Povos e comunidades tradicionais em desastres ambientais: deveres estatais de prevenção e proteção

Traditional peoples and communities in environmental disasters: state duties of prevention and protection

Gabriel Silveira Carneiro da Silva[1]

Arthur Ramm Sachet[2]

RESUMO

A presente pesquisa, de caráter exploratório, desenvolvida a partir de metodologia dedutiva, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo qualitativa, visou estudar a vulnerabilidade das comunidades tradicionais frente a desastres climáticos e a necessidade de consideração dos seus interesses quando da elaboração de planos de gerenciamento de desastres, em atenção ao dever estatal de proteção dos seus direitos fundamentais. Para tanto, na primeira seção, discorre-se acerca da relação dos povos e comunidades tradicionais com o território e o ambiente, bem como sua acentuada vulnerabilidade a desastres ambientais. Na sequência, examina-se o fenômeno dos desastres ambientais e a importância das medidas preventivas e precaucionais no gerenciamento de tais eventos. Ao final, investiga-se o papel do Estado na proteção dos povos e comunidades tradicionais em desastres ambientais, a partir de uma abordagem preventiva, assim como a relevância da participação destes grupos vulneráveis na formulação de políticas públicas voltadas ao gerenciamento de desastres. Desse modo, foi possível constatar que os povos e comunidades tradicionais sofrem impactos significativos decorrentes de desastres ambientais, o que impõe ao Estado o dever de desenvolver planos de gerenciamento de desastres que assegurem a efetiva proteção desses grupos, principalmente através de ações preventivas e precaucionais, o que somente poderá ser alcançado se assegurada a participação destes grupos nos processos decisórios.

Palavras-chave: Comunidades tradicionais, desastres ambientais; deveres estatais de proteção; prevenção; vulnerabilidade.

[1] Mestrando em Direito na Universidade de Caxias do Sul – UCS. Bolsista Capes (Modalidade II). Especialista em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. E-mail: gabrielscsilveira@gmail.com.

[2] Estudante do curso de graduação em Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: ramm.sachet@gmail.com.

ABSTRACT

This exploratory research, developed through a deductive methodology and employing bibliographic and documentary research techniques alongside qualitative content analysis, aimed to examine the vulnerability of traditional peoples and communities in the face of environmental disasters and the necessity of considering their interests in the development of disaster management plans, in light of the State's duty to protect their fundamental rights. For this purpose, the first section discusses the relationship of traditional peoples and communities with the territory and the environment, as well as their heightened vulnerability to environmental disasters. Subsequently, the study analyzes the phenomenon of environmental disasters and the importance of adopting preventive and precautionary measures in their management. Finally, the study investigates the role of the State in protecting traditional peoples and communities during environmental disasters through a preventive approach, as well as the relevance of including these vulnerable groups in the formulation of public policies related to the issue. In this way, it was possible to conclude that traditional peoples and communities suffer significant impacts resulting from environmental disasters, which imposes on the State the duty to develop disaster management plans that ensure the effective protection of these groups, especially through preventive and precautionary measures, something that can only be achieved if their participation in decision-making processes is guaranteed.

Keywords: Traditional communities; environmental disasters; state duties of protection; prevention; vulnerability.

1 INTRODUÇÃO

As relações estabelecidas entre povos e comunidades tradicionais e o Estado, e, bem assim, entre aqueles e os demais integrantes de nossa comunidade política, são marcadas pelo desconhecimento acerca de seus ideais e modos de vida. De tal modo, carecem de efetividade as medidas adotadas pelos Poderes Públicos para a divulgação dos conhecimentos e da cultura das populações tradicionais, o que acarreta a perpetuação de preconceitos e, assim, dificulta o enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais, jurídicas e ambientais.

Com isso em mente, objetiva-se, nesta pesquisa, investigar a vulnerabilidade dos povos e comunidades tradicionais em desastres climáticos e o papel do Estado na proteção de seus direitos fundamentais. Para tanto, primeiramente discorre-se acerca da relação desses grupos com o território que ocupam e de sua

acentuada vulnerabilidade. Em seguida, estuda-se o desastre ambiental enquanto fenômeno antropogênico, o qual, por conta dos riscos que impõe à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente aqueles titularizados por populações tradicionais, deve ser enfrentado de modo preventivo ou precaucional. Finalmente, na última etapa da pesquisa, investiga-se o papel do Estado na proteção dos povos e comunidades tradicionais, obrigação que lhe é imposta em caráter de dever constitucional.

Este estudo, de caráter exploratório, desenvolve-se por meio de metodologia dedutiva, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo qualitativa.

2 VULNERABILIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Os povos e comunidades tradicionais representam uma rica diversidade cultural que expressa formas únicas de viver, produzir, cuidar da natureza e se relacionar com o sagrado. Esses grupos incluem indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, ciganos, povos de terreiro, e outros, que possuem modos de vida baseados em tradições ancestrais transmitidas oralmente e vivenciadas no cotidiano. Em atenção à importância cultural desses grupos, o Decreto n.º 6.040/2007, definiu os povos e comunidades tradicionais como grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social, bem como “ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (art. 3º, I).

Em relação aos territórios e recursos naturais que esses grupos utilizam, a mesma norma supramencionada os define como sendo “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária” (art. 3º, II) – ressaltando-se a profunda relação existente entre povos e comunidades tradicionais e seus territórios.

De fato, é nos territórios que as tradições surgem, existem e se desenvolvem. Assim, ao longo do tempo, estes grupos foram desenvolvendo práticas

e normas adequadas aos espaços ocupados, constituindo modos de vida ecologicamente sustentáveis, pois se formaram de acordo com as condições naturais dos territórios tradicionais. Como reflexo disso, em relatório elaborado pelo Instituto Socioambiental, no ano de 2024, constatou-se que, na Amazônia – o maior Bioma brasileiro –, mais de 25% da vegetação original já foi desmatada, enquanto nas Terras Indígenas foi perdido apenas cerca de 1,9% de suas florestas originais.

Denota-se, portanto, a importância desses povos para o equilíbrio ambiental. Por viverem de maneira integrada à natureza, com práticas sustentáveis de manejo da terra, da água e dos recursos florestais, eles exercem um papel crucial na conservação da biodiversidade. Seus territórios frequentemente coincidem com áreas de grande riqueza ambiental e baixa degradação, o que demonstra sua efetiva contribuição para o combate às mudanças climáticas. O conhecimento tradicional que detêm sobre plantas medicinais, ciclos ecológicos e preservação de ecossistemas é reconhecido por diversas organizações internacionais, incluindo a UNESCO[3].

As peculiaridades desses povos também se manifestam na forma como organizam suas comunidades, geralmente com base em estruturas coletivas de decisão, solidariedade entre os membros e respeito aos mais velhos e aos saberes herdados. A oralidade ocupa papel central na transmissão de conhecimento, e a educação tradicional se dá na prática, com base na observação, no convívio e no exemplo.

No entanto, esses povos enfrentam diversas ameaças à sua existência e à continuidade de suas culturas. A invasão de seus territórios, a pressão de projetos de mineração, agronegócio, desmatamento e a ausência de políticas públicas efetivas são alguns dos processos que comprometem seus modos de vida, promovendo sua vulnerabilidade social e agravando sua suscetibilidade a desastres ambientais. Nesse sentido, Acselrad (2015, p. 58) aponta a importância de compreendermos esse fenômeno não como mera categoria objetiva, mas sim, de outro modo, considerarmos a vulnerabilização enquanto um processo, e a condição de vulnerabilidade como uma

[3] Referido reconhecimento se deu no âmbito da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003, da UNESCO, oportunidade em que se destacou a interdependência havida entre o patrimônio cultural imaterial (práticas sociais, rituais e atos festivos, entre outros) e o patrimônio material cultural e natural.

relação, pois aquela é historicamente determinada – isto é, socialmente produzida e desigualmente distribuída na sociedade.

A compreensão da condição de vulnerabilidade ambiental dos povos e comunidades tradicionais exige a análise dos processos históricos e das relações sociais que a sustentam. De maneira concreta, o colonialismo e o avanço do capitalismo têm sido ameaças a esses povos e comunidades, que estão frequentemente sujeitos à expropriação violenta e à retirada de seus meios de reprodução social por um processo contínuo de acumulação primitiva[4] (Assis, 2014, p. 396-397). Por outro lado, essa condição também é formada através de políticas públicas ineficazes, falta de acesso à justiça e falta de representação legislativa – segundo dados da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e da Indigenous Peoples Rights International (IPRI), nas eleições municipais de 2020, de todos os municípios do Brasil, apenas 237 representantes dos povos indígenas foram eleitos para os cargos de vereador, prefeito ou vice-prefeito, quantidade que representa um aumento de 28% em relação às eleições anteriores.

Além desses fatores, importa observar que os territórios tradicionais muitas vezes estão situados em locais particularmente suscetíveis a desastres ambientais, o que ocorre devido à omissão dos poderes públicos relativamente à elaboração de políticas de prevenção. De acordo com relatório divulgado pela Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS), em conjunto com a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (Ascar), acerca dos impactos das inundações ocorridas em maio de 2024 no Estado do Rio Grande do Sul, cerca de 80% das aldeias indígenas sofreram algum tipo de dano material, enquanto 88% das comunidades quilombolas foram afetadas diretamente pelo ocorrido, de maneira que, ao considerarmos também os danos indiretos causados pelo desastre, esses dados podem chegar a 100% das populações tradicionais instaladas em território gaúcho.

Em relação às comunidades de pescadores artesanais, o mesmo relatório revela situação alarmante, indicando o desalojamento de 713 famílias, em 31

[4] Resumidamente, a acumulação primitiva é um conceito cunhado por Marx (2017) para se referir ao processo violento de expropriação de terras camponesas que levou ao surgimento do capitalismo.

municípios (Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural; Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural, 2024, p. 29). O fato de ocuparem, tipicamente, espaços próximos a cursos hídricos, face às atividades que tradicionalmente exercem, acarreta a sua maior suscetibilidade a desastres ambientais, principalmente àqueles decorrentes de fenômenos hidrológicos extremos.

Tais eventos costumam ocasionar a desterritorialização desses grupos que, por viverem em comunhão com a terra, acabam tendo de mudar seu modo de vida. Acerca dos efeitos da desterritorialização dos povos e comunidades tradicionais em desastres ambientais, Steigleder (2019) sustenta que, para além de danos materiais e de danos morais *stricto sensu*, esse fenômeno acarreta danos existenciais às populações atingidas, afetando negativamente os seus direitos de personalidade, tendo em vista a estreita relação entre suas práticas culturais e o território ocupado, o qual é fundamental para a construção e manutenção de seus valores identitários.

Neste espectro, a Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Redesca), órgão vinculado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), apresentou, em março de 2025, um relatório acerca dos efeitos do referido desastre sobre os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, no qual apontaram a urgência de implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas e, por conseguinte, dos desastres climáticos, sob o enfoque dos direitos humanos, a fim de assegurar que a atuação do Poder Público ocorra de maneira eficaz, equitativa e sustentável (Relatoria Especial sobre Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2025, p. 27).

Por conseguinte, é evidente a necessidade de aprimoramento dos sistemas de proteção de povos e comunidades tradicionais, por meio da ampliação de sua participação nos processos decisórios, sobretudo na elaboração de planos de gerenciamento de desastres.

3 DESASTRES AMBIENTAIS E OS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO

Conforme definição expressa no art. 1º, parágrafo único, inciso V, da Lei Federal n.º 12.608/2012, um desastre pode ser compreendido como o “resultado de

evento adverso, de origem natural ou induzido pela ação humana, sobre ecossistemas e populações vulneráveis que causa significativos danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais". Verifica-se, portanto, que a referida legislação considera a existência de duas espécies de desastres ambientais, quais sejam, os desastres naturais e os desastres antropogênicos (ou induzidos pela ação humana). Os primeiros seriam, tal como lecionam Carvalho e Damacena (2013, p. 25-26), aqueles eventos extremos imediatamente decorrentes de fenômenos naturais, tais como erupções vulcânicas, terremotos e tornados. De outro lado, os desastres antropogênicos seriam aqueles oriundos diretamente de condutas humanas, tais como rompimentos de barragens, acidentes nucleares e demais contaminações químicas.

Todavia, importa ressaltar que, atualmente, não é mais possível falar em desastres naturais[5], uma vez que as atividades humanas, ao menos desde a Primeira Revolução Industrial, vêm influenciando profundamente a estabilidade do sistema climático, seja por conta de métodos de extração insustentáveis, seja em razão de técnicas de produção altamente poluidoras. Nesse norte, Quarantelli (1992, p. 1-2) destaca que, em verdade, nunca haverá um desastre puramente natural, mas sim, ao menos, uma conjuntura de certos acontecimentos físicos e certos acontecimentos sociais. Quanto a isso, o autor refere que fatores sociais como a alta densidade populacional em áreas suscetíveis a inundações, a demora na adoção de medidas de urgência e a precariedade das informações prestadas à população são mais influentes na magnitude dos impactos decorrentes de eventos extremos do que o fenômeno natural ou climático em si. Nesse espectro, observa-se que as ações ou omissões humanas exercem profunda influência no sistema climático, afetando positiva ou negativamente a biosfera, influência essa que tende a agravar-se, ao passo que as tecnologias de produção e de extração de recursos naturais evoluem irrefreadamente, tornando-se cada vez mais eficientes nestas operações – e, consequentemente, menos sustentáveis do ponto de vista ecológico.

[5] Carvalho (2020, p. 54) aponta que o tratamento dos desastres ambientais enquanto fenômenos naturais acarreta a ocultação das vulnerabilidades que permeiam a sua ocorrência, atenuando a responsabilidade das atividades humanas que lhe deram causa – direta ou indiretamente.

Frente a isso, os desastres ambientais devem ser observados a partir de uma perspectiva sistêmica, capaz de avaliar as circunstâncias naturais, tecnológicas e sociopolíticas que os envolvem, as quais, uma vez combinadas cumulativa e sinergicamente, ocasionam a perda da estabilidade sistêmica social, em um processo de irradiação e retroalimentação de suas causas e efeitos (Carvalho; Damacena, 2013, p. 30-31). Isso quer dizer que, quando um evento extremo, gerado por causas naturais ou antropogênicas, encontra debilidades estruturais – tais como a vulnerabilidade ou a reduzida capacidade de resiliência –, o resultado é um fenômeno catastrófico que prejudica funções essenciais da comunidade atingida, agravando as próprias vulnerabilidades que lhe deram causa e a magnitude dos efeitos dele decorrentes. Por essa razão, Carvalho e Damacena (2013, p. 55) apontam que o grau de vulnerabilidade da população impactada e a sua capacidade de se recompor após o sinistro configuram fatores transversais de potencialização da ocorrência ou da magnitude de desastres ambientais.

Em relatório publicado em 2023, o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) assinalou que as mudanças climáticas de origem antropogênica estão afetando os fenômenos climáticos extremos, em todas as regiões do planeta, o que vem ocasionando impactos generalizados, incluindo perdas ambientais e humanas (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023, p. 11), revelando a sua estreita relação com o aumento do número de desastres climáticos. Na mesma oportunidade, o IPCC enfatizou que comunidades vulneráveis, que historicamente menos contribuíram para a ocorrências das mudanças climáticas, são desproporcionalmente afetadas por seus efeitos adversos.

Portanto, a crescente ocorrência de desastres ambientais demanda a urgente elaboração de planos de gerenciamento de desastres, em âmbitos federal, estadual e municipal, especialmente em locais mais suscetíveis a eventos climáticos extremos, sob pena de condenar comunidades vulneráveis à perpétua sujeição de seus direitos fundamentais a danos de diversas ordens. Quanto ao tema, Farber (2012, p. 5) apresenta o que ele chama de *cycle of disaster law* (ou ciclo do Direito dos Desastres), que consiste em um conjunto interdependente e sequencial de estratégias de gestão de riscos, a serem observadas quando da formulação de

políticas públicas e legislação atinentes ao gerenciamento de desastres ambientais. Esse ciclo é composto por cinco fases, sendo elas: (i) a fase de mitigação, (ii) a ocorrência do evento catastrófico, (iii) a fase de resposta de emergência, (iv) a fase de compensação e (v) a fase de reconstrução.

Em atenção à doutrina do Direito dos Desastres, a Lei Federal n.º 12.608/2012, ao instituir a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, definiu como diretrizes a "abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação" (art. 4º, inciso II) e a priorização das ações preventivas voltadas à minimização de desastres (inciso III). Desse modo, a legislação federal não apenas reconhece a importância da atuação integrada entre as fases pré-desastre, durante e pós-desastre, mas também enfatiza a importância das medidas preventivas para a efetividade do respectivo plano de gerenciamento de desastres.

Destaca-se que eventos climáticos extremos tendem a ocorrer de forma repentina, dificultando a previsão exata de sua ocorrência e de sua intensidade. Por esse motivo, denota-se a importância da atuação preventiva por parte dos Poderes Públicos e da sociedade, a fim de reduzir tanto a probabilidade de tais fenômenos quanto a magnitude de seus impactos, promovendo, assim, maior resiliência às comunidades situadas em locais suscetíveis a desastres ambientais. Nessa seara, ao Direito dos Desastres, considerado de forma autônoma ou como desdobramento inexorável do Direito Ambiental, é útil o aproveitamento de diversos institutos destinados à tutela do meio ambiente, especialmente os princípios da prevenção e da precaução.

O princípio da prevenção possui uma limitada esfera de abrangência, visto que objetiva evitar a ocorrência de eventos danosos cientificamente já conhecidos ou esperados, o que, apesar de sua relevância singular à estruturação de um planejamento de contingência, não parece ser suficiente para preservar a estabilidade sistêmica social frente aos novos riscos oriundos da modernidade – por exemplo, as mudanças climáticas, em relação às quais há consenso científico acerca de sua ocorrência, entretanto, o mesmo não se dá em relação a todas as consequências delas decorrentes. Igualmente, repisa-se, desastres ambientais costumam irromper de maneira repentina, de modo que raramente há certeza científica acerca de sua

ocorrência e extensão. Quanto ao tema, Silveira (2013, p. 33) ensina que a concepção estrita do princípio da prevenção não é capaz de evitar os impactos ambientais desastrosos das atividades humanas, uma vez que os danos de maior gravidade geralmente decorrem de situações de risco pouco visíveis ou apreensíveis, de maneira que apenas a cautela (precaução) permitiria agir no tempo certo.

Revela-se, frente a isso, a imprescindibilidade da aplicação do princípio da precaução, o qual incide em situações de incerteza científica, obrigado os administradores públicos a evitarem riscos ainda não mapeados integralmente. Frisa-se que a Lei Federal n.º 12.608/2012, no § 2º de seu art. 2º, assevera que "A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco". Portanto, embora a referida lei pareça obrigar apenas a atuação preventiva, tem-se que, aqui, o princípio da prevenção está sendo adotado em seu sentido amplo, ou seja, abrangidos tanto o princípio da prevenção *stricto sensu* quanto o princípio da precaução. Outrossim, o Min. Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 627.189/SP, definiu o princípio da precaução como um critério de gestão de risco aplicável em casos de incerteza científica, exigindo-se que o Estado analise os riscos e adote as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.

Na oportunidade, a Corte Constitucional brasileira não somente reconheceu a obrigação do Estado à atuação precaucional, como também salientou que as ações precaucionais a serem adotadas pelo Estado devem decorrer de decisões universais, não discriminatórias, coerentes e proporcionais. Isso quer dizer que, não obstante a reduzida previsibilidade dos fenômenos climáticos extremos, não é admissível a perpetuação da fragilidade jurídica da proteção dos povos e comunidades tradicionais em desastres ambientais, configurando situação desproporcional e incoerente com o sistema constitucional de proteção dessas populações.

4 DEVERES ESTATAIS DE PROTEÇÃO EM DESASTRES AMBIENTAIS

Os povos e comunidades tradicionais são especialmente impactados por eventos catastróficos, em razão de sua profunda relação com o território ocupado – que frequentemente coincide com áreas suscetíveis a desastres – e de sua reduzida capacidade de resiliência, a qual, juntamente com o grau de vulnerabilidade, representa fator potencializador dos efeitos de desastres ambientais. A desproporcionalidade com que são afetados pelas mudanças climáticas e, consequentemente, por desastres ambientais, que muitas vezes acarretam a sua desterritorialização, coloca em risco a efetividade de diversos direitos fundamentais por eles titularizados, tais como os direitos de caráter cultural, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à saúde, o direito à vida digna, dentre inúmeros outros.

A Constituição da República de 1988 garantiu acentuada proteção à liberdade e identidade cultural dos diversos grupos étnicos e sociais que contribuíram – e seguem contribuindo – para a formação e o desenvolvimento cultural do povo brasileiro, o que pode ser observado com a positivação, em texto constitucional, dos direitos à liberdade de crença e à proteção dos locais de culto (art. 5º, inciso VI), à preservação do patrimônio histórico e cultural (arts. 5º, inciso LXXIII, e 215, §3º, inciso I), à diversidade e identidade cultural (art. 215, *caput*, §1º, §2º e §3º, inciso V) e ao acesso à cultura (art. 215, §3º, incisos II e IV). Ainda, destinou capítulo próprio para a tutela dos povos indígenas, reconhecendo-lhes, em seu art. 231, a sua organização social, os seus costumes, suas línguas, crenças e tradições, assim como os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Para assegurar efetividade ao exercício de tais direitos, a Constituição impôs ao Estado o dever de proteger e fazer respeitar todos os bens culturais desses povos (art. 231, *caput*), o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, cabendo-lhe apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais (art. 215, *caput*).

Não fosse o bastante, o conceito de meio ambiente, adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, é demasiadamente extenso, abarcando as esferas natural, artificial, cultural e do trabalho (Fiorillo, 2024, p. 19). Assim sendo, aplica-se à tutela da cultura, no que lhe for compatível, o arcabouço constitucional protetivo do

meio ambiente – inclusive o dever de proteção e promoção do equilíbrio ecológico, imposto ao Estado e à coletividade por ocasião do art. 225, *caput* e §1º, constituindo os direitos culturais em espécies de direitos-deveres fundamentais[6].

Os direitos culturais possuem, ainda, caráter de direitos humanos, uma vez que previstos expressamente em diversos documentos internacionais sobre o tema, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (arts. 22 e 27), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001. Nesse sentido, Souza (2023, p. 62) aponta que a cultura, enquanto bem jurídico materializado por intermédio dos direitos culturais, "está presente em todas as dimensões dos direitos humanos, na medida em que se manifesta mediante direitos garantidores da dignidade e do desenvolvimento das potencialidades humanas".

Diante da magnitude dos impactos sofridos por povos e comunidades tradicionais, é imperativa a atuação do Estado, voltada à elaboração de planos de gerenciamento de desastres eficazes, capazes de assegurar a preservação dos direitos fundamentais desses grupos – particularmente vulneráveis – e a priorização de sua manutenção em seus territórios, conforme, inclusive, impõe o §5º do art. 231 da Constituição da República, ao vedar a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, garantindo-se, em qualquer hipótese, o retorno imediato após cessado o risco. Para tanto, a Lei Federal n.º 12.608/2012, em consonância com o texto constitucional, impõe aos entes federativos, em todos os níveis, o dever de adotar as medidas necessárias à redução de ocorrência e de magnitude dos efeitos dos desastres ambientais (art. 2º, *caput*), demonstrando a importância atribuída pela legislação infraconstitucional à matéria.

A degradação ambiental e o agravamento das mudanças climáticas é uma preocupação que afeta toda a comunidade global, razão pela qual os principais

[6] Quanto a isso, Sarlet (2021, p. 119) leciona que, apesar de não se encontrar inserido no âmbito do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), o meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em um direito fundamental, tendo em vista a abertura material do rol previsto no referido capítulo, o que se observa a partir do próprio teor do art. 5º, §2º, da Constituição, que indica a possibilidade de permanente aquisição de novos direitos fundamentais.

tribunais em sedes transnacional e internacional não descuraram o tema. Por intermédio do Parecer Consultivo 32 de 2025[7], a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) reconheceu o estado de emergência climática, asseverando que essa "só pode ser atendida adequadamente por meio de ações urgentes e eficazes, articuladas com perspectiva de direitos humanos e sob o prisma da resiliência". Nessa perspectiva, a Corte enfatizou que as obrigações assumidas pelos Estados Partes, quando de sua adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos – consubstanciadas nas obrigações gerais de respeito, garantia e promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais; bem como de adequação normativa do direito interno e de cooperação internacional – também devem ser observadas no combate à emergência climática.

Em sentido similar, a International Court of Justice (CIJ), por ocasião da *Advisory Opinion* datada de 23 de julho de 2025[8], declarou que os Estados têm a obrigação de prevenir danos significativos ao ambiente, inclusive aqueles decorrentes do agravamento das mudanças climáticas, o que se materializa a partir da realização dos deveres de mitigação, adaptação e cooperação internacional, com vias a assegurar a efetiva fruição dos direitos humanos. No mais, asseverou que, com base nas obrigações assumidas por ocasião do Acordo de Paris, incumbe aos Estados a adoção de medidas voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, além das obrigações de respeitar, promover e considerar os direitos dos povos indígenas, das comunidades locais, dos migrantes, das crianças, das pessoas com deficiência e das pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como a igualdade de gênero.

Isso posto, e considerando a indissociável relação havida entre o agravamento das mudanças climáticas e o aumento na frequência de desastres

[7] Este Parecer Consultivo foi solicitado pela República do Chile e pela República da Colômbia, visando esclarecer quais são e qual o alcance das obrigações dos Estados Partes em relação à garantia de efetividade dos direitos substantivos (vida, saúde, moradia, cultura), dos direitos de procedimento (acesso à informação, participação, acesso à justiça) e dos direitos das pessoas e grupos vulneráveis, face ao agravamento das mudanças climáticas.

[8] Por meio deste pronunciamento, a Corte buscou responder a duas questões fundamentais, quais sejam: i) quais são as obrigações dos Estados, do ponto de vista do direito internacional, relativas à proteção do sistema climático e do ambiente contra as emissões antrópicas de gases de efeito estufa; e ii) quais as consequências jurídicas para os Estados que, através de ações ou omissões, causarem danos significativos ao sistema climático e ao ambiente.

ambientais, denota-se que a proteção de povos e comunidades tradicionais em desastres ambientais constitui dever imposto ao Estado, tanto em sede internacional quanto doméstica, do qual não é cabível omitir-se. Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 708/DF, asseverou que a proteção do meio ambiente e o enfrentamento às mudanças climáticas configuram dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, possuindo natureza jurídica vinculante, não estando disponível às escolhas políticas dos agentes estatais.

Por conseguinte, os deveres estatais de proteção, voltados à mitigação dos efeitos dos desastres ambientais, estão intrinsecamente vinculados com os direitos fundamentais titularizados pelas populações vulneráveis. Conforme leciona Alexy (2024, p. 249), os direitos fundamentais devem ser compreendidos enquanto feixes de posições jurídicas, o que significa que o seu titular possui, simultaneamente, o direito a ações negativas (ou abstenções) e o direito a ações positivas (ou prestações) do Estado, caso em que compete a este, para além de não os prejudicar, promover a efetividade de tais direitos, por meio da adoção de medidas imprescindíveis para assegurar o seu pleno exercício. Neste contexto, Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 213-214) salientam que a razão de existência do Estado é, justamente, assegurar nada menos que uma vida digna aos indivíduos e grupos sociais, o que demanda a realização dos deveres de proteção atribuídos ao Estado, afastando possíveis óbices à efetivação dos direitos fundamentais e impondo medidas de cunho protetor e promocional, o que guarda primordial importância em situações de desastres climáticos.

Trata-se, portanto, de uma questão de justiça. A crise climática que vivemos – e que, como já foi visto, influencia profundamente na ocorrência e na magnitude dos desastres ambientais – afeta todos os seres vivos do planeta, contudo, o impacto dos seus efeitos é agravado em relação a determinados grupos, os quais, coincidentemente, foram os que menos contribuíram para referida crise – tais como os animais não-humanos e as populações tradicionais. Por conseguinte, a vulnerabilidade dos povos e comunidades tradicionais em desastres ambientais configura uma injustiça ambiental (e climática), de cuja reparação não pode o Estado

se esquivar. Tendo isso em vista, Carvalho (2025, p. 57) assevera que a consolidação da nova era geológica, informalmente chamada de Antropoceno – caracterizada pela profunda influência das atividades humanas no ambiente –, demanda a compreensão não apenas de uma narrativa de emergência física, mas também de uma crise por justiça, que deve ser pautada pelo combate às vulnerabilidades climáticas.

A participação e a consulta às populações tradicionais são, provavelmente, dois dos instrumentos mais relevantes na redução de tais vulnerabilidades. Assegurar a participação e a consulta de povos e comunidades tradicionais, quando do planejamento de gerenciamento de desastres, é fundamental para compreender as peculiaridades de seus modos de vida e, assim, garantir uma proteção mais adequada às suas necessidades fundamentais. Tendo isso em vista, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabelece a necessidade de consulta às populações tradicionais em quaisquer decisões capazes de atingir os seus territórios, recursos naturais e costumes.

O Decreto n.º 6.040/2007, por sua vez, prevê, como princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a "promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses" (inciso X). Outrossim, o Acordo de Escazú, adotado em 2018, determina que cada Estado Parte "estabelecerá as condições propícias para que a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais seja adequada às características sociais, econômicas, culturais, geográficas e de gênero do público" (Artigo 7, parágrafo 10) e "garantirá o respeito de sua legislação nacional e de suas obrigações internacionais relativas aos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais" (Artigo 7, parágrafo 15).

Destarte, denota-se que a garantia da efetiva participação das populações tradicionais nos processos de tomada de decisões constitui direito reconhecido pela legislação doméstica e internacional, sendo expressão de democracia participativa, a qual é um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro. Assim, uma vez que os povos e comunidades tradicionais são especialmente impactados por desastres ambientais, dada sua acentuada vulnerabilidade e reduzida capacidade de

resiliência, cabe ao Poder Público assegurar a sua proteção através da elaboração de planos de gerenciamento de desastres eficientes, que respeitem as suas características culturais e promovam a sua efetiva participação na tomada de decisões administrativas, legislativas e judiciais.

5 CONCLUSÃO

Diante das investigações realizadas nesta pesquisa, foi possível observar que os povos e comunidades tradicionais são particularmente impactados por desastres ambientais, razão pela qual impõe-se ao Estado o dever de elaborar planos de gerenciamento de desastres eficazes, principalmente através de medidas preventivas e precaucionais.

Na primeira seção do estudo, observou-se que os modos de vida das populações tradicionais guardam estreita relação de dependência com o ambiente em que se desenvolvem, o que acarreta sua maior exposição aos efeitos de desastres ambientais, situação ainda agravada em decorrência de sua vulnerabilidade social, jurídica e ambiental. Na segunda seção, constatou-se que os desastres ambientais – mesmo aqueles denominados naturais – possuem, em certa medida, origem ou ampliação antrópica, assim como, em razão da baixa previsibilidade, demandam gerenciamento preventivo e precaucional. Por fim, na terceira seção da pesquisa, foi possível auferir que a proteção de povos e comunidades tradicionais constitui dever do Estado, do qual não poderá se abster, cabendo-lhe o desenvolvimento de planos de gerenciamento de desastres capazes de assegurar a efetividade dos direitos humanos e fundamentais titularizados por aqueles grupos.

Contudo, há ainda muito a ser desenvolvido acerca do tema sob análise, de modo que a presente pesquisa poderá servir como ponto de partida para estudos destinados à compreensão da magnitude dos efeitos dos desastres ambientais sobre a livre expressão cultural de povos e comunidades tradicionais, bem como voltados ao desenvolvimento de estratégias de gerenciamento dessas comunidades em desastres ambientais. Assim, espera-se que este trabalho possa contribuir para o

aprimoramento da proteção jurídica de povos e comunidades tradicionais, com vias a reduzir sua acentuada vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 33, 2015, p. 57-68. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=376&sid=44. Acesso em: 12 jul. 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. As novas terras do sem-fim: expansão capitalista e acumulação primitiva no Brasil rural. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 9, n. 17, abr. 2014, p. 388-417. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/23150. Acesso em: 06 ago. 2025.

ASSOCIAÇÃO RIOGRANDENSE DE EMPREENDIMENTOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL; ASSOCIAÇÃO SULINA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL. Impactos das chuvas e cheias extremas no Rio Grande do Sul em maio de 2024. **Boletim evento adverso**, n. 1, mai. 2024. Porto Alegre: Emater/RS; Ascar, 2024. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/relatorio-sisperdas-evento-enchentes-em-maio-2024.pdf. Acesso em: 05 mai. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708/DF**. Direito constitucional ambiental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Fundo clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, j. 04 jul. 2022. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 627189/SP**. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito constitucional e ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. Relator: Ministro Dias Toffoli, j. 08 jun. 2016. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur365602/false. Acesso em: 26 jul. 2025.

CARVALHO, Délton Winter de. **Constitucionalismo climático**: estado de direito e justiça climática. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú: CEPAL, 2018.

Disponível em: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/34d8fe1b-3fe1-441d-aba5-2df15a2543ff. Acesso em: 11 ago. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo 32 de 2025**. San José: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/opiniones_consultivas.cfm. Acesso em: 09 ago. 2025.

FARBER, Daniel. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, São Leopoldo, v. 4, n. 1, jan. jun. 2012, p. 2-15. Disponível em: https://www.revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2012.41.01. Acesso em: 25 jul. 2025.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Desmatamento em terras indígenas na Amazônia e no Cerrado**: Prodes 2024. São Paulo: ISA, 2024. Disponível em: https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/desmatamento-em-terras-indigenas-na-amazonia-e-cerrado-prodes-2024. Acesso em: 03 ago. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. *In*: **Climate Change 2023**: Synthesis Report: Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/. Acesso em: 30 jul. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Advisory Opinion of 23 July 2025**: Obligations of States in respect of Climate Change. Hague: ICJ, 2025. Disponível em: https://www.icj-cij.org/case/187. Acesso em: 03 ago. 2025.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da Economia Política: livro I: o processo de produção do capital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Paris: ONU, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 01 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**: Um dos três instrumentos que constituem a Carta Internacional dos Direitos Humanos, junto com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Paris: ONU, 1966. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pacto-

internacional-dos-direitos-econ%C3%B4micos-sociais-e-culturais. Acesso em: 01 ago. 2025.

QUARANTELLI, Enrico L. The importance of thinking of disasters as social phenomena. **University of Delaware Disaster Research Center**, Newark, 1992. Disponível em: https://udspace.udel.edu/items/a06a856f-3335-499a-a493-2dacca54d997. Acesso em: 26 jul. 2025.

RELATORIA ESPECIAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul**: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. [*S. l.*]: Redesca, 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2025/084.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-inft. Acesso em: 15 mai. 2025.

SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: Constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio de precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas púbicas ambientais. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, [*S. l.*], v. 05, mai./ago. 2013, p. 27-42.

SOUZA, Roberta Kelly Silva. Direitos culturais como direito humano. **Revista Brasileira de Direito Social**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, 2023, p. 52-63. Disponível em: https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/186. Acesso em: 01 ago. 2025.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Desterritorialização e danos existenciais: uma reflexão a partir do desastre ambiental da Samarco. **Revista de Direito Ambiental**, [*S. l.*], v. 96, out./dez. 2019, p. 47-79.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris: UNESCO, 2003. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132540_por. Acesso em: 03 ago. 2025.

UNESCO. **Universal Declaration on Cultural Diversity**. Paris: UNESCO, 2001. Disponível em: https://www.unesco.org/en/legal-affairs/unesco-universal-declaration-cultural-diversity. Acesso em: 01 ago. 2025.