

Hazards, Vulnerability and Environmental Justice

Susan L. Cutter

London: Earthscan, 2006

Nos actuais tempos que correm, os estudos relacionados às catástrofes naturais e respostas da assistência humanitária não podem ser equacionados fora da compreensão de uma «sociedade de risco», amparados pela dimensão humana da questão. Dentro deste panorama, a obra de Susan L. Cutter é indispensável para os que estudam e procuram a melhoria da assistência emergencial dentro de uma óptica de responsabilidades, objectivando, inclusive, um agir baseado nas *root causes* das devastadoras consequências humanas de muitas das catástrofes naturais provocadas em zonas urbanas. Na óptica da responsabilidade social, e seguindo os rastros de algumas das catástrofes que assolaram os EUA (furacão Katrina, por exemplo), Cutter guia-nos por caminhos tortuosos dos desastres naturais e catástrofes humanas, tendo como panorama deste itinerário as características sociais das zonas de acidentes: a relação entre *vulnerabilidades sociais* criadas por desigualdades sociais e a actuação dos *natural hazards*. Cutter advoga pela cada vez mais imperiosa necessidade de uma análise concertada dos riscos, perigos e ameaças dos desastres com o processo de transformação societal das “cidades humanas”.

1. Género, raças, classes e as catástrofes naturais

O primeiro ponto importante salientado por Cutter em sua obra é a relação entre a vulnerabilidade social e os desastres naturais. A transformação física do ambiente não está separada da própria transformação do fenómeno humano, que influencia, desenha e contrói vulnerabilidades. Movimentos migratórios, processos históricos, económicos, políticos e sociais desenham (e redesenham) o quadro das cidades (sobretudo grandes metrópoles), criando *vulnerabilidades sociais* que raramente são levadas em consideração nos estudos dos riscos e perigos dos desastres naturais. Fruto de desigualdades sociais criadas, a vulnerabilidade social gera, do mesmo modo, sub-grupos de vulnerabilidade, sendo estes os mais afectados pelas catástrofes naturais. Como bem acusa Susan L. Cutter: “*Disasters are income-and-gender-neutral, and colour-blind. Their impacts, however, are not.*”¹

2. Vulnerabilidades e *environmental hazards*

Com esta afirmação, Cutter evidencia uma verdade que todos sabemos: a dimensão humana dos mais fracos nas catástrofes humanas e desastres naturais. Situando a sua análise nos EUA, a autora evidencia a face do rasto deixado pelo furacão Katrina: pobres, negros, mulheres e crianças. Para a autora, as respostas emergenciais inadequadas para os desastres naturais não estão simplesmente relacionadas com a falha dos projectos do sistema emergencial de assistência humanitária mas, do mesmo modo e principalmente, com a falha no *sistema social* para os pobres (“*the largely invisible inner-city poor*”). Nesta esteira

¹ Susan L. Cutter, *Hazards, Vulnerability and Environmental Justice*, London: Earthscan, 2006. p. Xxvii.

de pensamento, o conceito de risco não pode ser definido isoladamente, sem o contexto do processo de desenvolvimento societal e projectos sociais elaborados. Na avaliação do sistema emergencial há-de ser levada em consideração as vulnerabilidades sociais existentes.

Para Cutter, inclusive, a ideologia do poder de domínio sobre a natureza está na fonte de criação de muitas das vulnerabilidades humanas às consequências dos desastres naturais nas grandes áreas metropolitanas². Um estudo acurado sobre a vulnerabilidade (capítulo 6) feito pela autora permite identificar a complexidade da questão. Para Cutter, vulnerabilidade é conceito multidimensional, que permite identificar as características e experiências de comunidades em relação às suas próprias capacidades de respostas aos desastres naturais. Sugere, assim, e sem querer ser exaustiva, três tipos de estudos da vulnerabilidade em relação à exposição ao risco das catástrofes naturais: 1. vulnerabilidade em relação às condições pré-existentes; 2. vulnerabilidade em relação às respostas; 3. vulnerabilidade em relação à localidade das zonas perigosas. O primeiro trata de analisar as potenciais fontes biofísicas ou tecnológicas de exposição ao risco, tendo em consideração factores como a localização humana nessas zonas de ameaças e perigos (zonas sísmicas, por exemplo) com o grau de perdas e danos sofridos (tanto relacionados com a vida como com a propriedade), associados com a ocorrência de um evento catastrófico específico (furacão, terramoto, etc.). O segundo tipo estuda as respostas para a superação da catástrofe juntamente com a reacção humana para com estas, levando-se em consideração a natureza biofísica do risco. Cutter sugere, assim, um estudo das respostas para as catástrofes naturais salientando a existência de uma construção social da vulnerabilidade, que tem como “raiz de fundo” processos históricos, sociais e económicos que induziriam o indivíduo ou comunidades a criarem mecanismos adequados de respostas emergenciais. O terceiro tipo de vulnerabilidade representa uma intersecção dos dois tipos de vulnerabilidades anteriormente expostos associados a um terceiro: a presença infortunada de grupos vulneráveis em zonas de perigo³. O estudo permite, desta forma, determinar a causalidade dos *natural hazards* com o suporte das suas consequências pelos mais vulneráveis, permitindo, desta forma, criar um quadro de respostas mais adequado. Como obtempera Cutter, “[*mitigating against the effects of potential disasters and having the appropriate infrastructure in place for response requires detailed knowledge on the vulnerability of the places to a wide range of environmental hazards.*”⁴

3. Sobrecarga das consequências ambientais nos mais vulneráveis

Na avaliação do impacto ambiental das catástrofes em subgrupos sociais, a autora lembra a vulnerabilidade em que se encontram sobretudo mulheres e crianças no mundo. As crianças são basicamente as mais vulneráveis às transformações ambientais provocadas pelo facto de estarem elas em processo de crescimento biológico, em que partes do corpo estão ainda em formação e crescimento, susceptíveis, portanto, à contaminação ambiental⁵. Além disso, o impacto das ameaças ambientais são mais sentidos, segundo Cutter, nos países em desenvolvimento, que é o que abriga os 1.7 biliões da população infantil no mundo, e onde fatalmente cerca de 98% acaba por perder a vida⁶. De facto, concordando com Cutter (e na linha

² P. Xxii.

³ Pp. 74-75.

⁴ P. 83.

⁵ De facto, este ponto salientado por Cutter lembra-nos um trabalho por nós efectuado no Tahiti, junto da população local, que sofria (e sofre até hoje) da contaminação por radiação provocada pelos testes nucleares realizados pelo governo francês em suas águas. O processo de contaminação é desde a água que a população bebe até aos alimentos por ela plantados e frutos do mar que fazem parte da alimentação da população.

⁶ Dados da UNICEF, 1993.

do que defendemos em nossa dissertação de doutoramento acerca das catástrofes naturais e humanas serem agentes provocadores de exclusão social), “[e]nvironmental degradation makes a bad situation worse.”⁷

No que toca a importante participação das mulheres no desenvolvimento e gestão ambiental, a autora lembra o “atraso” provocado pelo processo histórico de anos de discriminação de género. Citando Brundtland, lembra a autora que as mulheres não serão emancipadas e trazidas em pé de igualdade com os homens (igualdade material) apenas por desejarmos tal coisa. É preciso adoptar medidas legislativas, fazer mudanças, realocar recursos, capacitar o género. Como conclui a autora, “[w]hen we can adequately document impacts, then we can address likely individual and societal adjustment strategies for these populations, strategies that will no longer marginalize women and children, placing them in the terra incognita of forgotten casualties.”⁸

4. “Ecocídio”: O efeito ambiental das intervenções humanitárias não-sustentáveis

A pouco estudada problemática dos efeitos provocados ao meio ambiente pelas incursões humanitárias é também trazida à colação, ainda que brevemente, pela autora (capítulo 4). Pensada somente a nível das consequências humanas, a intervenção humanitária não se concebe, nos idos de hoje, sem uma reflexão da sustentabilidade ambiental, sendo que este mesmo pensamento deve valer para o *ius in bello*. Tendo como pano de fundo as operações *Desert Shield* e *Desert Storm*, Cutter afirma que um problema em princípio de curto prazo (a guerra) pode ter consequências (muitas vezes devastadoras) a longo prazo (degradação ambiental com rara possibilidade de retorno ao *status quo ante*, com destruição de ecossistemas). Avança, inclusive, com a terminologia do «ecoterrorismo» utilizado como meio e método de guerra para salientar ainda mais a “face verde” das consequências devastadoras da guerra. Do mesmo modo, sem se esquecer do problema intergeracional provocado pelas consequências da guerra, Cutter deixa a inquietante pergunta, tendo como exemplo a última intervenção armada no Iraque: “*what environmental legacy is left for their children?*”⁹

5. Responsabilidade social

Todas as problemáticas levantadas por Cutter nesta obra, com algumas partes em co-autoria com outros autores (Douglas B. Richardson, Thomas J. Wilbanks, Jerry T. Mitchell, Michael S. Scott, Kirstin Dow, *et al*), sugerem um forte sentido da responsabilidade social e uma necessária postura mais consistente do Estado para com as vulnerabilidades sociais criadas. Assim, a autora acusa o facto da utilização de tecnologias e saberes científicos estarem sendo “gastos” de maneira inadequada, não sendo pensados de forma durável (sustentabilidade). Os “*natural hazards*”, por exemplo, que não são apenas problemática dos geógrafos ou de um “corpo de engenheiros” do Estado; a questão não se esgota apenas nos estudos das construções de barragens, canais, etc, num processo matemático de custos-benefícios, dentro de uma visão puramente técnica da questão. Uma metodologia integrada de avaliação das vulnerabilidades sociais¹⁰, juntamente com as características biofísicas do risco permitirá, conforme Cutter, melhorar a capacidade de respostas (susten-

⁷ P. 59.

⁸ P. 64.

⁹ P. 47.

¹⁰ “*Social vulnerability is partially the product of social inequalities – those social factors that influence or shape the susceptibility of various groups to harm and that also govern their ability to respond.*” P. 115.

táveis) aos desastres e catástrofes. Neste sentido está, inclusive, a necessidade de uma compreensão da “horizontalidade” do risco¹¹.

6. Princípio da equidade ambiental e justiça distributiva

Dentro deste panorama, Cutter analisa o princípio da equidade ambiental (capítulo 5). A autora define-o, *lato sensu*, como sendo a liberdade contra favoritismos ou acções tendenciosas que prejudiquem (ou favoreçam) as pessoas baseando-se em preconceitos. Na linguagem ambiental, a equidade conota o sentido de igual acesso ao recursos, distribuição e tratamento igualitário dos riscos (a aferida “horizontalidade” do risco), assim como igualdade de tratamento dos interesses em questão. Lembrando Greenberg e Kaspersen, a autora afirma a manifestação da equidade ambiental por dois meios: a) pela consequência (*outcome*) e b) pelo procedimento. Como resultado (consequência), a equidade reflecte os padrões de distribuição dos benefícios sociais em consideração com os riscos ambientais. Como processo, a equidade representa as causas sociais, económicas, políticas ou institucionais da distribuição desigual. Para colmatar as desigualdades construídas, a intervenção governamental é requerida, juntamente com programas sociais e económicos. Desta forma, além do papel social, económico e político no consumo dos recursos e degradação ambiental, a equidade social tem a ver com o impacto diferenciado da degradação ambiental nas classes sociais. Neste panorama das desigualdades, os *hazardous waste* são, segundo Cutter, a principal temática do problema da equidade social. A autora avança, ainda, com o conceito de “equidade geracional” (*generational equity*), afirmando-a conforme os princípios e a equidade dos meios e procedimentos para gerações futuras.

7. Justiça ecológica para quem?

A leitura da obra de Susan L. Cutter permite-nos afirmar que a justiça humana e a justiça ecológica encontram-se correlacionadas. A necessidade de um discurso mais aberto está nas entrelinhas da obra: de um discurso elitista para um discurso mais “igualitário e justo”; de um mecanismo de avaliação do risco horizontal e não vertical; da inclusão no debate, finalmente, daqueles que “pagam a conta” dos grandes desastres naturais e catástrofes humanas que vivenciamos. Afinal, como acuradamente conclui a autora, “*the principle of environmental justice means that we can no longer ignore who benefits and loses in the environmental game or in whose backyard the unwanted facility is located.*”¹²

Márcia Mieko Morikawa
Doutoranda pela Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra

¹¹ Pp. 134-136.

¹² P. 251.