constituídos por causas multifacetadas e consequências graves. A interação entre estes fatores ressalta a relevância de uma análise sistêmica de tais fenômenos para a formação de seu sentido. Sistemicamente, os desastres são provenientes de circunstâncias naturais, tecnológicas ou sociopolíticas. Esta combinação de fatores exógenos e endógenos ao sistema social, é capaz de ocasionar a

perda de sua *estabilidade sistêmica*. O comprometimento da *estabilidade sistêmica* repercute, assim, na quebra das rotinas coletivas inerentes às comunidades, na sociedade e na necessidade de medidas urgentes (e, geralmente, não planejadas) para gerir (restabelecer) a situação²⁵. 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 Desastres²⁶, a perda da capacidade de resposta ao evento em face de uma desestabilização sistêmica também compõe o conceito de desastres proposto pelo *Projeto de Artigos para a Proteção de Pessoas em Eventos de Desastres da Comissão de Direito Internacional da AGNU*.²⁷ O sistema normativo brasileiro adota uma descrição conceitual de desastres também a partir de uma simbiose entre os três elementos acima descritos (causas, consequências e estabilidade).²⁸ A perda da *estabilidade sistêmica* também é uma constante na conceituação dos desastres, representada, no Direito brasileiro, pelo institutos da decretação de *situação de emergência*²⁹ ou de *estado de calamidade pública*³⁰.

Note-se inevitável, aqui também, considerarmos a Pandemia causada pelo novo coronavírus como um verdadeiro desastre, tendo este desencadeado uma desestabilização social sistêmica, o que redundou em decretações generalizadas (em nível nacional, estadual e mesmo municipal) de Situação de Emergência e de Estado de Calamidade. Apenas para fins de exemplo de tal situação destacam-se a declaração, em nível federal, de *Emergência em Saúde Pública* ³¹³² e do *Estado de Calamidade Pública*³³.

Esta coluna é produzida com a colaboração dos programas de pós-graduação em Direito do Brasil e destina-se a publicar materiais de divulgação de pesquisas ou estudos relacionados à pandemia do Coronavírus (Covid-19).

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

² UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *UNEP 2016 Report: Emerging Issues of Environmental Concern*. Nairobi: UNEP, 2016. p. 04.

³ Idem, ibidem. p. 19.

⁴ Idem, ibidem. p. 04.

⁵ Idem, ibidem. p. 18; WOOLHOUSE, M.E.J. and GOWTAGE-SEQUERIA, S. *Host range and emerging and reemerging pathogens. Emerging Infectious Diseases*, 11, 2005. p.

1842–1847. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3367654/pdf/05-0997.pdf>.

6 Idem, ibidem. p. 18; McDERMOTT, J. and GRACE, D. Agriculture-associated disease: Adapting agriculture to improve human health. In: Fan, S. and Pandya-Lorch, R. (eds), *Reshaping agriculture for nutrition and health. International Food Policy Research Institute*, Washington, D.C. 2012. <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/126825>.

7 Idem, ibidem. p. 19.

8 WORLD BANK. *People, pathogens and our planet*: Vol. 1. Washington, DC: WB, 2010. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/12166149/people-pathogens-planet-volume-one-towards-one-health-approach-controlling-zoonotic-diseases>. Acesso em 04/04/20.

9 Informação prevista em <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em 05/04/20.

10 Informação disponível em tempo real: https://www.worldometers.info/coronavirus/?fbclid=IwAR0zpkRD_zQZb4UkziGI_Xvv75s5Q3eynf7-f9pOspXGbgHbe7OqpGBrIBI. Acesso em 05/04/20.

11 Disponível em <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>. Acesso em 03/04/20.

12 Disponível em <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/03/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-3-de-abril.ghtml>. Acesso em 03/04/20.

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

14 Sugerman, Stephen D. “Roles of Government in Compensating Disaster Victims. *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Article 1. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press, 2007. p. 3.

15 Ségur, Philippe. La catastrophe et le risqué naturels. Essai de définition juridique. *Revue du droit public*, p. 1693 e ss.

16 Idem.

- [17](#) Farber, Daniel; Chen, Jim; Verchick, Robert. R. M.; Sun, Lisa Grow. *Disaster Law and Policy*. 2a ed. New York: Aspen Publishers, 2020. p. 3.
- [18](#) Vos, Femke; Rodriguez, Jose; Below, Regina; Guha-Sapir, D. *Annual disaster statistical review 2009: the numbers and trends*. Brussels: Cred, 2010. p. 13.
- [19](#) Tipologia esta adotada nacional e internacionalmente.
- [20](#) FARBER, Daniel. “Navegando a Interseção entre o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres.” In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Délton Winter de. *Estudos Aprofundados em Direito dos Desastres*. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 27-28.
- [21](#) Disponível em <http://www.un-spider.org/node/7661>. Acesso 05/04/20.
- [22](#) Sugerman, Stephen D. “Roles of Government in Compensating Disaster Victims.” *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Article 1. Berkeley: UC Berkeley Electronic Press, 2007. p. 1.
- [23](#) Vos, Femke; Rodriguez, Jose; Below, Regina; Guha-Sapir, D. Op. cit., p. 12.
- [24](#) Idem.
- [25](#) Porfiriev, Boris N. “Definition and delineation of disasters.” In: QUARANTELLI, E. L. (Ed.) *What is a Disaster?* New York: Routledge, 1998. p. 62.
- [26](#) CARVALHO, Délton Winter de. *Op. Cit.* p. 66-76.
- [27](#) 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.”
- [28](#) Art. 2.º, II, do Dec. 7.257/10 desastre é o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais.
- [29](#) Art. 2.º, III, do Dec. 7.257/10.
- [30](#) Art. 2.º, IV, do Dec. 7.257/10.
- [31](#) Portaria 188/20 do Ministério da Saúde que “declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-

nCoV).”

[32](#) Lei 13.979/20 que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”

[33](#) Decreto Legislativo n. 06/20 que “reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.” Reconhece-se que apesar do Estado de Calamidade Pública ter se dado com o fim específico de aliviar o controle fiscal de gastos públicos, este também demonstra cabalmente uma perda de estabilidade inerente aos desastres.

Délton Winter de Carvalho é pós-doutor em Direito Ambiental e dos Desastres, University of California, Berkeley, EUA (com bolsa CAPES); doutor e mestre em Direito Unisinos; professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, nível Mestrado e Doutorado.

Revista **Consultor Jurídico**, 21 de abril de 2020, 8h00