

OS DANOS CATASTRÓFICOS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO¹

CATASTROPHIC DAMAGE AND THE STATE CIVIL LIABILITY

LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS Y LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO

*Carlos Eduardo Silva e Souza*²

*Conrado Falcon Pessoa*³

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito Ambiental. Direito Administrativo.

Resumo

As catástrofes são cada vez mais recorrentes no Brasil e, com elas, vem a consequência do dano. Esses prejuízos podem ser tanto econômicos quanto perda de vidas humanas. Isso leva a considerar o porquê de tamanha frequência, sem nenhuma mitigação ou prevenção. Outra inquietação é se possível imputar a reparação desses danos significativos e, especialmente, a quem seria possível imputar a responsabilidade de assim proceder. Com esse propósito e essas inquietações é que o presente trabalho é construído, objetivando a compreensão da categoria dos danos catastróficos e também se estes seriam reparáveis pelo Estado, quando houver vinculação jurídica com algum ato ou omissão de sua parte. A pesquisa aqui realizada foi essencialmente bibliográfica e documental, tendo ainda se servido do método de abordagem qualitativo e dedutivo de análise de dados.

Palavras-chave: Catástrofes. Dano. Estado. Responsabilidade. Fundamentos. Mecanismos.

Abstract

Catastrophes are increasingly recurrent in Brazil, which consequently cause damages. These losses can be either economic or of human lives. Thus, there should be taken into consideration why there is such frequency without any mitigation or prevention. Another concern is to determine the responsibility to repair such damages, and who should be responsible for it. The objective of the following

¹ Recebido em 02/08/2017. Aceito para publicação em 04/09/2017.

² Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP, Mestre em Direito pela UFMT - Universidade Federal de Mato Grosso. Atualmente, é Professor dos Cursos de Graduação em Direito e de Mestrado em Direito Agroambiental da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, onde também é Coordenador de Pesquisa, Coordenador dos Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu e Líder do Grupo de Pesquisa "Direito Civil Contemporâneo". É também Sócio-Diretor do Escritório Silva Neto e Souza Advogados. E-mail: <cessouza@gmail.com>.

³ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Bolsista pela FAPEMAT. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: <conradofalcon@hotmail.com>.

paper is to understand the category of catastrophic damage and if it would be repairable by the State, when there is a legal connection with any act or omission on its part. The study was essentially bibliographic and documentary, and used the qualitative and deductive method to analyze the data.

Keywords: Catastrophes. Damage. State. Responsibility. Foundations. Mechanisms.

Resumen

Las catástrofes son cada vez más recurrentes en Brasil y, con ellas, viene la consecuencia del daño. Esos perjuicios pueden ser tanto económicos como la pérdida de vidas humanas. Eso lleva a considerar el porqué de tanta frecuencia, sin ninguna mitigación o prevención. Otra inquietud es si es posible imputar la reparación de esos daños significativos y, especialmente, a quién sería posible imputar la responsabilidad de proceder así. Con ese propósito y esas inquietudes es que el presente trabajo es construido, con el objetivo de comprender la categoría de los daños catastróficos y también si ellos serían reparables por el Estado, cuando haya vinculación jurídica con algún acto u omisión de su parte. La investigación aquí realizada fue esencialmente bibliográfica y documental, habiéndose servido del método de abordaje cualitativo y deductivo de análisis de datos.

Palabras clave: Catástrofes. Daño. Estado. Responsabilidad. Fundamentos. Mecanismos.

Sumário: 1. Introdução. 2. Entendendo os fenômenos catastróficos e sua contextualização. 3. A Gestão de riscos e perigos catastróficos e o papel do Estado. 4. Catástrofes e falhas na atuação do Estado. 5. Responsabilidade civil do Estado por danos catastróficos. 6. Conclusão. 7. Referências.

Summary: 1. Introduction. 2. Understanding catastrophic phenomena and their contextualization. 3. Risk management and Catastrophic Danger and the state role. 4. Catastrophes and state reaction failure. 5. State civil liability regarding catastrophic damages. 6. Conclusion. 7. References.

Sumario: 1. Introducción. 2. Entendiendo los fenómenos catastróficos y su contextualización. 3. La Gestión de riesgos y peligros catastróficos y el papel del Estado. 4. Catástrofes y fallas en la actuación del Estado. 5. Responsabilidad civil del Estado por daños catastróficos. 6. Conclusión. 7. Referencias.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto de estudo a possibilidade (ou não) de imposição da responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos catastróficos, isto é, aqueles ocasionados por catástrofes. Partindo-se desse propósito, a ideia é construída em quatro partes distintas neste trabalho.

A investigação principia a sua atenção para a compreensão do que vem a ser o fenômeno catastrófico, bem como a sua contextualização, de forma a restar claro ao leitor a noção do objeto investigado e a relevância de seu estudo.

Posteriormente, a análise é direcionada para a gestão de riscos e perigos catastróficos, que se encontra delineada, no plano jurídico-normativo, pela Lei 12.608/2012, sendo o seu principal ator o Estado.

Em seguida, o trabalho busca apresentar a relação existente entre os eventos catastróficos e a falha na atuação estatal.

Com essas considerações, especialmente a necessidade de atuação do Estado e uma possível deficiência deste no enfrentamento de riscos e perigos catastróficos, finalmente, o trabalho se ocupa da investigação de (im) possibilidade de suscitar a responsabilidade civil do Estado.

2 ENTENDENDO OS FENÔMENOS CATASTRÓFICOS E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

O primeiro passo, no presente artigo, deve ser a compreensão do que vem a ser compreendido como um fenômeno catastrófico e em qual contexto ele deve ser compreendido.

A princípio, deve-se ter em mente que a palavra catástrofe advém etimologicamente da expressão grega “*katastrophé*”, cujo significado deve ser compreendido como “reviravolta, viragem de expectativas, desenlace dramático, fim súbito, devastação ou reunião” (ANTUNES, 2013, p. 125).

Vale também dizer que a “palavra teve sua origem na tragédia grega, referindo-se ao momento em que os acontecimentos se voltavam contra o personagem principal, num movimento assinalado por todo o coro” (IDEM).

Carla Amado Gomes propõe uma resposta afirmativa a essa questão, isto é, que haveria uma diferença entre esses dois eventos, sendo que desastre estaria restrito a respostas internas, além do que os seus efeitos estariam limitados ao território nacional, ao passo que as catástrofes não obedeceriam a essa limitação, já que, em decorrência da magnitude do evento, o Estado lesionado encontrar-se-ia obrigado a solicitar o auxílio da comunidade internacional (Cf. GOMES, 2012, *passim*).

Não se pode considerar essa perspectiva como adequada. A limitação dos efeitos e respostas a um determinado território não pode indicar necessariamente a configuração de uma diferença entre desastre e catástrofe, pois as expressões devem ser compreendidas de forma sinônima.

A limitação aqui apresentada indica, então, um preciosismo linguístico. Não há satisfatoriamente uma distinção entre essas duas expressões. Na verdade, afora essa circunstância, a diferenciação não traz efetiva utilidade prática, além do que pode implicar em dúvida ou dificuldade na aplicação de supostos tratamentos distintos ou limitação de proteção a eventos com similitude ou identidade. Não faz sentido, portanto, fazer qualquer distinção entre expressões correspondentes ou sinônimas.

Geralmente associados a fenômenos naturais, as catástrofes ficam limitados a eventos ligados a uma reação da natureza. Essa é uma visão, entretanto, extremamente restrita e distante da melhor compreensão sobre o assunto.

As catástrofes podem ter causas naturais, antropogênicas ou até mistas, razão pela qual um evento catastrófico pode estar associado a uma reação da natureza, mas pode ter sido provocado exclusivamente por uma ação humana, a exemplo, neste último caso, da queda de uma aeronave por equívocos praticados exclusivamente pelo piloto.

Para exemplificação do que aqui se reporta, pode-se citar que a Organização das Nações Unidas (ONU) propõe a compreensão do fenômeno catastrófico como sendo uma

(...) perturbação séria do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, causando perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais generalizadas, que excede a capacidade da comunidade ou sociedade afetada para reagir usando os seus próprios recursos (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Nesse sentido, é de se sugerir que os fenômenos catastróficos sejam compreendidos como “acontecimentos, que superando o limite da lesão individualizada, atingem direitos, interesses e bens de um número considerável de pessoas ou de uma coletividade” (SOUZA, 2014, p. 263).

Outra ponderação que requer anotação é se catástrofe e desastre merecem ser tratados como expressões sinônimas ou não. Carla Amado Gomes (2012, p. 23) propõe que haveria uma diferença entre esses dois eventos, sendo que desastre estaria restrito a respostas internas, além do que os seus efeitos estariam limitados ao território nacional, ao passo que as catástrofes não obedeceriam a essa limitação, já que, em decorrência da magnitude do evento, o Estado lesionado encontrar-se-ia obrigado a solicitar o auxílio da comunidade internacional.

Uma característica muito clara das catástrofes é que se trata de eventos marcados pela imprevisibilidade (que raramente se mostra como “total”), o que permite cogitar a possibilidade de mitigação (ainda que seja difícil a completa antecipação). Especificamente sobre essa questão, Miguel Belford Correia da Silva (2013, p. 45) leciona que:

Não é possível ao Homem controlar a ocorrência desses fenômenos, muito menos os de natureza catastrófica dada a imensa quantidade de energia posta em jogo. Já no que se refere a previsão a resposta é menos negativa: nalguns casos a previsão é possível (veja-se o caso dos furacões) e mesmo nos casos em que a escala de tempos parece tornar essa previsão em quase inútil (dentro de um período de retorno de 500 anos por exemplo mais ou menos 100 anos não tem significado a escala de tempos do planeta mas são duas a três gerações do Homem na Terra) isso não significa que não seja possível dar-lhe utilidade.

A partir dessas informações, o que se extrai de forma sumária, é que o fenômeno catastrófico é um evento certo, porém muitas vezes imprevisível e que gera alterações no ambiente, que acabam por atingir bens, direitos e interesses humanos.

Ainda, para uma melhor compreensão, é necessária a classificação das catástrofes, quanto às causas, que podem ser naturais e/ou antropogênicas. Assim, podem-se classificar os fenômenos catastróficos em naturais, antropogênicos ou mistos. Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena (2013, p. 26) esclarecem, nesse ponto, que:

Os desastres naturais são aqueles decorrentes imediatamente de fenômenos naturais, atribuíveis ao exterior do sistema social. Os desastres naturais são compostos por desastres geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, climatológicos e biológicos. (...) já os desastres antropogênicos são constituídos por desastres tecnológicos e sociopolíticos e decorrem de fatores humanos. Sob o ponto de vista sistêmico, pode ser dito que tais desastres decorrem do sistema social (principalmente, do científico, do econômico e do político).

Outra situação que merece atenção é que se diante da sofrida e significativa evolução tecnológica e social que a humanidade tem experimentado a quantidade de mortos, afetados e os danos econômicos têm aumentado ou diminuído.

Em termos estatísticos, nota-se que o número de mortos vem tendendo a uma diminuição. Entretanto, quando se entra no quesito econômico e em números de afetados, estes aumentam de forma alarmante. É o que aponta Carla Amado Gomes (2013, p. 9):

A evolução da estatística dos desastres naturais é relativamente animadora – de 1970 a 1990, registrou-se uma redução de 2 milhões de mortes para menos de 800.000. No entanto, o número de afetados triplicou para 2 milhões e os prejuízos econômicos quintuplicaram.

No Brasil, todos os anos, infelizmente tem-se suportado o sofrimento com os mais variados fenômenos catastróficos, a exemplo de enchentes, alagamentos (em grandes centros ou cidades ribeirinhas), desabamentos de encostas, queda de aviões, entre tantos outros.

Isso fica muito claro quando se percebe que, no ano de 2013, o Brasil bateu o recorde em números de decretos municipais de situação de emergência ou de calamidade pública, o que reforça ainda mais que os eventos catastróficos são irresistíveis e apresentam consequências extremamente desastrosas, de forma a impactar seus efeitos sabidamente maléficos em toda coletividade (Cf. G1, 2014).

Este fato também foi reportado pelas companhias de seguros:

Natural disasters will likely become more frequent in Brazil and also more costly in terms of human lives and government expenditures, said Fabio Corrias, Swiss Re's head of corporate solutions for Brazil and the rest of the Southern Cone (FARBER, 2012, p. 3).

Esses acontecimentos merecem, portanto, uma atenção maior por parte da coletividade e do próprio Estado, porque levam ao consequente prejuízo econômico e perdas de vidas humanas.

Realizadas essas anotações, passa-se a analisar a gestão de riscos e perigos catastróficos e qual vem a ser o papel do Estado nesse contexto.

3 A GESTÃO DE RISCOS E PERIGOS CATASTRÓFICOS E O PAPEL DO ESTADO

Quando se trata de catástrofes, é proposto um ciclo de gestão, como forma de gerenciar os riscos e perigos envolvidos nesse evento.

No Brasil, ele vem exposto na Lei 12.608/2012, a qual tem como objetivo e diretriz da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (doravante identificada apenas como PNPDEC) e aduz em seu art. 3º: "A PNPDEC abrange ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil" (BRASIL, 2012).

A importância desse mecanismo está em suas diversas fases, as quais dão meios ao Estado de desempenhar seu papel de proteção e proporção do mínimo existencial. De todas as fases presentes, a de maior relevância é a prevenção.

A prevenção não se trata de não deixar que o evento aconteça, visto a quase total impossibilidade em razão da imprevisibilidade e irresistibilidade, mas sim diminuir sua frequência de acontecimentos.

Na Lei 12.608/2012, pode-se citar como exemplo dessa fase, o inciso VII do art. 5º, o qual expõe: "promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência" (IDEM).

Nota-se a semelhança com a próxima fase, da mitigação, porém a primeira atua de forma a não negligenciar o risco e a geri-lo, na tentativa de diminuir sua frequência. Quanto à mitigação, trata-se de aceitar o acontecimento, visando reduzir seus danos, no que se refere à intensidade.

Como exemplo da mitigação, na PNPDEC, inciso V do art.4º, o qual expõe: "Planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional" (IDEM).

O ciclo de gestão, ainda, contém a fase da preparação, a qual se dá na iminência do acontecimento. Trata-se agora de prontidão e avisos para a população, visando especialmente o alerta. A título de ilustrar essa fase, tem-se o inc. IX do artigo 5º da Lei 12.608/2012, que aduz a necessidade de: "Produzir alertas antecipados sobre possibilidades de ocorrência de desastres naturais" (IDEM).

A fase de resposta dá-se durante a ocorrência da catástrofe, visando a proteção de vidas humanas. Essa fase exige agilidade e competência por parte das autoridades, devendo atuar de forma coordenada e efetiva. Nota-se essa fase em um dos objetivos do PNPDEC, que se encontra descrita no inciso II do art. 5º, qual seja: "prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres" (IDEM).

Por fim, o momento da reparação, que envolve a tentativa de reconstituição do estado anterior ao evento danoso. Visa à reconstituição mais próxima possível do *status quo ante*. Essa fase está presente, *verbi gratia*, no inc. III do art. 5º, de que prescreve a necessidade de "recuperar as áreas afetadas por desastres" (IDEM).

A importância desse ciclo e sua gestão é indiscutível, visto que os acontecimentos geram danos irreversíveis. Em consonância com esse mecanismo,

deve vir o estudo e aprendizado com eventos anteriores, buscando a mitigação dos efeitos.

A incidência desses fenômenos tende a aumentar de forma proporcional ao avanço da sociedade e seu crescimento. A inserção urbana e seu crescimento desenfreado tendem a fazer com que os danos sejam cada vez mais significativos, tanto economicamente quanto em termos de vidas humanas.

Dessa proporção lógica, extrai-se a ideia de sociedade catastrófica (BECK, 2010, p. 12), na qual os perigos e riscos (e, por consequência, o dano) estão presentes a todo o momento e a toda volta. No que se referem às catástrofes naturais, essas consequências negativas advêm da negligência com o meio. Paula Lavratti e Vanêsa Buzelato Prestes (2010, p. 41) entendem que “a sociedade contemporânea de sociedade pós-industrial, que produz riscos marcados pela globalidade, invisibilidade (científica e sensorial) e transtemporalidade”.

O que se percebe é que o Estado tem o amparo da legislação para fazer seu papel de proteção e manutenção do mínimo existencial. Porém, com os fatos que ocorrem todos os anos, em sua maioria, nas mesmas épocas, essas catástrofes que geram a perda de milhares de vidas e grandes prejuízos econômicos, o que se destaca são falhas na atuação estatal.

A legislação, sem sua aplicação, torna-se apenas mais um texto, dentre tantos. O Estado, que negligencia os desastres, omitindo-se em fases, como a da prevenção e mitigação, assume os riscos e, consequentemente, pode-se sujeitar ao questionamento de sua responsabilidade.

4 CATÁSTROFES E FALHAS NA ATUAÇÃO DO ESTADO

Ao atuar de forma negligente - não se atentando ao risco, que nunca é nulo - o Estado rompe com seu papel de zelar pela população. O direito às prestações positivas por parte deste, defendido na constituição nos mais variados artigos, dá à população o direito de cobrar a efetividade de ações que visem a preservação da vida e de seus bens.

Carla Amado Gomes (2012, p. 11) leciona que:

O Tribunal de Estrasburgo já se pronunciou sobre a temática dos danos decorrentes de um desastre natural, num caso que pode vir a constituir um *leading case*: o caso Boudaieva contra a Rússia, de 2008, gerou uma condenação do Estado russo por omissão de medidas de prevenção de

uma enxurrada. E bem recentemente, no dia 21 de outubro de 2012, foram condenados por homicídio negligente por um tribunal italiano seis cientistas, membros da Comissão Nacional de grandes riscos, integrada no Serviço de proteção civil italiana, em razão de terem, com a sua análise da situação sismológica previa ao sismo de Aquila (2009), alegadamente induzido uma falsa sensação de segurança na população, a qual inibiu as pessoas de fugir das suas casas, tendo muitas morrido soterradas. Uma catástrofe natural dificilmente se evita — mas os seus efeitos devastadores podem ser mitigados, com adequadas e atentas medidas preventivas”.

A sociedade funciona como um sistema, as suas variadas partes (saúde, segurança, educação, etc.) formam o todo e são extremamente dependentes entre si. Essas partes têm papel fundamental na atuação da gestão de riscos em catástrofes.

Um dos meios de prevenção e mitigação é a instrução e conscientização da população quanto a como se prevenir, orientando e proporcionando os meios para como reagir durante um evento de desastre.

A Lei 12.608/2012 deixa claro seu objetivo, a orientação para moradia segura, a conservação do local de moradia (solo e vegetação), além do desenvolvimento da conscientização e orientação da população (art. 5º, inc. XI, XII e XIII).

Mais uma vez, percebe-se o meio legal, faltando apenas sua aplicação e fiscalização. A saúde, segurança e vida são direitos fundamentais, garantidos pela Constituição Federal brasileira. A sociedade funciona como um sistema, cada um desses setores é prejudicado com o acontecimento de uma catástrofe.

O ciclo de gestão de riscos e perigos é outro exemplo de sistema. Neste, ao realizar de forma eficiente cada fase, o Estado tornaria a próxima mais fácil e eficaz. A atuação deve ser feita pelo Estado, e com apoio deste, deve ser levado à população, que também tem papel importante para evitar o dano catastrófico.

A mitigação dos efeitos das catástrofes, como se nota, está intimamente ligada a atuação efetiva dos governantes. O problema está na falha da aplicação do sistema legal, isto em vista que é de onde deriva - ou deveria derivar - a atuação estatal. Daniel Farber (2012, p. 7) argumenta que

Disasters are dramatic events, but we need to look past the events themselves to learn more about the sources of risk and their mitigation. Doing so reveals that disasters are not simply accidents or Acts of God—they also involve the failure of the legal system to effectively address risks. Thus, disaster law (dealing with disaster preparation, response, and

recovery) is closely linked with regulatory law (especially dealing specifically with land use planning and control of environmental risks).

As autoridades visam ações no que se refere à infraestrutura - o desenvolvimento feito pelo homem apenas. Porém, conforme gradação acima, percebe-se que ações isoladas, sejam em qual for o ponto, não serão suficientes.

É necessário sempre observar o todo; a visualização quanto ao desenvolvimento antropogênico é importante. Porém, os fatores naturais, como proteção do meio ambiente são tão relevantes quanto o primeiro.

De acordo com Délton Winter de Carvalho e Fernanda Dalla Libera Damacena (2013, p. 275), ocorre a deterioração de uma em virtude de outra, “dando ênfase às estratégias de construção de informações e conhecimento acerca dos riscos ambientais em detrimento do dispêndio de custos financeiros em obras de infraestrutura civil”.

Há outras falhas na estrutura normativa brasileira, além da supracitada. O financiamento do PNPDEC é exclusivamente público, o que, no país, é um grande óbice, em razão de fenômenos como corrupção e má gestão.

A proteção ambiental deficiente vai contra a própria CFRB/88, violando um dever e um direito da população e demonstrando mais um fator que vai contra uma gestão eficaz de riscos. Tiago Fensterseifer (2015) entende que:

(...) além de “constitucionalizar” a proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro em capítulo próprio, inserido no Título da Ordem Social da Constituição, a nossa atual Lei Fundamental conta com diversos outros dispositivos em matéria de proteção ambiental, relacionando a tutela ecológica com inúmeros outros temas constitucionais de alta relevância.²² A Constituição brasileira (art. 225, caput, e art. 5º, § 2º) atribuiu ao direito ao ambiente o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental - de Direito brasileiro. Há, portanto, o reconhecimento, pela ordem constitucional, da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma a forma simultaneamente de um objetivo e tarefa do Estado e de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico.

O que se extrai do exposto é que o Estado vem se omitindo ou falhando ao desempenhar seu papel de protetor. Leva-se ao fato de que, com tal posição, ele assume o risco e a responsabilidade dos eventos catastróficos e seus consequentes danos. Tiago Fensterseifer (IDEM) argumenta que os

(...) deveres de proteção do Estado contemporâneo estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do pacto constitucional, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de promover a realização dos direitos fundamentais, retirando possíveis óbices colocados à sua efetivação (IDEM).

Ao assumir tal comportamento, tem-se a consequência final da responsabilidade civil por esses danos. Em conjunto com essa asserção vem o problema de como efetivar essa responsabilidade, sem prejudicar todo o sistema financeiro estatal.

5 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS CATASTRÓFICOS

A responsabilidade civil requer para sua caracterização a conduta comissiva ou omissiva, o dano, e o nexo de causalidade entre ambos. Em termos ambientais, a responsabilidade estatal é objetiva, ou seja, independe de culpa. Nesses termos, é que leciona Tiago Fensterseifer (IDEM):

Em termos gerais, particularmente no tocante à responsabilidade civil ambiental, o ordenamento jurídico brasileiro atribuiu natureza objetiva a tal responsabilidade, ou seja, a sua apuração dispensa a verificação de culpa do agente causador do dano, conforme se pode apreender do conteúdo da norma inscrita no art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e no art. 225, § 3º, da Constituição Federal. Há apenas a necessidade de verificação da ação ou omissão do agente poluidor, do nexo causal e do dano ambiental causado para a configuração da responsabilidade e o seu respectivo dever de reparação.

Desse ponto, viabiliza-se uma vertente quanto à caracterização da responsabilidade civil do Estado por danos catastróficos. Tendo em vista que é de sua responsabilidade constitucional, o zelo pelo meio ambiente e, ainda, como já exposto, a importância deste para a prevenção e mitigação de desastres e consequentes prejuízos.

Outro fator advém da falha na gestão do sistema social. Sua ineficiência é um dos motivos que prejudicam a aplicação do ciclo de gestão de riscos, levando mais uma vez a consequência danosa para a população.

A imprevisibilidade dos fenômenos catastróficos poderia ser um óbice para a caracterização dessa responsabilidade. Entretanto, a imprevisibilidade raramente é

total, tendo, inclusive, muitos fenômenos que ocorrem sempre nas mesmas épocas e mesmas regiões.

Como exemplo, têm-se todos os anos, na região serrana do estado do Rio de Janeiro, deslizamentos de terra e enchentes, sempre ocorrendo nas mesmas regiões e em certas épocas. Demonstra-se, assim, que grande parte dos acontecimentos advém não da imprevisibilidade, mas do descaso.

Esse descaso leva a prejuízos maiores do que o investimento que deveria ter sido aplicado. Além de demonstrar como essa imprevisibilidade não está nem perto de ser absoluta. Em notícia veiculada pela Organização das Nações Unidas, o sócio presidente da Pricewatercoopers no Brasil, Fernando Alves informou que

(...) o país apresenta um conjunto de desastres, que ainda que tenha proporções menos catastróficas, afeta a atividade econômica. As enchentes na região serrana do Rio de Janeiro, em 2011, que deixaram mil mortos e a própria escassez de água em São Paulo são um exemplo de como as circunstâncias de natureza ambiental produzem um impacto na atividade econômica. (...) Para ilustrar a dimensão dessa perda, o Banco do Mundial indicou que os grandes desastres ocorridos entre 2008 e 2011 em Pernambuco, Santa Catarina, Alagoas e Rio de Janeiro provocaram perdas de 15 milhões reais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

É viável estabelecer a imprevisão como uma forma de limitar ou mitigar o nexos causal do dano, advindo de catástrofes para o sujeito Estado. Entretanto, tendo principalmente em vista a relação desproporcional entre população e Estado, deve ser muito bem ponderada.

Deve-se levar em conta os fatores até aqui apresentados, referentes a negligência estatal e imprevisibilidade. Isso porque, em caso de omissão, não há que se falar em previsão, visto a primeira dar origem ou ser agravante na causa do evento catastrófico. Para Laís Moraes (2015):

Mesmo ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado poderá sobrevir se houver omissão do Poder Público na realização de um serviço. Ex: quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente.

Outro óbice quando se trata da responsabilidade civil do Estado por danos relativos de catástrofes é a parte financeira. As proporções dos danos são sempre consideráveis, quando não geridas, conseqüentemente o dano financeiro é grande.

Sendo assim, devem-se buscar formas de possibilitar ao Estado o pagamento aos lesados, porém sem prejudicar todo o sistema. Como já exposto, a falta recursos para um setor leva consequências danosas a todos os outros.

Uma solução para o problema é a do Estado como ressegurador. Ela propõe que este só atue quando as seguradoras não conseguirem pagar o prêmio, nesse caso, o Estado atuaria como um "seguro do seguro".

Para isso, seria necessário que seguradoras fossem instituídas como responsáveis por certas áreas geográficas, dividindo o trabalho. Sendo instituída uma apólice obrigatória para a população, esta seria paga para as seguradoras, as quais repassariam uma parcela para complementar um fundo final do Estado, o qual seria utilizado apenas em último caso.

A ideia é aplicada em diversos países, como Portugal e Estados Unidos da América. No último, o mecanismo é usado para a catástrofe antropogênica do Terrorismo. Tal fato era considerado simbólico e era pago apenas para as seguradoras, não havendo o papel do Estado como ressegurador.

Após o atentado ao *World Trade Center*, os Estados Unidos da América assumiram a postura com as limitações necessárias. Maria Lima Rego e Rute Carvalho da Silva (2013, p. 184) anotam que:

Em 26 de novembro de 2002, o Presidente George W. Bush aprovou o Terrorism Risk Insurance Act de 2002 (TRIA), cuja vigência, por via do Terrorism Risk Insurance Program Reauthorization Act de 2007, viria a ser prorrogada até 31 de dezembro de 2014. O diploma veio criar um sistema de partilha de riscos de ocorrência de atos de terrorismo entre os seguradores e o governo federal. O programa só entra em funcionamento quando os danos causados por um ato de terrorismo ultrapassarem, no seu conjunto, um determinado limite mínimo 47. Por sua vez, as companhias de seguros só podem beneficiar do programa quando as indenizações de seguros que paguem na sequência de um ato de terrorismo ultrapassem, no seu conjunto, o montante da franquia imposta por este sistema, que corresponde a uma percentagem do total de prêmios por si cobrados na anuidade em causa. Uma vez ultrapassada a franquia, o governo federal suporta 85% dos danos e os seguradores 15%, até um Máximo global anual, atualmente fixado em USD 100.000.000.000,00. Uma vez ultrapassado esse limite, nem os seguradores, nem o governo federal serão responsabilizados pelos danos excedentes ao abrigo deste programa, cabendo ao governo federal decidir como resolver o problema.

Esse mecanismo de atuação do Estado é um meio para assumir a responsabilidade sem prejudicar qualquer setor. A questão é aplicar de forma razoável e proporcional, de acordo com as limitações necessárias.

A título de complementação da relação dos seguros com os danos catastróficos, expõe-se uma das propostas da reunião da ONU, relativa à Redução do Risco de Desastre:

Entre as propostas apresentadas se encontra a de um grupo de seguradoras que promete revisar as apólices de seguro baseada em mapeamento e dados para melhorar os preços e contemplar indenizações e assistência àqueles que perdem patrimônios por catástrofes ou necessitam de pronto-atendimento imediato após um desastre (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Nota-se, assim, que o Estado pode e deve ser implicado aos danos catastróficos, observando o caso concreto em relação a omissão do primeiro ou imprevisibilidade do segundo. Há os requisitos para a caracterização da responsabilidade civil, há ainda a defesa dos direitos e garantias pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 e há, por fim, as opções de mecanismos para a correta imputação.

Deve-se anotar que não é somente o Poder Público que deve se ocupar de questões ambientais e, especificamente, de temas associados à Proteção e Defesa Civil. A coletividade também foi colocada na posição central em relação a essa incumbência, tal como se pode depreender, de forma exemplificativa, em relação à Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 225, *caput*⁷⁹¹ e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu artigo 32.

Assim, há uma necessidade de que a coletividade bem desempenhe uma tarefa que já é sua, de forma que possa se dedicar àquilo que tem como bem comum e, no caso dos perigos e riscos catastróficos, podem estar associados com a sua própria existência ou com os bens de maior relevância.

Em suma, a responsabilidade civil do Estado por danos catastróficos deve ser avaliada no caso concreto e quando viável sua imputação fica claro que já existem meios para sua correta aplicação. Não há dúvidas da importância estatal e da sociedade no que se refere à gestão de riscos; a união desses dois lados é indiscutível para a eficiência.

6 CONCLUSÃO

A incidência de catástrofes na sociedade atual é cada vez maior. Não apenas em frequência, mas também os danos advindos destas se tornam muito maiores com o crescimento populacional.

Esse aumento serve de alerta para dar maior importância aos fenômenos e como geri-los. Para isso, tem-se o mecanismo da gestão de riscos, da qual a correta aplicação torna possível a diminuição para próxima de zero, em termos de incidência e danos.

Dentro dessa gestão, a mais importante fase - e que poderá mitigar os efeitos em todas as seguintes- é a prevenção. Se for feita com a máxima efetividade será possível evitar ou atravessar o fenômeno com as menores perdas possíveis.

Entretanto, de nada serve possuir os mecanismos se não houver o uso correto por parte do Estado. Este deve agir de forma eficiente, cumprindo com suas responsabilidades e zelando, assim, pela população.

Esta também possui papel importante na gerência de riscos, visto que uma população consciente e orientada quanto às catástrofes é um dos maiores auxílios que o Estado pode ter em ocasião dos fenômenos.

A ligação sistêmica entre Estado e população, sendo a última hipossuficiente em relação ao primeiro, é um dos fundamentos para a responsabilidade civil do Estado por danos relativos a catástrofes. Isso somado ao papel de proteção Estatal, falhando em cumprir com seus objetivos presentes na legislação.

Por ser o ponto principal e de início na relação de gestão de risco, a falha estatal no cumprimento de suas obrigações gera a responsabilidade civil. A garantia do mínimo existencial deve estar presente.

Ao se imputar tal responsabilidade, deve-se levar em conta o erário, visto que nada adianta tirar recursos de um setor para cumprir com essa imputação. O fato de a sociedade funcionar como um sistema, faz surgir a busca de como cumprir com essa responsabilidade sem danificar todo o erário.

Um desses mecanismos é o Estado como ressegurador. Ao se aplicar dessa maneira, fica viável o cumprimento da responsabilidade, sem prejudicar o sistema social.

Em suma, é fato o acontecimento de catástrofes e seus danos consequenciais, dentro da relação hipossuficiente entre estado e população, aquele deve zelar por este. Caso haja falha nesse papel, surge a responsabilidade civil, a qual já é viável por mecanismos corretos e inegável quanto a sua obrigatoriedade relativa ao Estado.

7 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Tiago. O risco climático na sua dimensão catastrófica. In: GOMES, Carla Amado & SARAIVA, Rute (Coords.). **Actas do colóquio catástrofes naturais: uma realidade multidimensional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. **Lei 12.608/2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

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

FARBER, Daniel. Disaster law and emerging issues in Brazil. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. Caxias do Sul: UNISINOS, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A responsabilidade do estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente**. Disponível em: <<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/12.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

G1. **Governo reconhece número recorde de decretos de emergência em 2013**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2014/01/governo-reconhece-nrecorde-de-decretos-de-emergencia-em-2013.html>>. Acesso em 21 maio de 2014.

GOMES, Carla Amado. Prevenção do risco de catástrofe natural: como resistir ao irresistível. In: In: GOMES, Carla Amado & SARAIVA, Rute (Coords.). **Actas do colóquio catástrofes naturais: uma realidade multidimensional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

GOMES, Carla Amado. A gestão do risco de catástrofe natural. In: GOMES, Carla Amado (Coord.). **Direito(s) das catástrofes naturais**. Lisboa: Almedina, 2012.

LAVRATTI, Paula & PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Responsabilidade civil e mudanças Climáticas**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010.

MORAES, Laís. **Calamidade pública e omissão estatal: limites da Responsabilidade Civil do Estado**. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9330>. Acesso em: 11 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **International strategy for disaster reduction. Terminology on Disaster Risk Reduction**. Disponível em <http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Prejuízos gerados por desastres no Brasil somam mais de 15 bilhões de reais, afirma ONU. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/prejuizos-gerados-por-desastres-no-brasil-somam-mais-de15-bilhoes-de-reais-afirma-onu/>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

REGO, Margarida Lima. SILVA, Rute Carvalho da. Catástrofes naturais e seguros. In: GOMES, Carla Amado & SARAIVA, Rute (Coords.). **Actas do colóquio catástrofes naturais: uma realidade multidimensional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

SILVA, Miguel Belford Correia da. O papel da protecção civil na prevenção e mitigação de catástrofes naturais em portugal. In: GOMES, Carla Amado & SARAIVA, Rute (Coords.). **Actas do colóquio catástrofes naturais: uma realidade multidimensional**. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

SOUZA, Carlos Eduardo Silva e. **Danos catastróficos: da gestão de riscos e perigos à reparação**. Tese de doutorado. São Paulo. Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, 2014.