

OS DANOS CATASTRÓFICOS E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO
THE CATASTROPHIC DAMAGE AND THE STATE CIVIL LIABILITY

Artigo recebido em 04/10/2016

Revisado em 03/12/2016

Aceito para publicação em 14/03/2017

Carlos Eduardo Silva e Souza

Doutor em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. Coordenador Adjunto do Mestrado em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. Sócio-Diretor da Êxito Cursos Jurídicos e da Silva Neto e Souza Advogados.

Conrado Falcon Pessoa

Mestrando em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso.

RESUMO: As catástrofes são cada vez mais recorrentes no Brasil e, com elas, vem a consequência do dano. Estes prejuízos podem ser tanto econômicos, quanto perda de vidas humanas. Isto leva a considerar o porquê de tamanha frequência sem nenhuma mitigação ou prevenção. Outra inquietação é se possível imputar a reparação destes 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, and with them comes the consequence of the injury. These losses can be both economic or the loss of human lives. This leads to consider why there is such frequency without any mitigation or prevention. Another concern is if it is possible to impute the repair of significant damage and especially to whom it would be possible to impute the responsibility to do so. With this purpose and these concerns is that this work is built, aiming at understanding the category of catastrophic damage and whether these would be repairable by the State where there are legal connection with any act or omission on your part. The research carried out here was essentially bibliographic and

documentary, and is still served by the method of qualitative and deductive approach to data analysis.

KEYWORDS: Disasters. Damage. State. Responsibility. Foundations. Mechanisms.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Entendendo os fenômenos catastróficos e sua contextualização. 2 A gestão de riscos e perigos catastróficos e o papel do estado. 3 Catástrofes e falhas na atuação do estado. 4 Responsabilidade civil do estado por danos catastróficos. Conclusão. Referências.

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 nesse 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.

1 ENTENDENDO OS FENÔMENOS CATASTRÓFICOS E SUA CONTEXTUALIZAÇÃO

O primeiro passo, no presente artigo, deve ser a compreensão do que vem a ser um fenômeno catastrófico e em qual contexto ocorrerá este entendimento. Há discussões acerca dos conceitos que abarcam o termo, disto decorre a necessidade de contextualizar.

A princípio, deve-se ter em mente que a palavra catástrofe advém etimologicamente da expressão grega “*katastrophē*”, 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” (ANTUNES, 2013, p. 125).

Carla Amado Gomes propõe que haveria uma diferença entre catástrofes e desastres, sendo que este 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. (SOUZA, 2014, p. 34)

Esta limitação nada mais é do que um preciosismo linguístico. A distinção não é feita de forma a elucidar cada termo. A discussão em si, não acrescenta em nada no que tange os fenômenos, pelo contrário, tende a trazer complicações na aplicação de possíveis institutos ligados ao tema. Assim, os termos devem ser considerados sinônimos. (SOUZA, 2014, p. 34)

Geralmente associados a fenômenos naturais, as catástrofes ficam limitadas a eventos ligados a uma reação da natureza. Essa é uma visão, entretanto, extremamente restrita e distante da melhor compreensão sobre o assunto. (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 25)

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. 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).

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).

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 destes 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: alguns casos a previsão são possíveis (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 na 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 destas 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.

Outra situação que merece ser destacada, é a verificação se a quantidade de mortos, pessoas afetadas e os danos econômicos, são fatores que sofreram aumentos ou reduções. Estas “estatísticas” tendem a sofrer diversas mudanças em razão da evolução tecnológica e social que a humanidade tem experimentado.

Ao abordar os quesitos econômico e em números de afetados, estes aumentam de forma alarmante, enquanto o número de mortos reduziu. É o que aponta Carla Amado Gomes (2013, p. 9):

A evolução da estatística dos desastres naturais e 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 maléficis 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).

Estes acontecimentos merecem, portanto, uma atenção maior por parte da coletividade e do próprio Estado, porque levam ao conseqüente 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.

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

A prevenção não visa não deixar que o evento aconteça, visto a quase total impossibilidade de previsão e resistência, mas sim diminuir sua frequência de acontecimentos.

Há muitas variantes nesta fase, sendo a própria vulnerabilidade ao evento a principal delas. (ANTUNES, 2013, p.160)

Na Lei 12.608/2012, pode-se citar como exemplo desta 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" (BRASIL, 2012).

Nota-se a semelhança com a próxima fase, da mitigação, sendo que a primeira atua de forma a não negligenciar o risco e a geri-lo, na tentativa de diminuir sua frequência. Enquanto à mitigação, trata-se de aceitar o acontecimento visando reduzir seus danos, no que se refere à intensidade. (SOUZA, 2014, p 87)

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" (BRASIL, 2012).

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

A fase de resposta dá-se durante a ocorrência da catástrofe, visando a proteção de vidas humanas. Esta 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" (BRASIL, 2012).

Por fim, o momento da reparação que envolve a tentativa de reconstituição do estado anterior ao evento danoso. Visa à reestruturação mais próxima possível do *status quo ante*. Esta fase está presente, *verbi gratia*, no inc. III do art. 5º, de que prescreve a necessidade de "recuperar as áreas afetadas por desastres" (BRASIL, 2012).

A importância deste ciclo e sua gestão é indiscutível, visto que os acontecimentos geram danos irreversíveis. Em consonância com este mecanismo, deve vir o estudo e aprendizado com eventos anteriores, buscando a mitigação dos efeitos.

A incidência destes 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. (CARVALHO; DAMACENA, 2013, p. 47)

Desta 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, estas 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, como acontecimento presentes todos os anos, em sua maioria, nas mesmas épocas, estas catástrofes geram a perda de milhares de vidas e grandes prejuízos econômicos, o que gera o destaque das 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, conseqüentemente, pode-se sujeitar ao questionamento de sua responsabilidade.

Em razão disto, passa-se agora ao estudo das falhas Estatais e sua relação direta com as catástrofes, buscando a compreensão das formas de atuação Estatal e a influência das falhas naqueles fenômenos.

3 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 as 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 sísmológica previa ao sismo de Áquila (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

difícilmente se evita — mas os seus efeitos devastadores podem ser mitigados, com adequadas e atentadas 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. Estes setores 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. Este fato é extraído das diretrizes e objetivos da PNPDEC.

A Lei 12.608/2012 deixa claro como 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). (BRASIL, 2012).

Mais uma vez, percebe-se a existência de meio legal, faltando apenas sua aplicação e fiscalização. A saúde, segurança e vida são direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal brasileira. Como já exposto, a sociedade funciona como um sistema, cada um destes 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. (FARBER, 2012, p.7)

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 ser 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 - aqui restringido ao desenvolvimento feito pelo homem apenas. Porém, conforme gradação acima, percebe-se que ações isoladas, seja 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 em oposição a uma gestão eficaz de riscos. Tiago Fensterseifer (2015, p.9) 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 (2015, p.9) 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.

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

4 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 (2015, p.13):

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.

Deste ponto, viabiliza-se uma vertente quanto à caracterização da responsabilidade civil do Estado por danos catastróficos. Tendo em vista que é sua responsabilidade constitucional, o zelo pelo meio ambiente e, ainda, como já exposto, a importância deste bem jurídico para a prevenção e mitigação de desastres e consequentes prejuízos. (SOUZA, 2014, p. 236)

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 desta responsabilidade. Entretanto, a imprevisibilidade raramente é total, tendo inclusive muitos fenômenos que ocorrem sempre nas mesmas épocas e mesmas regiões. (SOUZA, 2014, p. 249)

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 certas épocas. Demonstra-se, assim, que grande parte dos acontecimentos advém não da imprevisibilidade, mas do descaso.

Este descaso leva a prejuízos/despesas maiores do que o investimento que deveria ter sido aplicado. Além de demonstrar como esta 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 onexo causal do dano advindo de catástrofes para o sujeito Estado. Entretanto, tendo principalmente em vista a relação desproporcional entre população e Estado, esta limitação/mitigação deve ser muito bem ponderada.

Deve-se levar em conta os fatores até aqui apresentados, referentes a negligência estatal e imprevisibilidade. Isto porque, em caso de omissão, não há que se falar em previsão ou imprevisão, 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 o dano financeiro é grande. (REGO; SILVA, 2013, p.172)

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 de 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, neste caso, o Estado atuaria como um "seguro do seguro". (REGO; SILVA, 2013, p.181)

Para isto, 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. (REGO; SILVA, 2013, p.180)

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.

Neste sentido, 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. 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.

Este 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 à 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. (SOUZA, 2014, p. 263)

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, se caracterizada 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 destes dois lados é indiscutível para a eficiência.

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.

Este aumento serve de alerta para dar maior importância aos fenômenos e como gerenciá-los. Para isto, 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.

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.

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. Isto 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. Assim, nota-se ser possível a imputação da responsabilidade civil ao Estado.

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

Um destes mecanismos é o Estado como ressegurador. Ao se aplicar desta 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 neste papel surge a possibilidade de imputação da responsabilidade civil ao Estado, a qual já é viável por mecanismos corretos e inegável quanto a sua obrigatoriedade.

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. In: **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-n-recorde-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.

_____. 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.

_____. 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-de-15-bilhoes-de-reais-afirma-onu/>>. Acesso em 11 jan 2015.

REGO, Margarida Lima. SILVA, Rute Carvalho da. Catastrofes 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.