

UNIVERSITAT DE GIRONA  
INSTITUTO DE DERECHO PRIVADO EUROPEO Y COMPARADO  
MÁSTER EN DERECHO DE DAÑOS

MANOEL MAURÍCIO RAMOS NETO

**DESASTRES, POBREZA E JUSTIÇA DISTRIBUTIVA**  
REFLEXÕES E PERSPECTIVAS A PARTIR DO CASO ÖNERYILDIZ *VERSUS* TURQUIA

Orientadora: Dra. CAROLINA FERNANDEZ BLANCO

Girona  
2023

## RESUMO

Este trabalho consiste em um estudo de caso que examina a relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva, a partir da sentença do caso Öneriyildiz versus Turquia, proferida pelo Tribunal Europeu de Direito Humanos, em 30 de novembro de 2004. A pesquisa explora o papel da justiça distributiva no contexto da responsabilidade civil por desastres e enfatiza a necessidade de uma compreensão abrangente das responsabilidades e obrigações dos Estados e indivíduos na abordagem dos impactos dos desastres nas comunidades mais vulneráveis economicamente. Além disso, analisa a jurisprudência do tribunal supracitado e como ela molda o discurso sobre justiça distributiva e responsabilidade civil. Enfatiza as obrigações impostas aos Estados pela Convenção Europeia de Direitos Humanos em relação aos sistemas de responsabilidade civil dos Estados que a ratificaram. Além disso, investiga a interação entre justiça distributiva e corretiva no campo da responsabilidade civil, no paradigma do Direito dos desastres. Busca ir além das abordagens tradicionais que se concentram apenas em medidas compensatórias e explora o potencial dos princípios de justiça distributiva para lidar com as desigualdades sociais e econômicas exacerbadas por desastres, principalmente nos aspectos dissuasórios e preventivos. O conceito de “reparação resiliente” é examinado, destacando-se a importância de integrar medidas de construção de resiliência em processos de compensação pós-desastre. Por intermédio de análises empíricas e reflexões teóricas, este estudo destaca a importância da justiça distributiva na gestão de desastres, defendendo a alocação equitativa de recursos, a defesa de populações vulneráveis e a criação de estruturas preventivas para reduzir o impacto de futuros desastres.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de riscos de desastres. Pobreza. Justiça distributiva. Resiliência. Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

## ABSTRACT

This work consists of a case study that examines the relationship between disasters, poverty and distributive justice, focusing on the sentence of the case *Öneryıldız versus Turkey*, handed down by the European Court of Human Rights, on November 30, 2004. The research explores the role of distributive justice in the context of civil liability for disasters and emphasizes the need for a comprehensive understanding of the responsibilities and obligations of States and individuals in addressing the impacts of disasters on marginalized communities. The study begins by analyzing the jurisprudence of the aforementioned court and how it shapes the discourse on distributive justice and civil liability. It emphasizes the obligations imposed on States by the European Convention on Human Rights in relation to the civil liability systems of States that have ratified it. Furthermore, it investigates the interaction between distributive and corrective justice in the field of civil liability. This analysis seeks to go beyond traditional approaches that focus only on compensatory measures and explores the potential of distributive justice principles to deal with social and economic inequalities exacerbated by disasters, mainly in the deterrent and preventive aspects. The concept of “resilient repair” is examined, highlighting the importance of integrating resilience-building measures into post-disaster compensation processes. Through empirical analyzes and theoretical reflections, this study highlights the importance of distributive justice in disaster management, defending the equitable allocation of resources, defending vulnerable populations and creating preventive structures to reduce the impact of future disasters. This research contributes to understanding the role of distributive justice in the context of civil liability for disasters, considering poverty as one of the main vulnerability factors, offering reflections, theoretical analyzes and practical recommendations for those interested in the relationship between disasters, poverty and distributive justice.

**KEYWORDS:** Disaster risk management. Poverty. Distributive justice. Resilience. European Court of Human Rights.

## Sumário

<i>Introdução</i> .....	4
<i>1. A Pobreza como fator de vulnerabilidade em desastres: o caso Öneriyıldız como parte de um contexto mais amplo</i> .....	7
<b>1.1 Desastres e pobreza como uma questão de Direitos Humanos: a importância do caso Öneriyıldız</b> .....	7
<b>1.2 Contextualização fática do caso Öneriyıldız</b> .....	9
<b>1.3 A fórmula de um desastre: perigo, vulnerabilidade e capacidade</b> .....	11
<b>1.4 A construção social dos desastres: interação entre fatores naturais e humanos</b> .....	15
<b>1.5 Pobreza antes e após um Desastres: compreendendo essa vulnerabilidade e suas implicações catastróficas</b> .....	17
a) De que pobreza estamos falando? Do enfoque multidimensional, à concepção de pobreza como déficit de direitos .....	17
b) A pobreza e suas implicações frente aos desastres.....	21
<i>2. A responsabilidade civil no ciclo do Direito dos Desastres: em busca da reparação resiliente</i> .....	26
<b>2.1 A ação judicial de reparação por danos no caso Öneriyıldız</b> .....	26
<b>2.2 A responsabilidade civil como instrumento de gestão dos riscos de desastres</b> .....	27
<b>2.3 Responsabilidade civil e tutela inibitória: para além da reparação e dissuasão, a prevenção</b> .....	32
<b>2.4 Build back better: reparação resiliente</b> .....	37
<b>2.5 Da complexidade, às novas perspectivas</b> .....	42
<i>3. Por que importa a justiça distributiva?</i> .....	43
<b>3.1. As teses fixadas pelo TEDH como estândares de diligência para os Estados</b> .....	43
a) Dever de adoção de um quadro legislativo e administrativo preventivo e dissuasório	43
b) Dever de proteger a propriedade contra danos derivados de desastres relacionados às atividades perigosas.....	46
c) Dever de garantir uma indenização para a compensação dos danos decorrentes de desastres relacionados às atividades perigosas.....	49
<b>3.2 O direito privado sob a perspectiva da justiça distributiva</b> .....	52
a) Justiça distributiva e justiça corretiva .....	52
b) O papel do Direito Privado na redistribuição de renda: desconstruindo o mito da neutralidade .....	55
c) A intersecção do Direito Público e do Direito Privado na promoção da qualidade de vida .....	56
<b>3.3 Aspectos distributivos da responsabilidade civil: instrumento de distribuição e redução de desigualdades sociais</b> .....	62
<b>3.4 Construindo equidade e resiliência em cenários catastróficos: a importância da justiça distributiva</b> .....	69
<i>4 Considerações finais</i> .....	72
<i>5 Referências bibliográficas</i> .....	72

## *Introdução*

Os desastres cada vez mais têm demonstrado sua capacidade de desestruturar comunidades, causar perdas humanas e materiais, além de agravarem as desigualdades sociais já existentes. Um aspecto que deve ser ressaltado nessa dinâmica é a relação entre desastres e pobreza, uma vez que a maioria das vítimas desses eventos catastróficos pertence a camadas socioeconômicas mais vulneráveis. Diante dessa realidade, emerge a necessidade de compreender em profundidade as implicações da pobreza no contexto das catástrofes e explorar abordagens que garantam uma distribuição mais justa de recursos e benefícios, contexto no qual, a responsabilidade civil se apresenta como importante instrumento para a gestão dos riscos de desastres, especialmente devido suas funções reparatórias, dissuasórias e preventivas.

Desse modo, a importância desse estudo reside no fato de que os desastres afetam de forma desproporcional as pessoas em situação de pobreza, exacerbando suas vulnerabilidades e ampliando as desigualdades sociais, razão pela qual, compreender essa questão é fundamental para a formulação de políticas públicas mais efetivas e inclusivas, que priorizem a mitigação dos impactos das catástrofes sobre as comunidades mais desfavorecidas. Além disso, a análise da justiça distributiva é essencial para garantir uma resposta adequada e equitativa, assegurando que as vítimas de desastres tenham acesso a recursos, assistência e reparação de forma justa.

A metodologia aplicada foi a de estudo de caso único, selecionando-se para tanto a sentença do *Öneryıldız versus Turquia*, julgada pela Grande Sala do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) em 30 de novembro de 2004, com o objetivo de compreender as teses nela fixadas e suas implicações no sistema de responsabilidade civil. Além disso, buscou-se acessar os precedentes e documentos oficiais relacionados ao caso, bem como outras fontes pertinentes, como estudos de especialistas e relatórios de organizações internacionais, sendo tais recursos cruciais para uma compreensão aprofundada dos contornos jurídicos, sociais e políticos envolvidos. A fim de estabelecer um arcabouço conceitual sólido para a análise, a pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de autores e obras relevantes sobre os temas da justiça distributiva, responsabilidade civil, desastres e pobreza.

O trabalho foi estruturado em torno de três capítulos principais. O primeiro aborda a relação entre pobreza e desastres como premissa à compreensão dos impactos das catástrofes em diferentes contextos sociais, especialmente nas comunidades mais vulneráveis economicamente. A partir de um exemplo concreto sobre essa temática, o caso *Öneryıldız*, a pobreza é destacada como um dos principais fatores que agravam a vulnerabilidade dos

indivíduos em situações catastróficas. Em seguida, aborda-se o conceito de pobreza como déficit de direitos, discutindo-se como essa concepção pode viabilizar o diálogo entre indivíduos e Estados para a construção de políticas públicas mais eficazes e contribuir para uma leitura mais ampla e substantiva de direitos. O texto também ressalta a importância de uma abordagem multidimensional da pobreza, baseada na teoria das capacidades, que enfatiza a necessidade de garantir oportunidades reais e opções disponíveis aos indivíduos. Ao final, destacam-se os desafios e perspectivas que emergem da relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva, ressaltando-se a necessidade de desenvolver mecanismos, incluindo jurídicos, para proteger os mais vulneráveis em situações de catástrofes.

No capítulo 2 discorre-se acerca da responsabilidade extracontratual no ciclo do Direito dos Desastres, tendo por recorte de análise a reparação resiliente. Retoma-se a ação judicial de reparação por danos do caso Önergyildiz, destacando a sua relevância para discussão de questões mais amplas relacionadas à responsabilidade extracontratual em casos de desastres. Em seguida, explora-se a responsabilidade civil como um instrumento de gestão dos riscos de desastres, investigando-se como essa responsabilidade pode ser aplicada para promover a prevenção e reparação dos danos causados. Discute-se, também, a tutela inibitória a fim de compreender de que forma ela pode ir além da reparação e dissuasão e contribuir para a prevenção dos desastres. Além disso, é abordado o princípio *Build back better*, que envolve a ideia de reconstrução pós-desastre com uma maneira de fortalecer a resiliência das comunidades e minimizar a repetição de danos similares no futuro. Por fim, apresenta-se as complexidades e novas perspectivas quanto à responsabilidade extracontratual nos casos de desastres, destacando-se abordagens integradas e reflexões críticas nessa área.

O último capítulo explora a justiça distributiva no contexto da responsabilidade extracontratual em casos de catástrofes, partindo-se do pressuposto do desempenho um papel fundamental na busca por equidade e resiliência, especialmente em situações de desigualdade socioeconômicas agravadas por desastres. Examina as teses estabelecidas pelo TEDH e suas implicações para a discussão sobre responsabilidade civil em contextos de desastres, na medida em que elas fornecem um arcabouço jurídico no que tange à definição do que vem a ser justiça distributiva e sua aplicação prática.

Por fim, aborda-se a relação entre direito privado e redistribuição de renda, questionando o mito da neutralidade daquele em contextos como o que é objeto desta dissertação. Exploram-se as contribuições de diferentes autores que defendem a aplicação de critérios distributivos na esfera do direito privado, tendo em vista a promoção de uma alocação mais equitativa de recursos e benefícios no contexto da responsabilidade extracontratual. Outra

questão discutida é a intersecção entre o Direito Público e o Direito Privado na promoção da qualidade de vida, investigando como esses dois ramos do direito podem trabalhar em conjunto para garantir uma distribuição mais justa de recursos e benefícios nas situações de desastres, haja vista a necessidade de considerar as desigualdades sociais existentes e promover uma maior equidade como meio de construir uma sociedade mais justa e resiliente para os grupos mais vulneráveis, o que pode ser facilitado com a adoção de uma abordagem instrumentalista, pluralista e contextualista da responsabilidade extracontratual.

## ***1. A Pobreza como fator de vulnerabilidade em desastres: o caso Öneriyıldiz como parte de um contexto mais amplo***

A relação entre pobreza e desastres possui grande importância no estudo dos impactos dessas catástrofes, especialmente nas comunidades desfavorecidas. Nesse contexto, o caso Öneriyıldiz *versus* Turquia ilustra essa dinâmica, evidenciando a pobreza como um dos principais fatores que aumentam a vulnerabilidade e tornam as pessoas mais suscetíveis aos efeitos negativos dos desastres. Diante desse cenário, este capítulo tem como objetivo discutir como a pobreza contribui para a vulnerabilidade e reduz as capacidades das pessoas em lidar, resistir e se recuperar de desastres, além de explorar a concepção de pobreza como déficit de direitos, a qual possibilita um diálogo entre indivíduos e Estados em termos de demandas concretas e promove uma leitura dos direitos que vai além de uma abordagem unidimensional, viabilizando a concretização de oportunidades reais e opções disponíveis às pessoas.

### **1.1 Desastres e pobreza como uma questão de Direitos Humanos: a importância do caso Öneriyıldiz**

O caso Öneriyıldiz possui notável importância na jurisprudência do TEDH, porquanto abordou temas como desastres derivados de atividades perigosas e direito ao meio ambiente sadio<sup>1</sup>, a partir de uma interpretação do conteúdo das obrigações contidas dos artigos previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), em especial, do dispositivo que tutela o direito à vida, já que não há disposição direta na Convenção sobre esses assuntos. A partir desse caso<sup>2</sup>, a Corte supracitada firmou jurisprudência a respeito da responsabilidade internacional dos Estados frente a desastres, sejam eles antropocêntricos, ou originados por fenômenos meteorológicos extremos, dentre os quais, destacam-se: Özel e outros v. Turquia<sup>3</sup>; Kolyadenko e outros v. Rússia<sup>4</sup>; Budayeva e outros v. Rússia<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Gomes (2019, p. 110) pontua que o caso Öneriyıldiz centrou-se na discussão referente ao direito à vida, o que, em certa medida, trouxe importantes avanços quanto à proteção do direito ao meio ambiente sadio. Nesse sentido, De Fontbressin (2006, p. 96) pontua que a Corte conferiu uma espécie de efeito transcendental ao direito a um ambiente sadio a partir de um entendimento enviesado do direito à vida.

<sup>2</sup> Vale destacar que o TEDH analisou outros dois casos envolvendo desastres, quais sejam, Murillo Saldías & others v. Spain (ECHR, 2006) e Hadzhiyska v. Bulgaria (ECHR, 2012), no entanto, nestes casos, a Corte considerou que não houve violação de artigos da Convenção Europeia de Direitos Humanos imputáveis aos Estados.

<sup>3</sup> Özel and Others v. Turkey. n. 14350/05, 15245/05 e 16051/05. Eur. Ct. H.R. (2015).

<sup>4</sup> Kolyadenko and Others. v. Rússia, App. n. 17423/05, Eur. Ct. H.R. (2012).

<sup>5</sup> Boudayeva and Others v. Russia, n. 15339/02, Eur. Ct. H.R. (2008).

O caso *Özel* aborda um terremoto ocorrido na cidade de Cinarcik, uma região classificada como de alto risco sísmico. A Turquia, devido às suas características geográficas e climáticas, é um país propenso a desastres naturais, como terremotos, deslizamentos de terra, inundações e avalanches (GÜRSEL, 2018, p. 330). Nesse contexto, o TEDH enfatizou que os Estados têm obrigações positivas de adotar as medidas necessárias para proteger a vida das pessoas sob sua jurisdição, mesmo em situações de catástrofes naturais. No caso em questão, a Corte considerou que houve uma violação do direito à vida no aspecto processual, devido ao não cumprimento pelo Estado requerido de suas obrigações positivas no âmbito do processo penal conduzido pelas autoridades nacionais em relação às mortes dos familiares dos requerentes (ECHR, 2015, §§ 198-199).

No caso *Budayeva*, os petionários eram vítimas diretas e familiares de uma violenta enxurrada que ocorreu na cidade de Tirnaouz, Rússia, em 2000. Apesar dos alertas das autoridades locais ao governo central sobre a necessidade de reconstrução dos diques de contenção, as recomendações não foram implementadas. A falta de barreiras de contenção adequadas, a ausência de sistemas de alerta e a falta de informações claras sobre os riscos contribuíram para que a população retornasse às suas casas antes que o perigo tivesse passado. Por isso, o TEDH considerou comprovada a omissão culposa das medidas preventivas e a violação do direito à vida dos familiares dos petionários. No caso *Kolyadenko*, também relacionado a inundações, as autoridades abriram as comportas de um reservatório sem aviso prévio às populações locais, resultando na perda de vidas e propriedades. Assim, o TEDH considerou que o Estado falhou na construção de defesas contra o aumento do nível das águas, no planejamento urbano e na garantia de uma persecução criminal efetiva dos responsáveis.

Esses casos ressaltam a importância da proteção adequada contra desastres naturais, do ordenamento do território e do cumprimento de obrigações por parte das autoridades visando garantir a segurança e a credibilidade do sistema (Gomes, 2019, 112-113). Ocorre que os casos supracitados analisaram principalmente as consequências econômicas e sociais decorrentes dos desastres, mas não aprofundaram a discussão sobre como a pobreza pode aumentar a vulnerabilidade das comunidades diante de tais eventos<sup>6</sup>.

Por seu turno, o caso *Öneryildiz v. Turquia* trata sobre um desastre que possui relações com a vulnerabilidade socioeconômica das vítimas antes e após o evento catastrófico. Essa demanda internacional teve origem em uma petição apresentada em 18 de janeiro de 1999, por

---

<sup>6</sup> Vale pontuar que, ainda que mencione alguns grupos vulneráveis, tais como, pessoas com deficiência, crianças, pessoas idosas e pessoas que dependiam de aluguel social, o Tribunal não discorreu de forma direta e específica sobre o papel dessas vulnerabilidades no contexto da tragédia, seja como causa, seja como consequência.

dois cidadãos turcos, Ahmet Nuri Çýnar e Maýallah Önerýildiz<sup>7</sup>. Os requerentes alegaram que as autoridades nacionais foram responsáveis pela morte de seus parentes próximos e pela destruição de seus bens como resultado de um desastre sucedido em 28 de abril de 1993 (ECHR, 2004, §§ 1-8).

O desastre aludido foi causado por uma explosão de metano em um depósito de lixo público usado por vários distritos da cidade e localizado em uma colina em Ümraniye, Istanbul. Os barracos próximos ao lixão foram engolidos pelos resíduos e 39 pessoas morreram, 9 dos quais eram parentes do requerente do caso. Cerca de dois anos antes, especialistas alertaram as autoridades para o risco de tal explosão, mas nenhuma medida foi tomada. Na sentença final do caso, a Grande Sala do TEDH condenou a Turquia por violar direitos consagrados na CEDH, bem como a pagar uma indenização substancial, dentre outras medidas de reparação (Kälin e Dale, 2008, p. 38).

Segundo Cavedón e Vieira (2011, p. 192), o caso Önerýildiz expressa bem a conexão entre pobreza, direitos humanos e desastres<sup>8</sup>, porquanto é o primeiro caso no qual o TEDH reconhece uma dimensão ambiental ao direito à vida, a qual pode ser ameaçada por condições ambientais desfavoráveis. Sob a perspectiva de uma dimensão positiva, os Estados têm a obrigação de adotar todos os meios possíveis para proteger esse direito, o que exige a garantia de um meio ambiente equilibrado e o enfrentamento da vulnerabilidade ambiental, na qual a pobreza está inserida.

O estudo de situações como a do caso Önerýildiz encontra ainda mais relevância atualmente, cerca de 19 anos depois, porquanto, as mudanças climáticas e a dinâmica intervenção humana na natureza tendem amplificar os riscos de desastres, o que se vislumbra a partir do aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, os quais, acentuam as vulnerabilidades existentes, principalmente das pessoas desfavorecidas (Martins de Carvalho, 2020, p. 27).

## 1.2 Contextualização fática do caso Önerýildiz

---

<sup>7</sup> O pedido foi distribuído à Primeira Seção do Tribunal, a qual, em 22 de maio de 2001, separou as reclamações do Sr. Çýnar e do Sr. Önerýildiz e declarou o pedido admissível no que diz respeito a este último, agindo em seu próprio nome, em nome de seus três filhos sobreviventes, Hüsamettin, Aydýn e Halef Önerýildiz, que eram menores de idade à época, bem como em nome de sua esposa, Gülnaz Önerýildiz, sua concubina, Sýdyka Zorlu, e seus outros filhos, Selahattin, ýdris, Mesut, Fatma, Zeynep, Remziye e Abdülkerim Önerýildiz (ECHR, 2004, §§ 1-3).

<sup>8</sup> A autora e o autor em questão usam o termo “desastre ecológico”, o qual foi substituído pelo termo genérico “desastre” em razão da dificuldade de classificação do fenômeno, conforme será explicado no decorrer deste trabalho.

Na época dos fatos, Maşallah Öneriyıldız morava com doze parentes no bairro de barracos de Kazım Karabekir, em Ümraniye, Istanbul, para onde se mudou após renunciar ao cargo de guarda de uma vila no sudeste da Turquia (ECHR, 2004, § 9). Essa área se insere num contexto socioeconômico iniciado desde a década de 1960, quando houve um processo de grande migração de habitantes de regiões desfavorecidas para áreas mais ricas do país, o que resultou no problema de bairros em condições precárias. Mais de um terço da população vivia nessas habitações, sendo que essas áreas construídas não surgiram simplesmente devido a deficiências no urbanismo ou falhas das autoridades municipais, mas também em razão da existência de mais de dezoito leis de anistia que foram aprovadas ao longo dos anos com o objetivo de regularizar esses espaços e, ao mesmo tempo, satisfazer interesses eleitoreiros (ECHR, 2004, § 53).

Desde a década de 1970, havia um depósito de lixo próximo ao bairro onde vivia o demandante. Em 22 de janeiro de 1960, a Comissão Florestal, do Ministério das Finanças, transferiu para a prefeitura de Istanbul o direito de uso desses terrenos por um período de noventa e nove anos. Localizado na encosta de um vale, o terreno se estendia por cerca de 35 hectares e, a partir de 1972, foi usado como aterro sanitário pelos distritos de Beykoz, Üsküdar, Kadıköy e Ümraniye, sob a responsabilidade da prefeitura (ECHR, 2004, § 10). Ao longo dos anos, foram construídas moradias precárias sem autorização nas proximidades do aterro sanitário, dentre as quais estava a casa do requerente (ECHR, 2004, § 10).

De acordo com o relatório de especialistas elaborado em 7 de maio de 1991, o depósito em questão não atendia aos requisitos técnicos estabelecidos pelas normas do país, pois apresentava diversos perigos que poderiam representar um risco significativo para a saúde dos habitantes do vale, especialmente aqueles que viviam nas áreas mais pobres. O aterro sanitário não possuía muros ou cercas separando-o das residências, que estavam localizadas a cinquenta metros do lixo. Além disso, não contava com sistemas de coleta, compostagem, reciclagem ou incineração, e não havia sistemas de drenagem ou tratamento de água instalados. Essa situação deixava expostos seres humanos, animais e o meio ambiente a todo tipo de riscos (ECHR, 2004, § 13).

O relatório supracitado explicava também que os gases metano (CH<sub>4</sub>) e dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) gerados pela decomposição biológica e química de resíduos criou os riscos de explosão e incêndio no local. As autoridades turcas foram orientadas que esses gases deveriam ser coletados e queimadas sob supervisão adequada, no entanto, o aterro sanitário não possuía um sistema com essa finalidade (ECHR, 2004, § 13). Assim, na manhã de 28 de abril de 1993, por volta das 11 horas, ocorreu uma explosão de metano no local. Após um deslizamento de

terra causado pela crescente pressão, os resíduos acumulados na montanha de lixo explodiram e envolveram cerca de dez moradias localizadas aos pés do aterro sanitário, incluindo a do requerente. Trinta e nove pessoas morreram nesse desastre, alguns restaram feridos, além de inúmeros danos materiais que foram experimentados pelas vítimas (ECHR, 2004, § 18).

### 1.3 A fórmula de um desastre: perigo, vulnerabilidade e capacidade

A tragédia ocorrida no caso Öneriyıldız se enquadra no conceito de desastre, atualizado e revisado pelo Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres<sup>9</sup> (2020, p. 54), porquanto corresponde a uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade devido a eventos perigosos que interagem com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a perdas e impactos humanos, materiais, econômicos e ambientais. Essas consequências não só testaram, como excederam a capacidade da comunidade atingida de responder e lidar com seus próprios recursos, o que demandou assistência de fontes externas.

Cabe ressaltar que há uma diferença pontual entre o termo desastre e o conceito de emergência. Segundo o UNDRR (2016, p. 13), a principal diferença entre esses conceitos é que emergências também podem estar relacionadas a eventos perigosos, mas que não resultam na perturbação grave do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, diferentemente dos desastres, que possuem esse fator como elemento estruturante de seu conceito<sup>10</sup>. O caso Öneriyıldız é considerado um desastre justamente porque houve uma grave perturbação no funcionamento daquela comunidade que morava nas proximidades do depósito de lixo, as quais não apenas perderam suas casas, parentes e bens, como tiveram todo o seu modo de vida alterado.

A explosão ocorrida no depósito de lixo em Ümraniye demonstra que os desastres em geral são o resultado da combinação de exposição a um perigo; condições de vulnerabilidade, bem como capacidade ou medidas insuficientes para reduzir ou lidar com potenciais consequências negativas (UNDRR, 2009, p. 09). Assim, entender o conceito de desastres

---

<sup>9</sup> O TEDH não se deteve sobre o conceito de desastre, embora tenha se referido ao evento dessa maneira, ademais, o Tribunal supracitado tampouco referenciou o UNDRR, o que pode ser justificado pelo fato de que os principais documentos internacionais que versam sobre o tema foram aprovados pelas Nações Unidas anos após a prolação da sentença em estudo, tais como o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: construindo a resiliência das nações e comunidades frente aos desastres, aprovado em 2005, e o Marco de Sendai para a redução do risco de desastres 2015-2030, aprovado em 2015.

<sup>10</sup> Também se faz oportuno frisar que, considerando que o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 (2015, par. 33-34), por vezes se refere à palavra catástrofe como sinônima desastres, da mesma forma proceder-se-á no decorrer deste estudo. Ademais, além do termo catástrofe, o termo tragédia ou evento perigoso, também poderão ser empregados como sinônimo de desastres, mais em um sentido adjetivo, do que conceitual.

perpassa por compreender alguns conceitos a ele inerentes, tais como, perigo, vulnerabilidade e capacidade<sup>11</sup>.

Segundo o UNDRR (2016, p. 19), perigo<sup>12</sup> é definido como um processo, fenômeno ou atividade humana que pode causar perda de vidas, lesões ou outros impactos à saúde, danos à propriedade, distúrbios sociais e econômicos ou degradação ambiental. Cada perigo<sup>13</sup> é caracterizado por sua localização, intensidade ou magnitude, frequência e probabilidade. Conforme mencionado na Estrutura de Sendai para Redução de Risco de Desastres 2015-2030, os perigos incluem processos e fenômenos biológicos, ambientais, geológicos, hidrometeorológicos e tecnológicos.

Os perigos ambientais podem ser químicos, naturais e biológicos, que podem ser criados por degradação ambiental ou poluição física ou química no ar, água e solo. Os perigos biológicos<sup>14</sup> são de origem orgânica ou transmitidos por vetores biológicos, incluindo microrganismos patogênicos, toxinas e substâncias bioativas, como, por exemplo, bactérias, vírus ou parasitas, bem como animais selvagens e insetos peçonhentos, plantas venenosas e mosquitos portadores de agentes causadores de doenças (UNDRR, 2016, p. 19).

Os perigos geológicos ou geofísicos derivam de processos internos da Terra, tais como são terremotos, atividade vulcânica e emissões, e processos geofísicos relacionados, como movimentos de massa, deslizamentos de terra, deslizamentos de rochas, colapsos superficiais e fluxos de detritos ou lama. Fatores hidrometeorológicos são importantes contribuintes para alguns desses processos<sup>15</sup>. Já os perigos hidrometeorológicos são de origem atmosférica, hidrológica ou oceanográfica, como, por exemplo, os ciclones tropicais (tufões e furacões); inundações; seca; ondas de calor e ondas de frio; bem como tempestades costeiras. As condições hidrometeorológicas também podem ser um fator em outros perigos, como deslizamentos de terra, incêndios florestais, pragas de gafanhotos, epidemias e no transporte e dispersão de substâncias tóxicas e material de erupção vulcânica (UNDRR, 2016, p. 20).

---

<sup>11</sup> O conceito de “risco” não compõe o conceito de desastre, embora esteja com relacionada na gestão dos riscos que dele derivam. Trate-se de uma palavra plurívoca, razão pela qual o UNDRR (2009, p. 25) define-o como a combinação da probabilidade de um evento e suas consequências negativas. Tal conceituação indica ao menos duas conotações distintas: a primeira no sentido de acaso ou possibilidade e, a segunda, em termos de perdas potenciais por alguma causa, lugar e período específicos. Vale destacar o termo “risco” está mais relacionado com a gestão de desastres, razão pela qual será tratado no segundo capítulo deste trabalho.

<sup>12</sup> Em inglês: *hazard*

<sup>13</sup> Vale destacar que o este termo não inclui a ocorrência ou o risco de conflitos armados e outras situações que estejam sujeitas ao Direito Internacional Humanitário e à legislação nacional (UNDRR, 2015, p. 53).

<sup>14</sup> A pandemia do vírus SARS-CoV-2, por exemplo, está associada a um perigo biológico, sendo classificada como desastre biológico, conforme aponta Rodrigues, et. al. (2020, p. 618) e Carvalho (2020a, p. 13).

<sup>15</sup> O UNDRR (2016, p. 53) pondera que os tsunamis são difíceis de categorizar: embora sejam desencadeados por terremotos submarinos e outros eventos geológicos, eles se tornam essencialmente um processo oceânico que se manifesta como um perigo relacionado à água costeira.

Os perigos tecnológicos têm origem em condições tecnológicas ou industriais, procedimentos perigosos, falhas de infraestrutura ou atividades humanas específicas, dentre os quais incluem poluição industrial, radiação nuclear, resíduos tóxicos, rupturas de barragens, acidentes de transporte, explosões de fábricas, incêndios e derramamentos de produtos químicos. Vale ponderar que os perigos tecnológicos também podem surgir diretamente como resultado dos impactos de um evento de perigo natural, já que o UNDRR (2016, p. 20) alerta para situações que envolvem perigos múltiplos, ou seja, contextos específicos em que os eventos perigosos podem ocorrer simultaneamente, em cascata ou cumulativamente ao longo do tempo, e levando em conta os potenciais efeitos inter-relacionados.

O caso Önergyıldız é um exemplo cristalino dessas circunstâncias catastróficas que envolvem perigos múltiplos. Conforme já mencionado, o desastre ocorreu em razão de um perigo tecnológico ou industrial, potencializado pelos impactos de um evento de perigo de origem socionatural, posto que, embora seja inegável que um depósito de lixo sem sistemas adequados para evacuação dos gases liberados pela decomposição se trate de um perigo tecnológico ou industrial, também não se pode desconsiderar que o risco foi agravado devido às condições ambientais e geológicas do local.

Além do fator perigo, a definição de desastre está relacionada com o conceito de vulnerabilidade, a qual, é definida como condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de uma comunidade aos efeitos dos perigos. Essa concepção está intrinsecamente relacionada com a definição de capacidade e de resiliência, uma vez que a diminuição das condições de vulnerabilidade aumenta a capacidade das pessoas para lidar, resistir e se recuperar dos perigos (UNDRR, 2016, p. 24).

No desastre ocorrido em Ümraniye, a situação de pobreza das vítimas que viviam em habitações precárias, situadas numa área sujeitas a diversos tipos de perigos, principalmente biológicos, ambientais e industriais, já conhecidos pelas autoridades governamentais, que, aliados à ausência de medidas eficazes de prevenção e de serviços públicos básicos, agravou ainda mais a vulnerabilidade daquela comunidade e, por conseguinte, diminuiu sua capacidade para lidar, resistir e se recuperar desses perigos.

A capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade exposta a perigos de lidar, resistir e se recuperar dos efeitos de um desastre de forma oportuna e eficiente, inclusive por meio da preservação e restauração de suas estruturas e funções básicas essenciais corresponde à definição de resiliência, a qual, significa a capacidade de voltar ao estado normal após um choque, razão pela qual, é determinada pelo grau em que a comunidade tem os recursos

necessários e é capaz de se organizar antes e durante os eventos de risco potencial (UNDRR, 2016, p. 23). Essa capacidade pode ser compreendida como a combinação de todas as forças, atributos e recursos disponíveis para gerenciar e reduzir os riscos de desastres, o que pode incluir infraestrutura, instituições, conhecimentos e habilidades humanas e atributos coletivos, como relações sociais, liderança e gestão. O UNDRR (2016, p. 12) aponta três aspectos dessa capacidade, quais seja, de enfrentamento, de avaliação e de desenvolvimento.

Capacidade de enfrentamento refere-se ao uso de habilidades e recursos disponíveis, de gerenciar condições adversas, riscos ou desastres, mediante consciência contínua, recursos e boa gestão, tanto em tempos normais como durante os desastres. Capacidade de avaliação consiste na identificação e revisão das capacidades existentes visando o fortalecimento de fraquezas e preenchimento de lacunas em relação às ações futuras. Já capacidade de desenvolvimento é o processo pelo qual pessoas, organizações e sociedade estimulam e desenvolvem sistematicamente suas capacidades ao longo do tempo para atingir objetivos sociais e econômicos, o que envolve aprendizagem e vários tipos de formação, além de esforços contínuos para desenvolver instituições, consciência política, recursos financeiros, sistemas tecnológicos e um ambiente propício mais amplo (UNDRR, 2016, p. 12).

A análise do caso Öneriyıldız permite concluir que comunidade atingida pelo desastre carecia de resiliência, na medida em que sua capacidade de enfrentamento, avaliação e desenvolvimento encontravam-se enfraquecidas ou praticamente inexistentes, ante a negligência e omissão das autoridades públicas. Com efeito, como se extrai da sentença em estudo, não há elementos que permitam inferir que a comunidade atingida possuía recursos e habilidade para gerenciar os riscos de um possível desastre, posto que, embora os perigos fossem conhecidos, nenhuma medida preventiva foi adotada pelas autoridades competentes nesse sentido. Ademais, não há qualquer referência sobre a participação das vítimas, que eram as principais afetadas, sendo que esse alijamento do processo decisório, além de afetar a capacidade de enfrentamento, diminuiu a capacidade de desenvolvimento, ante a ausência de medidas institucionais e políticas voltadas para resolução do problema.

Diante desse cenário, resta evidente também que a comunidade atingida não possuía capacidade de avaliação, eis que a carência de medidas preventivas que pudessem reduzir o impacto de perigos já conhecidos pelas autoridades *per se* já demonstram uma total ausência de gestão dos riscos de desastres, inclusive no tange na capacidade de avaliar as capacidades existentes, seja para prospectar cenários, seja para corrigir erros e complementar lacunas. Além disso, a resiliência da comunidade afetada foi diretamente influenciada pela condição socioeconômica das pessoas que a compunham.

O caso em estudo é um exemplo emblemático de que um desastre gera impactos e efeitos prejudiciais que são multiplicados e agravados pelas condições de vulnerabilidade socioambiental da região afetada. O local do desastre foi determinado pela pobreza da comunidade que ali residia, que se desdobrou em fatores como condições precárias de construção, ocupação irregular do solo, inadequação das estruturas e proximidade entre as edificações. Isso demonstra que as condições de vulnerabilidade estabelecem áreas críticas em diferentes escalas, destacando assim a natureza social dos desastres e afastando a percepção de que são eventos naturais imprevisíveis. Essas vulnerabilidades estão associadas a uma capacidade deficitária em reduzir perigos e construir resiliência, o que implica em uma limitação ou até mesmo incapacidade de lidar com a prevenção de riscos presentes e futuros (Martins de Carvalho, 2020, p. 28).

#### **1.4 A construção social dos desastres: interação entre fatores naturais e humanos**

Com o propósito de facilitar a compreensão, tradicionalmente, os desastres são divididos em duas principais categorias de acordo com suas causas: desastres naturais e desastres antropogênicos. Os primeiros referem-se a eventos adversos causados por forças e fenômenos da natureza, que ocorrem independentemente da interferência humana direta, sendo resultado de processos geológicos, meteorológicos ou climáticos. Já os desastres antropogênicos são causados por atividades humanas, independentemente da intenção (Damacena, 2019, p. 855-856). Ocorre que a definição de desastres vai além da ideia de catástrofes relacionadas a impactos humanos e sociais decorrentes de fenômenos naturais. Anteriormente, havia uma abordagem naturalista de catástrofes, contudo, essa noção tradicional de desastres vem sendo paulatinamente superada (Carvalho, 2020b, p. 52).

Segundo (Farber, et al., 2020, p. 3) a maioria dos desastres preliminarmente considerados naturais apresentam algum elemento antropogênico. Dessa forma, o dano decorrente de um evento natural está intrinsecamente ligado à atividade humana, logo, não existe uma situação em que um desastre seja exclusivamente natural. Os fenômenos físicos são apenas um elemento necessário na compreensão dos riscos, representando o ponto de partida para abordar preocupações relacionadas à segurança. O cálculo e o planejamento dos riscos de desastres devem considerar tanto os eventos naturais quanto os comportamentos humanos, as vulnerabilidades inerentes à natureza humana e os efeitos colaterais da tecnologia (Farber, 2013, p. 42).

A intervenção humana desempenha um papel significativo na amplificação dos impactos causados pela natureza, tanto para a sociedade quanto para o meio ambiente. Esse auxílio começa a partir das decisões tomadas em relação ao local de assentamento humano, práticas de agricultura, além do não cumprimento da legislação ambiental ou, mesmo a falta de regulamentação da lei de proteção e defesa civil. Tominaga (2015, p.13) cita que o acelerado processo de urbanização verificado nas últimas décadas levou o crescimento das cidades para locais impróprios à ocupação humana, aumentando as situações de perigo frente a desastres.

O exemplo apontado pela autora supracitada mostra que o contexto socioeconômico em que ocorreu o desastre analisado na sentença do caso Önerııldız não é uma realidade exclusiva da Turquia no início da década de 1990. Isso demonstra que a pobreza e o comportamento social desempenham um papel fundamental no aumento da vulnerabilidade aos riscos naturais e sociais, e conseqüentemente nos desastres. Com efeito, a sentença do caso estudado permite vislumbrar que o contexto social, econômico e político da sociedade turca naquela época contribuiu para a criação de condições propícias para a ocorrência e agravamento de desastres, mediante decisões e práticas sociais, como o planejamento urbano inadequado, a ocupação de áreas de risco, a degradação ambiental, a falta de investimento em infraestrutura resiliente e a desigualdade socioeconômica.

Esse contexto fundamenta a ideia de que o desastre é construído socialmente, posto que reflete a compreensão de que os desastres são resultado das interações complexas entre processos naturais e ações humanas (Damacena, 2019, p. 870). Assim, surge a necessidade de uma análise sistêmica dos desastres que busca compreender a complexidade desses eventos, considerando as interações entre múltiplos elementos e as causas e conseqüências envolvidas (Sugerman, 2007, p. 3). Essa abordagem permite compreender melhor as causas subjacentes, identificar vulnerabilidades e pontos críticos, avaliar as conseqüências em diversos níveis e desenvolver estratégias de prevenção e resposta mais eficazes (Carvalho, 2020a, p. 16).

Essa perspectiva ressalta a importância de reconhecer e abordar as questões sociais, políticas e econômicas relacionadas aos desastres, como o fenômeno da pobreza, buscando promover uma abordagem mais abrangente e holística na gestão de riscos e na redução do impacto dessas catástrofes. Ao compreender que os desastres são construídos socialmente, é possível direcionar esforços para a prevenção, a preparação e a resposta adequada, além de fomentar a conscientização e a participação da sociedade na promoção da resiliência e na redução dos riscos associados a essas catástrofes (Damacena, 2019, p. 870).

## 1.5 Pobreza antes e após um Desastres: compreendendo essa vulnerabilidade e suas implicações catastróficas

Conforme discorrido anteriormente, os desastres, ainda que naturais, são influenciados por diversos fatores, principalmente socioeconômico, contexto no qual a pobreza desponta como uma das principais vulnerabilidades que limitam a capacidade das comunidades e pessoas desfavorecidas a ter resiliência. Nesse contexto, surge a necessidade de se estudar a relação entre desastres e pobreza, buscando identificar os principais aspectos desses fenômenos, seja no período anterior, ou no posterior de ocorrência de catástrofes. Além de expor brevemente o conceito de pobreza sob uma perspectiva jurídica, o objetivo das sessões seguintes desse é investigar como a pobreza contribui para deixar as pessoas mais vulneráveis frente aos desastres, a fim de ter uma visão mais ampla que dialogue com o contexto específico do caso estudado.

a) De que pobreza estamos falando? Do enfoque multidimensional, à concepção de pobreza como déficit de direitos

A análise econômica da pobreza tem sido historicamente direcionada para o estudo da renda como uma variável central, desde a Inglaterra vitoriana. Apenas nas décadas de 1940, a pobreza em escala global foi reconhecida por meio dos primeiros relatórios elaborados pelo Banco Mundial, a partir de uma abordagem na qual é concebida como uma operação estatística comparativa, que afeta a renda *per capita* dos diferentes países, resultando em uma clara estruturação global da pobreza, caracterizada pela divisão entre nações de alta renda e nações de renda mais baixa (Ojeda; Soto; Espitia, 2011, p. 208).

Fernandez Blanco (2018, p. 43) desenha um panorama a respeito de duas abordagens distintas sobre o tema. A primeira delas é o enfoque biológico ou da linha de pobreza, descrevendo a pobreza primária como a situação na qual a renda total era insuficiente para cobrir as necessidades básicas relacionadas à manutenção da eficiência física simples. Essa concepção foi amplamente difundida através do conceito de linha de pobreza, sendo que ainda está presente em programas e documentos internacionais de combate à pobreza no mundo. De outra banda, o enfoque multidimensional do conceito de pobreza está relacionado com a visão inovadora de Amartya Sen (2010, p. 35), que desbancou a renda e a capacidade de consumo como os únicos elementos que a definiam, e incorporando esses critérios em um universo mais abrangente.

A pobreza multidimensional fundamenta-se na abordagem das capacidades e caracteriza-se pela não exclusividade de renda para sua definição. Nessa abordagem, a pobreza é entendida como a privação de oportunidades para escolher a vida que cada pessoa valoriza da perspectiva de sua individualidade, ou seja, não se trata de um problema limitado à renda, mas é uma situação configurada pelas condições gerais de privação de capacidades humanas (Fernandez Blanco, 2021, p. 24).

Segundo (Sen, 1990, p. 109), a pobreza está mais relacionada com a falha de capacidade, do que com a incapacidade de satisfazer as “necessidades básicas” de mercadorias específicas. Nesse sentido, Ferullo (2006, p. 13) explica que a identificação e mensuração da pobreza baseadas na obra de Sen envolve a análise de outras questões análogas muito práticas e urgentes, como a qualidade de vida, as condições humanas de trabalho e a mensuração do bem-estar por meio de complexos índices de desenvolvimento pessoal e comunitário, por isso, os estudos de Sen fornecem um quadro direto de análise centrado nas potencialidades das pessoas e nas condições de toda ordem que restringem sua liberdade de ter e ser o que cada um racionalmente considera digno de ter e ser.

A condição de pobreza de uma pessoa equivale a algum grau de privação que impede o pleno desenvolvimento de suas capacidades e, em última análise, de sua liberdade. A superação dessa condição envolve mais do que a renda e o crescimento de bens de consumo. Conseqüentemente, a identificação e a medição da pobreza abrangem o campo do social e o campo do político, mediante a participação ativa do sujeito-ator no processo de decisões relacionadas aos grandes fins da vida humana em sociedade (Ferullo, 2006, p. 13-14).

Reforçando esse entendimento, Kerstenetzky (2000, p. 1190) extrai um exemplo da obra de Sen a respeito da “capacidade de poder apresentar-se em público sem sentir vergonha”. Segundo Sen (1990, p. 18), tal capacidade relaciona-se com a possibilidade de viver sem sentir vergonha, de visitar e cultivar amigos, para manter-se a par do que está acontecendo. Esse exercício demanda um conjunto de bens e serviços, tais como meios de transporte, vestimenta, aparelhos tecnológicos, entre outros. Sem embargo, Sen (1990, p. 25) ressalva que a necessidade de possuir bens materiais para que se alcance um determinado patamar de condições de vida varia segundo características fisiológicas, sociais e culturais, além de outras igualmente contingentes, o que reforça a noção de que o valor do padrão de vida repousa na vida, e não na posse de mercadorias, a qual tem relevância derivada e variável.

Para Townsend (1993, p. 446), a pobreza pode ser compreendida como a ausência de recursos suficientes para atender às demandas sociais e expectativas impostas aos cidadãos em um determinado contexto temporal e espacial, que evoluíram ao longo do tempo e vão além das

necessidades básicas, incluindo acesso a tecnologias e serviços essenciais na sociedade contemporânea. No caso Öneriıldız, a pobreza das vítimas pode ser observada em diferentes aspectos, como exposição a perigos ambientais, condição precária das residências, falta de serviços básicos, ausência de planejamento urbano, inexistência de políticas públicas de gestão de desastres e dificuldades de participação política e acesso à justiça. Além disso, a pobreza tem implicações psicológicas e sociais, pois a falta de recursos para suprir necessidades básicas resulta em discriminação e afeta o estado psicológico dos indivíduos desfavorecidos (Spicker, 1999, p. 151).

Outro ponto a ser discutido é que, o tratamento da pobreza no pensamento de Amartya Sen também perpassa por um debate sobre uma questão de justiça distributiva referente aos problemas de ordem prática (Ferullo, 2006, p. 15), os quais demandam mecanismos de resolução emergenciais, inclusive instrumentos jurídicos, que possuem relevante função na busca pela solução dessas desigualdades. Nesse paradigma, Fernandez Blanco (2021, p. 22-26), que concebe a pobreza com um déficit de direitos, explica que o papel assumido pelo Direito nesse contexto vai além de uma função instrumental, uma vez que oferece uma proposta de mão dupla, no sentido de que as capacidades são traduzidas em termos jurídicos e os direitos são entendidos como direito a essas capacidades.

Fernandez Blanco (2021, p. 26) explica essa premissa a partir de quatro situações distintas: 1) Os direitos subjetivos são positivados em constituições políticas, tratados internacionais ou leis, mas seu gozo ou acesso não é possível para certas pessoas e isso determina a pobreza; 2) esses direitos não foram tornados positivos e essa falta é, em parte, constitutiva da pobreza (direitos que deveriam ser); 3) ausência de certos conteúdos dos direitos que funcionam como um quadro geral e não estão necessariamente ligados a direitos subjetivos e, 4) ausência ou fraqueza de certos traços estruturais do direito que funcionam como um quadro institucional geral (Estado de Direito).

No caso em estudo, verifica-se a primeira situação apontada acima, pois havia direitos subjetivos positivados na Constituição da Turquia, assim como em leis domésticas e diretivas do Conselho da Europa sobre a destinação e tratamento de resíduos, não obstante, a comunidade afetada pelo desastre não disfrutava do gozo desses direitos. O próprio TEDH (2004, §§ 44) concluiu que aplicação das normas jurídicas que regulavam a matéria poderia ter evitado a tragédia, mas a negligência e omissão do Estado turco, que deixou as vítimas à margem do gozo dessas disposições, determinou a ocorrência da catástrofe.

Ainda com base nessas quatro situações, Fernandez Blanco (2021, p. 26-27) desenvolve importantes questões sobre aspectos substantivos e estruturais. Quanto aos aspectos

substantivos, o conceito de pobreza como déficit de direitos apresenta o enfoque das capacidades em termos mais receptivos às agendas políticas vigentes, que permitam estabelecer um diálogo com os Estados ou a comunidade internacional em termos de direitos e deveres exequíveis, justamente porque essa relação é conduzida a partir das reivindicações de direitos, que possuem mecanismos legais para pleitear sua aplicação.

Esses direitos são concebidos como normas imperativo-atributivas, pois atribuem uma obrigação a um sujeito ao mesmo tempo em que criam um direito ao outro. Logo, ideia de que a pobreza é um déficit de direitos, quando estes não são positivos ou quando são apenas nominalmente traz mais vantagens práticas. Tais direitos são individuais estão conferidos às pessoas *qua* personas à semelhança do enfoque individualista da maioria dos tratados de direitos humanos, os quais geram obrigações principalmente para os Estados, seja diretamente, ou como garantidores das ações dos indivíduos (Fernandez Blanco, 2021, p. 28-29).

Essas questões podem ser discutidas a partir da sentença do TEDH em estudo, porquanto havia direitos positivados em normas jurídicas, mas o descumprimento levou ao desastre. Com base nesses direitos, as vítimas buscaram formas de reparação perante os órgãos internos do Estado ao TEDH. Isso demonstra a importância prática de considerar que o déficit de direitos define do próprio conceito de pobreza e compõe suas causas, haja vista que, a positivação de capacidades como direitos, permitiu que as vítimas demandassem junto ao Tribunal Europeu temas relacionados ao contexto de pobreza no qual estavam inseridas.

Ademais, Fernandez Blanco (2021, p. 29) alerta que esses direitos devem ser compreendidos de forma flexível, pois quando são entendidos de forma unívoca sem considerar as especificidades das pessoas, não garantem a transformação de direitos em capacidades. No caso Öneriyıldız, o entendimento adotado pelo TEDH de que os Estados tem o dever de adotar medidas positivas que protejam as pessoas sob sua jurisdição no contexto de desastres, bem como garanta recursos efetivos que possibilitem uma reparação, decorreram de uma interpretação dos direitos à vida, à propriedade e a um recurso efetivo, já que a CEDH não possui disposições específicas sobre desastres, ou seja, o tribunal supracitado partiu de uma abordagem plurívoca do conteúdo dos direitos previstos no tratado internacional em questão, adaptando-as às particularidades do caso concreto.

No que se refere aos aspectos estruturais, Fernandez Blanco (2021, p. 36) destaca a potencialidade de um conjunto de passos iniciais para a criação de mecanismos de combate à pobreza, dentre os quais é desejável planejar o fortalecimento do Estado de Direito buscando abordar a questão do combate à pobreza como uma política pública seriamente assumida.

Com efeito, a exclusão social e a falta de acesso a direitos fazem parte do fenômeno da pobreza e não uma de suas consequências, logo, torna-se possível pensar que é a ausência do Estado de Direito que contribui para aprofundar ou criar pobreza e não o contrário. No caso Öneriyıldız, a falha do Estado de Direito turco em não garantir a efetividade dos direitos previstos nas normas jurídicas, compuseram (criando ou agravando) a pobreza experimentada pela comunidade atingida pelo desastre.

Assim, Fernandez Blanco (2021, p. 44-45) propõe que as estratégias de redução da pobreza explorem modelos alternativos e criativos, tanto de políticas públicas, quanto de litígios ou reivindicações, de modo que o Estado de Direito seja essencial para qualquer tentativa de superar a pobreza multidimensional em sua versão de um déficit de direitos. A autora alerta para a necessidade de que esse Estado de Direito tenha uma estrutura sólida, posto que, do contrário, a implementação de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos, pouco terá consequências se a estrutura geral da lei for fraca. Foi o que aconteceu com o Estado de Direito turco no caso em estudo, pois não havia uma estrutura capaz de implementar os direitos que instrumentalizaram capacidades que permitissem às pessoas não apenas modificar a situação de pobreza em que se encontravam, como também de lidar, resistir e recuperar do desastre experienciado.

Em suma, a ideia de pobreza como déficit de direitos adotada neste trabalho é vislumbrada como um fenômeno individual que afeta pessoas *qua* pessoas, visando, *a priori*, a identificação de indivíduos que passam por uma situação de pobreza, distanciando-se, assim, da concepção estatística e dos modelos de definição que são construídos apenas através da mensuração desse fenômeno. Essa concepção permite viabilizar o diálogo entre indivíduos e Estados em termos que podem ser traduzidos em pleitos concretos, o que demanda um Estado de Direito bem estruturado a fim de garantir a eficácia das disposições legais. Por outro lado, possibilita uma leitura de direitos que vai além da leitura unidimensional para concretizá-los em termos de oportunidades reais ou opções disponíveis aos indivíduos (Fernandez Blanco, 2021, p. 30-31).

#### b) A pobreza e suas implicações frente aos desastres

O caso Öneriyıldız se insere em um contexto mais amplo, no qual os desastres, muitas vezes, são reflexo de desigualdades sociais pré-existentes. Historicamente, essas catástrofes eram vistas como eventos aleatórios que poderiam nivelar a estrutura social ao afetar a todos igualmente, no entanto, atualmente, reconhece-se que os desastres não distribuem o risco e a

vulnerabilidade igualmente entre todos os membros da sociedade, devido a percepção de que existe uma conexão entre os sistemas sociais em que as pessoas vivem e sua vulnerabilidade a perigos. Nesse contexto, as pessoas pobres são as mais afetadas por desastres em todo o mundo e têm o acesso mais limitado aos recursos públicos e privados de recuperação. A condição socioeconômica de uma pessoa muitas vezes determina suas experiências ante um desastre, desde a percepção de risco, até a reconstrução (Fothergill e Peek, 2004, p. 89).

Esses fatores socioeconômicos impactam na capacidade de uma pessoa ou grupo de antecipar, lidar, resistir e se recuperar do impacto de uma ameaça (Blaikie et al., 1994, p. 9). A vulnerabilidade pode ser aumentada devido a fatores como idade, gênero, classe social, raça e etnia, o que demanda uma análise crítica de questões de desigualdade social em desastres (Fothergill e Peek, 2004, p. 89). Nesse contexto, a pobreza surge como um notável elemento de vulnerabilidade, contudo, não apenas como componente da causa (pelo viés da exposição e prevenção), mas também como consequência (referente à capacidade de lidar, resistir e recuperar).

O aumento dos impactos dos desastres e das alterações climáticas tem efeitos significativos no desenvolvimento humano e econômico, em particular na distribuição da pobreza. Esses impactos suscitam sérias preocupações econômicas, políticas e sociais, na medida em que possuem relação com o aumento da pobreza e da desigualdade no mundo (Groeschl e Noy, I, 2020, p.1). As pessoas pobres são afetadas de forma desproporcional, porque são mais vulneráveis a choques decorrentes desses eventos, já que estão mais suscetíveis a sofrer danos e têm menos capacidade de se recuperar (Hallegatte, et al., 2020, p. 223).

As pessoas pobres enfrentam desvantagens significativas em termos de proteção contra desastres naturais, devido à falta de infraestrutura urbana e serviços públicos adequados. A diferença na proteção entre países ricos e pobres, assim como dentro de um mesmo país, é notável, com investimentos sendo direcionados para áreas mais prósperas em detrimento das mais pobres. A exposição das pessoas pobres aos desastres varia conforme o tipo de perigo, localização geográfica e instituições envolvidas. No entanto, é observado que, em geral, as pessoas pobres estão mais expostas a desastres naturais, com a exposição aumentando ao longo do tempo devido ao crescimento populacional e às mudanças climáticas. A urbanização também contribui para essa exposição, começando em áreas mais seguras e se expandindo para locais mais arriscados (Hallegatte, et al., 2020, p. 225-227).

A relação entre as condições socioeconômicas das pessoas e sua exposição aos riscos de desastres é complexa. Indivíduos em situação de pobreza têm maior probabilidade de serem afetados por desastres devido à falta de acesso à terra e aos mercados de habitação, o que os

leva a se estabelecer em áreas mais arriscadas (Hallegatte, et al., 2020, p. 225). Essa escolha, muitas vezes determinada por limitações de recursos, influencia diretamente seus meios de subsistência, oportunidades de emprego, nível educacional e riqueza. Além disso, a construção em áreas de alto risco, o não cumprimento de códigos de construção, o uso de materiais de baixa qualidade, a exclusão socioeconômica e a degradação ambiental aumentam a vulnerabilidade e criam desafios adicionais em termos de planejamento, evacuação e redução de riscos a longo prazo (Ferdinand, et. al., 2012, p. 85).

Por outro lado, eventos adversos menores e frequentes, como enchentes e seca, por exemplo, tem implicações sérias para as pessoas pobres, mas, em geral, não recebem tanta atenção, quanto os eventos naturais em grande escala, o que acarreta custos ocultos para a população mais vulnerável socioeconomicamente, que muitas vezes precisa lidar com as consequências desses eventos recorrentes de forma mais intensa e contínua do que a restante da população (Hallegatte, et al., 2020, p. 230).

Além de considerar a exposição das pessoas mais pobres aos perigos (vulnerabilidade no sentido de prevenção e preparação), também se faz necessário tecer alguns comentários acerca da vulnerabilidade na sua faceta referente à capacidade de recuperação após o evento, mediante a observação de como a fração da riqueza perdida pelas pessoas quando são atingidas por uma catástrofe (Hallegatte, et al., 2020, p. 230). Nesse ponto, pode-se observar que as pessoas pobres perdem mais, em termos relativos, do que as pessoas ricas, em consequência de um desastre (Okuda e Kawasaki, 2022, p. 5).

Hallegatte et al. (2020, p. 231-232) explicam que os pobres tendem a possuir um portfólio menos diversificados e economias mais vulneráveis a riscos, como investimentos em suas casas e animais, em comparação com indivíduos mais ricos, que possuem economias intangíveis, como contas bancárias e investimentos financeiros. A qualidade dos ativos também é um fator crucial a ser considerado. Por exemplo, as famílias pobres que vivem em favelas ou assentamentos informais geralmente têm casas construídas com materiais de baixa qualidade e, muitas vezes, ocupam encostas íngremes e instáveis. Essas casas são muito mais suscetíveis a danos causados por desastres do que as casas feitas de materiais mais resistentes.

Desastres aumentam a insegurança alimentar entre as pessoas mais pobres, que possuem menos capacidade de ajustar sua cesta de consumo diante da perda de renda. Além disso, a redução no consumo tem impactos negativos imediatos na saúde, educação e investimentos econômicos, uma vez que estão próximos do nível de subsistência e não têm margem para enfrentar essas adversidades (Karim e Noy, 2016, p. 26). Esses cortes têm um

grande impacto no bem-estar imediato, mas também podem afetar o capital humano criando consequências de longo prazo na renda e nas perspectivas (Rentschler, 2013, p. 13).

Quando as famílias reduzem o consumo de alimentos ou deixam de investir na educação de seus filhos para lidar com a perda de renda, eles estão sacrificando o potencial de desenvolvimento futuro. Esses efeitos a longo prazo podem perpetuar o ciclo de pobreza e desigualdade (Hallegatte, et al., 2020, p. 233). Com efeito, o impacto dos desastres não se limita aos indivíduos que os vivenciam diretamente, mas também pode afetar seus filhos a longo prazo (Caruso, 2017, p. 227-228).

A falta de recursos disponíveis é um desafio para as pessoas pobres lidarem e se recuperarem de desastres, já que recebem menos apoio financeiro, benefícios sociais e remessas privadas. Além disso, o acesso limitado a seguros contra desastres é um problema significativo para as pessoas desfavorecidas, devido a questões de acessibilidade, altos custos de transação, instituições frágeis e falta de confiança. Mesmo em países ricos, onde o seguro é oferecido em parceria público-privada, verifica-se que ele favorece mais as pessoas ricas do que as pobres, tornando-o ineficaz como medida de mitigação da vulnerabilidade das pessoas em situação de pobreza (Hallegatte, et al., 2020, p. 235).

As dificuldades enfrentadas pelos pobres após um desastre são relevantes, mesmo quando recebem algum tipo de apoio, pois, os recursos disponibilizados podem ser insuficientes para implementar estratégias eficazes de recuperação (McMahon, 2007, p. 95). Além disso, a falta de representação e influência desses grupos na tomada de decisões e na governança dificulta ainda mais o acesso a esses recursos. A competição por assistência também é um fator, beneficiando aqueles com conexões mais fortes e deixando os mais pobres em desvantagem (Hallegatte, et al., 2020, p. 235).

Quando outras opções falham, os pobres dependem dos governos e da generosidade de terceiros para obter ajuda após um desastre. No entanto, essas fontes de financiamento geralmente são insuficientes para garantir uma resposta oportuna de alívio e reconstrução (Mechler et al., 2006, p. 6). Programas de segurança social também enfrentam limitações, especialmente em países com restrições orçamentárias, tornando difícil aumentar rapidamente os valores desses programas, que, inclusive, podem ter cobertura limitada. Ademais, a falta de capital social e a estrutura de elegibilidade complexa dificultam o acesso dos mais pobres a esses programas, na medida em que os métodos de identificação e seleção podem ser difíceis de coletar (Hallegatte, et al., 2020, p. 235-236).

Estudos realizados nos Estados Unidos por Fothergill e Peek (2004, p. 103) revelam que o status socioeconômico é um fator importante que prediz as diferenças na exposição,

preparação, resposta e recuperação de desastres. Pessoas pobres têm maior probabilidade de estarem expostas a perigos, menos chances de se prepararem adequadamente, menos acesso a recursos de proteção, maior probabilidade de sofrer danos e perdas, além de enfrentarem mais obstáculos durante as fases de resposta, recuperação e reconstrução. Essa disparidade ocorre devido à maior exposição a riscos, menor capacidade de se prepararem devido à falta de recursos financeiros, acesso limitado a informações e treinamento.

Os desastres revelam desigualdades sociais que já existem antes do impacto, destacando a vulnerabilidade decorrente de padrões pré-existentes de assentamento e desenvolvimento comunitário. Essas desigualdades podem ser exacerbadas pelos desastres, intensificando problemas anteriores e solidificando as desigualdades existentes. No entanto, esses cenários catastróficos também podem ser vistos como oportunidades para reconhecer, compreender e abordar problemas sociais latentes, posto que, a gestão inadequada dos desastres, especialmente em termos de compensação e recuperação, pode empurrar as pessoas para a pobreza, criando um ciclo de vulnerabilidade devido à falta de medidas preventivas e de mitigação de riscos (Hallegatte, et al., 2020). Assim, é importante fortalecer mecanismos de segurança e projetar políticas eficazes de gerenciamento de riscos, a fim de proteger as pessoas pobres das consequências adversas dos desastres (Sawada e Takasaki, 2017, p. 1).

Em suma, a pobreza é uma importante vulnerabilidade frente aos desastres na medida em que está relacionada com perigos, dentre os quais, os que são decorrentes de atividades industriais, degradação ambiental, ocupação desordenada do solo e habitações precárias. Essa exposição a perigos causada ou agravada pelas condições socioeconômicas reduz ou cerceia as capacidades de uma comunidade ou indivíduos frente aos desastres, sendo que essas capacidades, quando traduzidas em direitos, permitem que sua violação seja pleiteada mediante mecanismos jurídicos usualmente utilizados. Ademais, a ausência ou limitação das capacidades de enfrentamento, avaliação e desenvolvimento, que é potencializada pela pobreza (aqui entendida como déficit de direitos), compromete a construção de resiliência e deixa as pessoas desfavorecidas desprotegidas frente as catástrofes cada vez mais comuns na atualidade.

## ***2. A responsabilidade civil no ciclo do Direito dos Desastres: em busca da reparação resiliente***

Este capítulo analisa a responsabilidade civil no contexto dos desastres naturais, usando o caso Öneriyıldız como base para a discussão. Explora-se o papel da responsabilidade civil como instrumento de gestão de riscos, examina as funções reparatórias, dissuasórias e preventivas da responsabilidade civil, principalmente nas fases de compensação e prevenção do ciclo dos desastres, além de que se discute o princípio *Build back better* como uma abordagem de reparação que promove a resiliência e destaca as perspectivas e desafios associados ao uso da responsabilidade civil como mecanismo de gestão de riscos em comunidades pobres.

### **2.1 A ação judicial de reparação por danos no caso Öneriyıldız**

Após a explosão, uma série de medidas e processos judiciais e administrativos foram iniciados, dentre os quais: investigação de iniciativa do Ministério do Interior; investigação penal; instrução administrativa contra as autoridades envolvidas, cessão de habitação subsidiada pelo governo às vítimas, um processo criminal, bem como uma ação administrativa proposta pelo demandante visando reparação por danos materiais e morais perante o Conselho de Distrito de Ümraniye, à Prefeitura de Istambul e aos Ministérios do Interior e Meio Ambiente. No entanto, parte dessas autoridades rejeitaram as alegações, enquanto outras não responderam (ECHR, 2004, § 37-38).

Posteriormente, o requerente ajuizou uma ação de reparação em face das quatro autoridades supracitadas por danos em seu nome e em nome de seus três filhos sobreviventes, perante o Tribunal Administrativo de Istambul, alegando que a negligência das autoridades havia causado a morte de seus familiares e a destruição de sua casa e pertences. A Corte doméstica proferiu sua sentença em 30 de novembro de 1995, constatando uma relação causal direta entre o acidente e a negligência das quatro autoridades envolvidas (ECHR, 2004, § 39).

Como resultado, os entes governamentais em questão foram condenados a pagar ao requerente e a seus filhos uma indenização a título de danos morais e materiais (na época, esses valores correspondiam a aproximadamente 2.077 e 208 euros, respectivamente). Todavia, o tribunal supracitado rejeitou o restante da demanda, considerando que o requerente não poderia alegar privação de ajuda financeira, uma vez que ele era parcialmente responsável pelos danos

e as vítimas eram crianças pequenas ou donas de casa sem emprego remunerado para contribuir com as despesas familiares. Ademais, também declarou que o requerente não tinha o direito de reivindicar indenização pela destruição de sua casa, pois ele foi realocado para um apartamento subsidiado pelo governo e, embora o Conselho de Distrito de Ümraniye não tivesse exercido suas atribuições de retirá-lo do local de perigo, nada o impediu de fazê-lo a qualquer momento. Por fim, decidiu não aplicar juros de mora à quantia reconhecida por danos morais (ECHR, 2004, § 40).

As partes recorreram dessa sentença ao Tribunal Supremo Administrativo, que rejeitou o recurso de cassação em uma sentença de 21 de abril de 1998. Além disso, um pedido de retificação da sentença feito pela prefeitura de Istambul, mas sem sucesso, o que resultou em uma sentença definitiva comunicada ao requerente em 10 de agosto de 1998. Ocorre que, embora a indenização tenha sido reconhecida pelo poder judiciário doméstico, até a data de prolação da sentença pela Grande Sala do TEDH, os entes governamentais condenados ainda não haviam levado a cabo o cumprimento de suas obrigações relativas ao pagamento determinado pela Corte doméstica (ECHR, 2004, § 41-42).

## **2.2 A responsabilidade civil como instrumento de gestão dos riscos de desastres**

A definição de gestão de desastres é ampla e envolve a organização, planejamento e implementação de medidas de preparação, resposta e recuperação de desastres. Tal gerenciamento não pode prevenir ou eliminar completamente as ameaças, mas se concentra na criação e implementação de planos de preparação e outros para reduzir o impacto de desastres e reconstruir melhor. Adotar essas medidas de gestão envolve a compreensão do conceito de risco de desastre, como a possibilidade de morte, lesão, destruição ou danos em um período específico, determinado probabilisticamente em função da exposição a perigo, vulnerabilidade e capacidade. Assim, é importante levar em conta os contextos sociais e econômicos em que os riscos de desastres ocorrem, bem como o fato de que as pessoas não compartilham necessariamente as mesmas percepções de risco e fatores de risco subjacentes (UNDRR, 2016, p. 14-15).

O direito compõe a governança de risco de desastres como instrumento de gestão dos desastres. Essa relação pode ser evidenciada no caso Öneriyıldız, na medida em que, as autoridades governamentais da Turquia falharam na implementação de políticas e estratégias com o objetivo de prevenir novos riscos, reduzir os existentes e gerenciar os residuais, contribuindo para fortalecer a resiliência e reduzir as perdas. Isso não se confunde com a

governança do risco de desastres, a qual se consubstancia como um sistema de instituições, mecanismos, marcos normativos e outros arranjos destinados a orientar, coordenar e monitorar a redução do risco de desastres e áreas políticas relacionadas (UNDRR, 2016, p. 15).

No aspecto da governança, vislumbra-se que havia instrumentos normativos e instituições capazes de evitar a tragédia, mas a negligência e omissão do Estado tornaram esses instrumentos ineficientes. Isso demonstra que somente prever mecanismos jurídicos de maneira abstrata não resolve o problema, já que, a gestão de risco de desastres até se vale do caráter instrumental da governança, mas deve ir além dela para ter êxito de forma eficiente, mediante ações práticas que efetivem as disposições legais. O caso Öneriyıldız demonstra que legislação relativa a direito urbanístico e ambiental não são capazes de prevenir de forma eficaz a ocorrência de desastres, quando os entes públicos são negligentes e omissos.

A ineficácia das instituições jurídicas no caso Öneriyıldız exemplifica um contexto mais amplo, posto que, se por um lado, os riscos os catastróficos são uma realidade contínua ao longo da história, por outro, a sociedade e os sistemas sociais possuem uma limitada experiência em lidar com esses eventos extremos. Esse cenário contribui para a insuficiência e, em alguns casos, inexistência dos mecanismos atuais de gestão e resposta a tais eventos (Damacena, 2019, p. 931), sendo que, de acordo com Farber (2011, p. 1807), os instrumentos do direito tradicionais não são adequados às demandas relacionadas aos desastres.

Nesse contexto, autores como Carvalho (2020b, p. 6) defende a existência de um novo ramo do Direito, o Direito dos Desastres, o qual se desenvolve como um campo multidisciplinar da ciência jurídica que visa gerir todas as fases de um evento catastróficos, razão pela qual se relaciona com diversas áreas de aplicação do Direito. O Direito dos Desastres possui funções específicas relacionadas ao que doutrinadores como Farber (2013, p. 12) denomina como ciclo do Direito dos Desastres, o qual se divide nas seguintes fases: prevenção; mitigação; resposta emergencial; compensação às vítimas e reconstrução dos sistemas afetados.

No âmbito da prevenção e mitigação, busca implementar medidas e políticas que reduzam os riscos e impactos dos desastres, promovendo a segurança e a resiliência das comunidades. Durante a fase de resposta emergencial, estabelece os procedimentos legais para a mobilização rápida e eficiente de recursos e assistência às vítimas, bem como a coordenação entre os atores envolvidos. Na compensação, busca garantir mecanismos de reparação e indenização pelos danos sofridos, responsabilizando os agentes causadores dos desastres. Por fim, no processo de reconstrução dos sistemas afetados, o Direito desempenha um papel fundamental ao estabelecer normas e diretrizes para a reestruturação e o restabelecimento das condições necessárias para o funcionamento adequado desses sistemas (Farber, 2013, p. 12).

O Direito dos Desastres desempenha várias funções interligadas para manter a operacionalidade do Direito diante de eventos catastróficos, buscando responder de forma rápida a violações jurídicas, estabilizar e realocar vítimas, identificar responsáveis pelos danos e reduzir vulnerabilidades futuras. Suas ações visam promover resiliência, recuperação e proteção das comunidades afetadas, por meio de uma gestão contínua do risco catastrófico e tomada de decisões jurídicas dinâmicas para mitigar os efeitos negativos dos desastres e promover a recuperação e reestruturação social. O Direito dos Desastres visa fornecer ordem e segurança em situações caóticas e incertas, orientando ações e medidas durante e após essas perturbações (Carvalho, 2020a, p. 5).

Após um desastre, o Direito desempenha o papel de assimilar a anormalidade e direcionar a sociedade para uma nova normalidade estável, sendo que cada um de seus ramos contribui de forma específica para o ciclo de gestão do risco, mitigando os impactos, fornecendo estabilidade, reduzindo vulnerabilidades e tomando decisões proporcionais e fundamentadas em informações confiáveis. Por isso, torna-se necessário integrar as diferentes áreas jurídicas, para que atuem de forma conjunta e coordenada em todas as fases do desastre (Carvalho, 2020a, p. 5).

O desastre ocorrido no caso Öneriyıldız em 1993 ressalta a importância da gestão de risco de desastres e do cumprimento efetivo das normas existentes. Mesmo naquela época, a Turquia já possuía um arcabouço legal que, se seguido adequadamente, poderia ter evitado a tragédia. Com efeito, o TEDH considerou que a falta de um sistema de liberação controlada dos gases, conforme orientado por normas turcas e especialistas, poderia ter evitado a catástrofe. A adoção dessa medida não demandaria grandes reformas estruturais, tampouco medidas custosas financeiramente. Em outras palavras, o simples cumprimento das normas e a implementação das medidas apontadas por especialistas poderiam ter evitado o desastre. Não se tratou de ausência de normas, mas de ineficácia destas advinda da negligência e omissão do poder público.

Especificamente quanto à fase de compensação, surge uma forte relação entre o Direito dos desastres e o Direito de danos, porquanto, segundo defendem Carvalho e Damascena (2013, p. 76-77), os principais instrumentos de compensação por danos derivados de desastres são os seguros privados, as ações de responsabilidade civil e os fundos ou programas governamentais. Nesse sentido, o próprio Quando Sendai (2015, par. 30), estabelece entre as prioridades a serem adotadas pelos Estados a nível nacional e local, promover mecanismos para a transferência de riscos de desastres e seguros, compartilhamento de riscos e retenção e proteção financeira,

conforme apropriado, para investimento público e privado, a fim de reduzir o impacto financeiro dos desastres sobre os governos e as sociedades, em áreas urbanas e rurais.

Os seguros são considerados pelo UNRDD (2009, p. 27) como um importante instrumento de transferência de risco, contudo, os Estados podem valer-se de outros mecanismos de transferência de risco mais adequados à sua realidade, mediante instrumentos formais, tais como, títulos de catástrofe, linhas de crédito contingentes e fundos de reserva. Além disso, transferência de risco pode ocorrer informalmente dentro da família e redes comunitárias onde há reciprocidade e expectativas de ajuda mútua por meio de doações ou outras formas de transferência. Nesse ponto, observa-se que o UNDRR não elenca as ações de reparação civil dentre entres seus instrumentos, embora, no Quadro Sendai (2015, § 19), conste entre seus princípios norteadores que os Estados têm a responsabilidade fundamental de prevenir e reduzir os riscos de desastres.

Ocorre que, conforme discorrido no capítulo anterior, em geral, a grande maioria das pessoas pobres não dispõe de meios para ter acesso a um seguro privado e o estabelecimento de fundos de compensação em casos de catástrofes também não é uma realidade amplamente empregada pelos países, sendo que essas medidas, em geral, devem ser adotadas anteriormente à ocorrência dos fenômenos extremos. Conforme ressalta Sugarman (2007, p. 13), ajudar efetivamente as vítimas após um desastre, em geral, requer medidas governamentais antecipadas. No entanto, é importante observar que o fato de uma catástrofe ter ocorrido, não significa necessariamente que algum esquema especial baseado em desastres precise entrar em vigor.

A responsabilidade civil é um instrumento jurídico de grande importância no contexto dos desastres, pois maioria dos Estados possui previsões legais a respeito dessa ferramenta, o que a torna relevante para lidar com os danos decorrentes de catástrofes. Embora não tenha sido especificamente projetada para esse fim, ela pode ser usada como um mecanismo de gestão de risco de desastres, por isso, é função fundamental do Estado estabelecer regras e garantir o acesso ao processo judicial para resolver disputas que não possam ser resolvidas extrajudicialmente.

No caso Öneriyıldız, o TEDH (2004, §§ 156-157) reconheceu a indenização obtida mediante um processo de reparação civil como um instrumento de compensação em situações de desastres. A eficácia dessa ação não dependia do resultado do processo penal em curso, e o acesso a ela não foi obstruído por atos ou omissões das autoridades. Os tribunais administrativos responsáveis pelo caso estavam claramente autorizados a avaliar os fatos estabelecidos até o momento, determinar a responsabilidade pelos eventos em questão e emitir uma decisão

executória. O recurso contencioso-administrativo utilizado pelo requerente era, à primeira vista, suficiente para que ele prosseguisse com o mérito de sua reclamação relacionada à morte de seus familiares e pudesse ser devidamente indenizado pela violação do mencionado artigo 2<sup>16</sup> (ECHR, 2004, § 151).

No entanto, essa medida corretiva não foi efetiva na prática devido à inefetividade do processo de compensação, haja vista que a indenização por danos e prejuízos concedidos ao requerente nunca foi efetivamente paga. Essa situação contraria a jurisprudência do TEDH (2004, § 152), que considera que o direito a um tribunal garantido pelo artigo 6<sup>17</sup> também protege a execução de decisões judiciais definitivas e vinculantes que, nos Estados que aceitam o Estado de Direito, não podem permanecer inoperantes em prejuízo de uma das partes.

O TEDH (2004, § 154-155) considerou que o requerente não pode ser responsabilizado por não ter tomado medidas pessoais para fazer cumprir a decisão de indenização devido ao tempo prolongado que o tribunal administrativo levou para decidir a reclamação e à ausência de juros de mora sobre o valor concedido. O tribunal nacional demonstrou falta de diligência ao levar quase cinco anos para chegar a uma decisão, mesmo tendo se baseado inteiramente em um relatório pericial disponível desde maio de 1993. Por isso, o procedimento judicial não ofereceu ao requerente um recurso efetivo para proteger a vida de seus parentes e, portanto, houve uma violação do artigo 13<sup>18</sup> da CEDH.

O caso Önergyıldız pelo TEDH revela que, em um Estado de Direito que garante a eficácia das normas e o funcionamento das instituições, a responsabilidade civil tem o potencial de desempenhar um papel importante na fase de compensação da gestão de risco de desastres. Além de reparar os danos sofridos e contribuir para a reconstrução, aumenta a capacidade de lidar com perigos futuros, fortalecendo a resiliência. No entanto, a falha no processo de compensação no caso Önergyıldız, evidenciada pela ineficácia do sistema judicial turco em

---

<sup>16</sup> ARTIGO 2º. Direito à vida 1. O direito de qualquer pessoa à vida é protegido pela lei. Ninguém poderá ser intencionalmente privado da vida, salvo em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal, no caso de o crime ser punido com esta pena pela lei. 2. Não haverá violação do presente artigo quando a morte resulte de recurso à força, tornado absolutamente necessário: a) Para assegurar a defesa de qualquer pessoa contra uma violência ilegal; b) Para efectuar uma detenção legal ou para impedir a evasão de uma pessoa detida legalmente; c) Para reprimir, em conformidade com a lei, uma revolta ou uma insurreição (CEDH, 1950).

<sup>17</sup> ARTIGO 6º Direito a um processo equitativo 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça [...] (CEDH, 1950).

<sup>18</sup> ARTIGO 13º Direito a um recurso efectivo Qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que actuem no exercício das suas funções oficiais (CEDH, 1950).

garantir a plena execução da sentença condenatória, demonstra que essa falta de reparação agrava a vulnerabilidade das vítimas, que já se encontravam em situação de pobreza antes do desastre e contribui para o ciclo de recorrência de desastres, em que a pobreza como fator de vulnerabilidade se torna tanto o ponto de partida, quanto o ponto de chegada.

Outra conclusão que se pode chegar é que, nas situações em que o Estado não adota medidas prévias de instituição de mecanismos de compensação como seguros ou fundos, a responsabilidade civil assumir esse papel. No caso em questão, a situação de pobreza das vítimas impossibilitou o acesso a um seguro privado e não houve menção a um fundo de compensação. A única medida compensatória citada foi a disponibilização de moradias subsidiadas pelo governo, o que não foi suficiente para reparar todos os danos, como perda de familiares, danos materiais, danos morais e a completa ruptura do modo de vida da comunidade afetada.

Nesse contexto, a responsabilidade civil poderia preencher essa lacuna de medidas de gestão de risco não adotadas previamente, desde que o poder judiciário cumprisse sua própria sentença. A falha não reside na concepção da responsabilidade civil no ordenamento jurídico, mas sim na estrutura do Estado de Direito e na incapacidade das instituições em garantir o cumprimento das leis. Apesar das dificuldades enfrentadas pelas vítimas no litígio judicial devido à natureza subjetiva da responsabilidade civil da administração pública no ordenamento jurídico turco, o Tribunal Administrativo condenou o Estado a título de responsabilidade civil, demonstrando a viabilidade desse instrumento na gestão de riscos de desastres, especialmente na fase de compensação.

### **2.3 Responsabilidade civil e tutela inibitória: para além da reparação e dissuasão, a prevenção**

A responsabilidade civil pode desempenhar um papel relevante ao influenciar comportamentos sociais, estimulando ou inibindo determinados padrões, contudo, além dos problemas relacionados à falta de efetividade, quando o poder judiciário não garante a execução de suas sentenças, como no caso Öneriyıldız, ela também apresenta outras limitações, principalmente quando as vítimas são pessoas pobres. No entanto, é essencial reconhecer as relevantes funções compensatórias, dissuasórias e preventivas desempenhadas pela responsabilidade civil, que adquirem importância fundamental como mecanismo de resiliência.

A responsabilidade civil no contexto de desastres não se limita apenas à compensação de danos interpartes, mas também busca promover justiça social, tornando-se necessário

analisar se os danos decorrem de infortúnios imprevisíveis ou de injustiças enraizadas em desigualdades sociais. Nessa conjuntura, um dos desafios do Direito é mitigar o sofrimento humano e promover mudanças sociais que previnam ou reduzam os danos futuros (Balbino e Brasil, p. 277-278).

Os infortúnios são eventos imprevisíveis e inevitáveis, que são considerados força maior e não resultam em responsabilização (Carvalho, 2015, p. 182). Contudo, o caso Önergyıldız representa bem a ideia de injustiça defendida pelo autor supracitado, posto que a existência de desigualdades sociais aumentou os perigos para a comunidade atingida, levando a danos que já eram previsíveis. Em assim sendo, a avaliação constante entre falhas passíveis de responsabilização, omissões justificáveis e a ausência de motivação para imputação é crucial para determinar a responsabilidade diante dessas situações.

Alguns autores<sup>19</sup> pautam essa discussão a partir dos princípios da prevenção e precaução que orientam a responsabilidade civil em matéria ambiental. Tais normas possuem a mesma origem como instrumentos poderosos para evitar e prevenir a ocorrência de danos ao ambiente, sendo que principal diferença entre eles está na incerteza científica ou no grau de avaliação dos riscos (Rios e Irigaray, 2005, p. 95). Assim, esses princípios não se confundem, vez que o princípio da prevenção é utilizado quando o risco do dano é efetivo e real, ou seja, trata-se do risco conhecido. Já o princípio da precaução é aplicado para aqueles casos de riscos possíveis ou hipotéticos, também chamados de abstratos (Balbino e Brasil, 2017, p. 267).

Com base no princípio da precaução, Carvalho (2015, p. 166) defende a possibilidade imputação de responsabilidade civil do Estado por omissão no cumprimento de deveres de proteção, desde que seja plausível e razoável exigir a adoção de medidas cautelares, tais como, fiscalização, execução de obras, adoção de medidas materiais, entre outras. Esses são casos em que se justifica impor deveres de proteção devido à gravidade de potenciais consequências de um evento, ainda que haja apenas a possibilidade, em detrimento de probabilidades quantificáveis. Isso não significa que o dever de proteção deve estar fundamentado em meras especulações casuísticas, mas, que se deve pautar em hipóteses cientificamente ponderáveis.

Com base na ideia do autor supracitado, mesmo que as autoridades governamentais da Turquia não tivessem pleno conhecimento do relatório técnico que apontava os perigos derivados do depósito de lixo, elas deveriam ser responsabilizadas, porque se omitiram no dever de proteção e adoção de medidas legislativas e administrativas para evitar ou minimizar os riscos de um desastre. Essa obrigação derivaria do fato de que, com base em dados científicos,

---

<sup>19</sup> Carvalho (2015); Martins de Carvalho (2020); Carvalho e Damascena (2013); Balbino e Brasil (2017), entre outros.

é cediço que um depósito de lixo nas proximidades de residências em condições precárias habitadas por pessoas pobres e com baixa capacidade de resiliência demanda uma gestão de riscos a fim de evitar ou mitigar os efeitos de um eventual desastre.

Enquanto para Carvalho (2015, p. 166), a responsabilidade civil sob o viés da precaução deriva de um dever de proteção face à magnitude do dano, com base em probabilidades científicas, para Martins de Carvalho (2020b, p. 29), a responsabilidade civil deve ser orientada pelo princípio da prevenção, já que para ela, os desastres são uma realidade inevitável considerando a interação entre fatores humanos e naturais envolvidos na construção dessas catástrofes. Nesse viés, o fato de as autoridades públicas da Turquia estarem cientes da exposição das vítimas vulneráveis ao perigo, o qual decorre e é agravado por fatores socioeconômicos, claramente justifica a imputação de responsabilidade civil com base no princípio da prevenção, considerando que esse desastre era uma tragédia anunciada.

Dessa maneira, para Martins de Carvalho (2020, p. 29), o princípio da prevenção assume uma importância normativa superior a outras regras, impulsionando a ação dos atores envolvidos e permitindo a atribuição de responsabilidades. A responsabilidade interpretada a partir dessa premissa passa a ter um caráter preventivo, além do caráter reparador tradicional, o que orienta uma atuação mais consciente no sentido de se evitar danos.

Balbino e Brasil (2017, p. 268) também defendem essa ideia, pois consideram que em contexto de risco adequadamente avaliado e mapeado, a prevenção exige uma intervenção proativa, com o objetivo de eliminar ou, no mínimo, reduzir os riscos. Martins de Carvalho (2020, p. 29) acrescenta que essa concepção de prevenção se baseia no conhecimento sólido e impõe aos agentes políticos e gestores públicos a obrigação de agir antecipadamente, em vez de apenas reagir, abordando especialmente as origens do risco.

O princípio da prevenção incentiva os atores envolvidos a agir antecipadamente na gestão de riscos, protegendo e garantindo a segurança, o que implica em assumir deveres e obrigações para cuidar do outro, especialmente dos mais vulneráveis. Esses deveres podem envolver ações positivas ou negativas, e o Estado tem uma responsabilidade especial nesse contexto. Em caso de violações, as vítimas têm o direito de buscar medidas judiciais para fazer cumprir os deveres e reduzir ou prevenir danos graves, inclusive irreversíveis (Martins de Carvalho, 2020, p. 29).

A noção de deveres positivos e negativos destaca a importância de considerar a pobreza como um déficit de direitos nos termos da concepção advogada por Fernandez Blanco (2021, p. 22-26), já que a positivação da ausência de capacidades como direitos juridicamente exigíveis impõe obrigações e padrões de diligência ao Estado e aos indivíduos. No caso

Öneryıldız, a falta de efetividade em direitos como meio ambiente saudável, moradia adequada e saúde, devido aos perigos decorrentes do depósito de lixo, evidencia a pobreza como ausência de direitos. Isso se reflete na vulnerabilidade da comunidade afetada, na dificuldade em lidar, resistir e se recuperar dos perigos, e fragiliza sua resiliência. Essa compreensão tem relevância no debate sobre a função preventiva da responsabilidade civil no contexto dos desastres.

Papayannis (2022, p. 313) explica que a função preventiva da responsabilidade civil é uma das tendências mais consolidadas no direito de danos moderno. A ideia de que os tribunais podem agir para neutralizar certos riscos que ameaçam resultar em danos graves é cada vez mais aceita. Essas medidas, que juntas formam o que é chamado de tutela civil inibitória, cujos exemplos de modalidade típica ou atípica são diversos no direito comparado, nos quais, em geral, decisões judiciais podem proteger potenciais vítimas por meio de mandados de inovação ou de não inovação, que podem ter caráter definitivo ou apenas cautelar.

Não se pode deixar de ponderar que, embora haja debates sobre se a tendência preventiva deve ser considerada dentro do escopo da responsabilidade civil, faz-se necessário reconhecer que o termo “responsabilidade” pode abranger a ideia de deveres em relação aos outros. Assim, a noção de responsabilidade implica em tomar precauções razoáveis para evitar causar danos a terceiros, sendo que faz parte das responsabilidades mútuas garantir que outros não sejam prejudicados por ações negligentes ou perigosas, de acordo com o sistema legal de cada país (Papayannis, 2022, p. 314).

A ação preventiva é tomada antes que um agente cause danos, mas pode ser difícil justificar sua concessão sem violar os direitos de terceiros. Por exemplo, em casos simples, em que a conduta é claramente ilícita e coloca a potencial vítima em perigo, as bases para suprimir a conduta são evidentes. Já em situações mais complexas, os juízes podem enfrentar o desafio de determinar como proteger efetivamente a vítima sem restringir injustificadamente a liberdade de ação dos potenciais causadores de danos. Por isso, fatores como a magnitude do risco, a iminência do dano, o tipo de dano e sua irreparabilidade são relevantes para a função preventiva (Papayannis, 2022, p. 315).

A função preventiva se distingue da função dissuasória, pois enquanto a dissuasão oferece incentivos para uma ação mais segura, a prevenção busca eliminar a fonte de risco. A ação preventiva impede o agente de prosseguir com uma atividade que possa causar danos, enquanto a dissuasão apenas implica em responsabilização pelos danos eventualmente causados. A prevenção envolve uma interferência maior na liberdade de ação, mas é fundamental para evitar o risco e proteger potenciais vítimas (Papayannis, 2022, p. 314).

Laurent (2003, p. 297) e Renucci (2007, p. 793) concordam que a sentença do caso Öneriyıldız possui um efeito simbólico, visando incentivar as autoridades turcas a requalificarem as áreas degradadas e a realojar a população que vivia em terrenos irregulares e em condições precárias. Quando se faz um paralelo com a responsabilidade civil, percebe-se que esse efeito pertence à esfera da dissuasão, já que o aspecto preventivo está relacionado com a possibilidade de inibição do comportamento que pode causar o dano. No aspecto preventivo, o que se observa é que as medidas de reparação determinadas pelo TEDH, quando analisadas em comparação com os aspectos preventivos da responsabilidade civil, pouco contribuíram para evitar novos desastres semelhantes, tanto que, após esse caso, vários outros situações envolvendo desastres foram julgadas pelo TEDH, tendo a Turquia como réu, conforme já apontado neste trabalho.

Em âmbito doméstico, antes do desastre ocorrer no caso Öneriyıldız, foram tomadas algumas medidas de tutela inibitórias. Em abril de 1991, o Conselho Distrital de Ümraniye solicitou a nomeação de peritos para avaliar o depósito de lixo e determinar se estava em conformidade com os regulamentos aplicáveis. O relatório dos peritos concluiu que o aterro não atendia aos requisitos técnicos e representava perigos significativos para a saúde dos habitantes do vale. No entanto, os conselhos distritais e o município contestaram o relatório, alegando que a perícia foi encomendada sem o conhecimento deles. Como não foram apresentadas petições complementares, o processo foi suspenso (ECHR, 2004, § 13-14).

Em 27 de Agosto de 1992, o presidente da Câmara de Ümraniye, solicitou ao Tribunal Distrital de Üsküdar medidas provisórias para impedir o Município e os Conselhos Distritais vizinhos utilizarem o aterro. Em 3 de Novembro de 1992, o representante da Câmara de Istambul opôs-se a este pedido, destacando os esforços da Câmara Municipal para resolver o problema, inclusive o projeto de novas instalações para o depósito de lixo, que deveria estar concluído em 1993. Embora estes procedimentos ainda estivessem pendentes, o Conselho Distrital de Ümraniye notificou o Presidente da Câmara de Istambul de que, a partir de 15 de maio de 1993, a descarga de resíduos deixaria de ser autorizada (CEDH, 2004, § 16-17).

Novamente, percebe-se que o ordenamento jurídico turco possuía remédios jurídicos, de tutela inibitória que, em tese, obrigar os entes públicos a adotarem medidas de gestão de riscos, contudo, a falta de efetividade desses instrumentos jurídicos, tonaram eles ilusórios. Além disso, esse contexto demonstra que a responsabilidade civil, apenas sob o clássico viés compensatório, pode não mais atender à dinamicidade da sociedade atual, porque não evita os danos futuros e não produz efeito preventivo, na medida em que se volta para o passado, com a noção de um dano sofrido e a obrigação de repará-lo, como sanção, de modo que, no máximo,

possuirá efeito dissuasório. Sem embargo, a complexidade do contexto dos desastres, demanda um viés mais amplo, não restrito à reparação, abrangendo também a função preventiva, voltada para o futuro, com finalidade antecipatória.

A parte do campo teórico, a análise do caso Önergyıldız mostra que a mera previsão de remédios jurídicos preventivos não contribui significativamente para a redução de risco de desastres, o que nos leva novamente ao debate levantando por Fernandez Blanco (2021, p. 45) no sentido de que se faz necessário um Estado de Direito com uma estrutura sólida, posto que, do contrário, a implementação de políticas públicas pouco terá consequências se a estrutura geral da lei for fraca. Assim, os instrumentos jurídicos, como a responsabilidade civil, aqui incluindo a tutela inibitória, que compõem a governança dos riscos de desastres, são cruciais para a construção de resiliência, principalmente para as pessoas desfavorecidas, contudo, faz-se necessário que Estado de Direito possibilite a efetividade de direitos, cujo déficit, não apenas constituem o conceito jurídico de pobreza, como também a ausência ou diminuição da capacidade de lidar, resistir e se recuperar de um desastre.

#### **2.4 *Build back better*: reparação resiliente**

O Marco de Sendai, em sua quarta diretriz, aborda a necessidade de uma resposta efetiva e reconstrução aprimorada após desastres, que visa preservar vidas e reduzir riscos imediatos. O foco está na construção de resiliência durante a reparação, garantindo que a infraestrutura local não seja severamente prejudicada, o que permite que a comunidade funcione regularmente, atendendo às necessidades dos afetados e acelerando a recuperação. Em resumo, o objetivo é reconstruir de forma a fortalecer a resiliência, garantindo a continuidade dos serviços e promovendo uma recuperação mais rápida (Leitão, 2017, p. 200).

A respeito do conceito do princípio *Build back better*, no glossário de termos relativos a desastres elaborado pela ONU (2016, p. 11), *in verbis*:

**Reconstruir melhor**

O uso das fases de recuperação, reabilitação e reconstrução após um desastre para aumentar a resiliência de nações e comunidades por meio da integração de medidas de redução de risco de desastres na restauração de infraestrutura física e sistemas sociais e na revitalização de meios de subsistência, economias e meio ambiente.

Nota: O termo “social” não será interpretado como um sistema político de nenhum país<sup>20</sup> (tradução nossa).

---

<sup>20</sup> Build back better

The use of the recovery, rehabilitation and reconstruction phases after a disaster to increase the resilience of nations and communities through integrating disaster risk reduction measures into the restoration of physical infrastructure and societal

O princípio *Build back better* orienta que reconstrução vai além de simplesmente restaurar a comunidade às condições prévias ao desastre, especialmente quando elas não são mais adequadas, competitivas ou funcionais no contexto pós-desastre. Uma reconstrução bem-sucedida envolve a decisão de realocar total ou parcialmente as estruturas e recursos da comunidade, além de restaurar a área afetada de forma a transformá-la em um ambiente natural. Portanto, as decisões de recuperação da comunidade são baseadas em uma avaliação completa de todas as alternativas e opções disponíveis, evitando a simples reconstrução de uma área que permanece vulnerável (Farber, et al., 2015, p. 397).

Na perspectiva, é importante repensar o princípio da reparação integral. Além de retornar ao estado anterior, a ideia de *build back better* implica em mitigar a continuidade da vulnerabilidade e do risco intolerável. Assim, o dano é considerado efetivamente reparado quando são adotadas medidas para evitar a perpetuação da vulnerabilidade. “Evidenciamos, então, a importância de se promover uma reparação integral com base na premissa de incorporar o risco, eis que apenas assim se poderão mitigar futuras perdas patrimoniais e extrapatrimoniais ante novos desastres, reduzindo, pois, o próprio dano” (Leitão, 2017, p. 204).

A reparação resiliente busca mitigar os danos aos direitos fundamentais e à qualidade de vida da comunidade afetada, reconhecendo que nenhum tipo de reparação pode realmente superar o trauma da violação desses direitos. O objetivo é construir uma comunidade que esteja melhor preparada para lidar com os riscos de futuros desastres. Dessa forma, a reparação resiliente deve ser analisada como uma reparação integral, considerando os princípios de segurança e solidariedade, a qual é entendida como a igualdade de dignidade social e busca promover o pleno desenvolvimento da pessoa e suas condições de vida socioambientais. Assim, mesmo que o dano efetivo tenha sido reparado, se a vulnerabilidade e os riscos intoleráveis persistirem, é correto concluir que não houve uma reparação integral (Leitão, 2017, p. 199).

Pode-se constatar que no caso Öneriyıldız que as medidas compensatórias adotadas pelo governo turco foram insuficientes para garantir uma reparação resiliente para a vítima. Nesse sentido, o TEDH (2004, § 156) considerou que a ação de indenização sentenciada pelo tribunal nacional foi excessivamente demorada, além de não ter sido paga. Ademais, os benefícios concedidos ao requerente por meio do fornecimento de moradias subsidiadas não conseguiram remover ou mitigar a condição de vulnerabilidade da vítima.

---

systems, and into the revitalization of livelihoods, economies and the environment. Annotation: The term “societal” will not be interpreted as a political system of any country (UN, 2016, p. 11).

A medida de reparação conferida pelo TEDH também não considerou o princípio de reconstruir melhor. É cediço que, no momento de prolação da sentença pelo Tribunal de Estrasburgo, a concepção desse princípio ainda não estava referenciada nos documentos internacionais de Direitos Humanos, contudo, o artigo 41 da CEDH<sup>21</sup> estabelece o princípio da reparação razoável, segundo o qual, o TEDH possui competência para determinar uma reparação razoável para as vítimas, caso a legislação do país demandando não possua uma reparação integral.

Na sentença em estudo O TEDH (2004, § 167) concluiu que o requerente sofreu danos em decorrência das violações constatadas e que há uma relação causal clara entre essas violações e o dano alegado. Quanto ao reembolso das despesas funerárias, o tribunal considerou que a alegação do requerente, baseada em um artigo de jornal, não é irrazoável, uma vez que ele teve que enterrar nove de seus parentes próximos. Portanto, o TEDH concedeu integralmente o valor solicitado para esse fim, que era de dois mil dólares estadunidenses.

Em relação à alegação de perda de apoio financeiro, não foram fornecidos detalhes específicos. No entanto, o TEDH (2004, § 168) entendeu que cada membro da família contribuía, de alguma forma, para o sustento de todos, razão pela qual decidiu conceder uma quantia global de dez mil euros neste ponto.

Quanto à da moradia do requerente, o TEDH (2004, § 169) concluiu que as circunstâncias do caso não resultaram em uma perda maior do que o benefício obtido com as transações relacionadas ao seu apartamento adquirido com subsídios do governo turco. Portanto, o tribunal entendeu que não era necessário pagar uma compensação pela destruição de sua moradia, uma vez que a constatação de uma violação constitui uma satisfação adequada.

No caso dos bens móveis, o tribunal administrativo de Istambul concedeu uma indenização, mas excluiu os eletrodomésticos devido à falta de eletricidade na residência do requerente. Todavia, considerando que essa indenização nunca foi paga, o TEDH (2004, § 170) decidiu que esse resultado não poderia ser levado em conta para os fins do artigo 41 da Convenção. Após uma análise detalhada dos itens familiares apresentados nos catálogos e considerando as condições de vida de uma família de baixa renda, o tribunal concedeu uma indenização de mil e quinhentos euros ao requerente.

---

<sup>21</sup> ARTIGO 41° - Reparação razoável - Se o Tribunal declarar que houve violação da Convenção ou dos seus protocolos e se o direito interno da Alta Parte Contratante não permitir senão imperfeitamente obviar às consequências de tal violação, o Tribunal atribuirá à parte lesada uma reparação razoável, se necessário (CEDH, 1950).

Outrossim, o TEDH (2004, § 173-174) concedeu uma compensação para o requerente e seus três filhos sobreviventes, totalizando cento e trinta e cinco mil euros, por danos morais decorrentes das violações dos artigos 2 e 13 da Convenção. Além disso, o tribunal considerou razoável conceder ao requerente dezesseis mil euros para cobrir as custas, despesas e juros de mora, deduzindo o valor de assistência jurídica gratuita fornecida pelo Conselho da Europa no processo. Os juros de mora serão calculados com base na taxa de empréstimo marginal do Banco Central Europeu, acrescida de três pontos percentuais.

Percebe-se que as medidas de reparação determinada pelo TEDH indica que uma indenização que normalmente é obtida a partir de ação de responsabilidade civil é instrumento efetivo para compensar as violações de direitos humanos no contexto de desastres, tanto que se utiliza de seus institutos, tais como danos morais e patrimoniais. Como base na premissa da reparação razoável contida no artigo 41 da CEDH, percebe-se que o TEDH focou nas medidas reparatórias de caráter indenizatório, o que se justifica pelos próprios pedidos formulados pelo requerente. Ocorre que essas medidas outorgadas, por um lado, inegavelmente têm o potencial de concorrer para a reparação das vítimas, contudo, muito poderiam ter avançado no que se refere aos aspectos preventivos.

A título de exemplo comparativo, no recente caso apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o caso *Empregados da fábrica de fogos de santo Antônio contra Brasil*, em que um desastre ocorreu em uma fábrica de fogos de artifício na Bahia, resultando na morte de sessenta pessoas, a maioria mulheres afrodescendentes em condições de pobreza. Os sobreviventes, incluindo crianças, não receberam tratamento médico adequado. Os trabalhadores eram contratados informalmente, recebiam baixos salários e não tinham acesso a equipamentos de proteção ou treinamento adequado (CIDH, 2020, § 17-19).

Apesar da exigência legal de fiscalização da fábrica de fogos de artifício, as autoridades negligenciaram essa responsabilidade, resultando na explosão que ocorreu. Após o desastre, foram iniciados processos penal, administrativo, civil e trabalhista. No entanto, até a emissão da sentença da Corte Interamericana, apenas o processo administrativo e alguns processos nas esferas civil e trabalhista foram concluídos, sem que a reparação completa fosse efetivada. Os demais processos ainda estavam pendentes após mais de dezoito anos (CIDH, 2020, § 20).

Dentre as medidas de reparação deferidas pela CIDH (2020, § 56) constam: 1) continuar o processo penal, as ações cíveis de indenização por danos morais e materiais e os processos trabalhistas; B) Reabilitação: 1) oferecer o tratamento médico, psicológico e psiquiátrico que requeiram as vítimas; C) Satisfação: 1) dar publicidade à sentença em mídias

oficiais e de grande circulação; e 2) realizar um ato de reconhecimento de responsabilidade internacional; D) Garantias de não repetição: 1) Implementar uma política sistemática de inspeções periódicas nos locais de produção de fogos de artifício; e 2) Desenhar e executar um programa de desenvolvimento socioeconômico destinado à população de Santo Antônio de Jesus; E) Indenizações Compensatórias: 1) pagar os valores fixados na Sentença em função dos danos materiais e imateriais, e 2) o reembolso das custas e gastos.

Essas medidas, embora tenham sido outorgadas em um processo internacional, focado em obrigações decorrentes de tratados internacionais, podem demonstrar exemplos de medidas de tutela inibitória que possuem grande potencial preventivo, que poderiam ser demandadas no âmbito de ação de responsabilidade civil, para além das clássicas medidas de indenização por danos materiais e morais. Contudo, faz-se necessário ponderar que a sentença supracitada data do ano de 2020, sendo que o caso *Öneryıldız*, de 2004, o que permite inferir que a jurisprudência das Cortes de Direitos Humanos tendem a evoluir e ampliar as garantias conferidas a partir desses direitos, razão pela qual, analisar essas decisões servem de importante parâmetro para se conhecer aspectos jurídicos que podem ser incorporados ao direito privado interno, seja por exercício comparativo, seja mediante obrigações cogentes de adequar os ordenamentos jurídicos internos que são contraídas por Estados, quando ratificam instrumentos internacionais.

A partir dessa comparação entre os casos da Corte Europeia e Interamericana, pode-se perceber que, enquanto o TEDH deu primazia para uma reparação razoável, foca nos aspectos financeiros tradicionais como danos morais e materiais, a CIDH se aproximou mais da ideia de reparação resiliente, considerando a maior abrangência das medidas por esta outorgadas. Esse exercício comparativo permite extrair lições a serem aplicadas para o direito privado doméstico, no sentido de que, quando a reparação integral buscada pela responsabilidade civil corresponde a uma forma de reparação resiliente, seus efeitos vão além da fase da compensação no clico dos desastres, eis que também abrangem reflexos positivos na fase da prevenção, uma vez que contribui para aumentar as capacidades das pessoas expostas a perigos, assim como mitiga ou elimina fatores de vulnerabilidade, tais como a pobreza.

Assim, mitigar ou eliminar a pobreza por meio da garantia de direitos que constituem capacidades de lidar, resistir e se recuperar de catástrofes, é uma forma de gerir os riscos de desastres, cenário no qual, a responsabilidade civil pode desenvolver importante função, desde que as instituições do Estado de Direito sejam fortes para garantir a efetividade da lei e dos direitos nela estabelecidos.

## 2.5 Da complexidade, às novas perspectivas

A responsabilidade civil desempenha importante função na gestão de desastres, pois, ao compensar as vítimas, ela contribui para a resiliência das comunidades vulneráveis, reduzindo os perigos enfrentados por elas. Além disso, pode ter uma função preventiva, inclusive por instrumentos de tutela inibitória, incentivando a adoção de medidas para evitar danos e proteger direitos que capacitem as pessoas a enfrentarem desastres. Essa abordagem preventiva busca antecipar e qualificar eventos futuros, mas deve ser equilibrada para não restringir injustificadamente a liberdade dos potenciais causadores de danos.

O potencial que a responsabilidade civil desempenha na promoção da resiliência frente aos desastres, máxime quando orientada pela perspectiva do princípio *Build back better*, busca restaurar as condições anteriores e contribuir para a recuperação das vítimas da melhor forma. Além disso, incentiva os potenciais causadores de desastres a adotarem medidas preventivas, reduzindo a ocorrência de eventos adversos e protegendo as comunidades vulneráveis. Também estimula uma mudança de comportamento e aumenta a conscientização sobre os riscos envolvidos, promovendo aprendizado coletivo e permitindo a extração de lições valiosas para orientar políticas públicas, regulamentações e ações preventivas mais eficazes.

Outrossim, a responsabilização civil de causadores pelos danos, assim como daqueles que se omitem, também contribui para busca pela justiça e equidade no contexto de cenários catastróficos. Essa contribuição é especialmente relevante para comunidades mais pobres, porquanto fomenta a redução das desigualdades e a construção de sociedades mais justas e resilientes diante dos desafios apresentados pelos desastres.

Apesar dos aspectos potenciais supracitados, há que se considerar que não basta apenas a institucionalização de medidas legais, porquanto, faz-se necessário um Estado de Direito forte, com instituições capazes de garantir efetividade às normas jurídicas que consagram esses direitos, cujo déficit está relacionado com a concepção jurídica de pobreza. Essa garantia também perpassa pela possibilidade de possuir remédios jurídicos que permitam demandar tutela jurisdicional ou administrativa quando esses direitos são violados.

Ocorre que, utilizar a responsabilidade civil como instrumento de governança de risco de desastres, demanda uma leitura de seus institutos para além da visão tradicional arraigada às ideias de justiça corretiva que normalmente são utilizadas para sua fundamentação e interpretação. Surge aqui a necessidade de enxergar o potencial distributivo do direito privado, sob uma perspectiva mais igualitária e progressista possibilitada pela justiça distributiva, conforme se verá no próximo capítulo deste trabalho.

### ***3. Por que importa a justiça distributiva?***

Este capítulo tem como finalidade promover uma discussão sobre a importância da justiça distributiva no contexto da responsabilidade civil como instrumento de gestão de desastre e construção de resiliência, utilizando o estudo do caso Öneriyıldız como ponto de partida. A necessidade de explorar essa temática surge da crescente relevância de abordagens que buscam equidade e igualdade no enfrentamento de desastres, considerando que as catástrofes frequentemente exacerbam as desigualdades já existentes na sociedade.

Este capítulo se divide em três partes. A primeira explora as teses estabelecidas pelo TEDH e sua relevância para a responsabilidade civil em contextos de desastre, considerando as obrigações dos Estados decorrentes da CEDH. A segunda examina como os princípios da justiça distributiva podem influenciar o direito privado, abordando argumentos teóricos e contribuições de diferentes autores que defendem critérios distributivos para uma alocação mais equitativa de recursos e benefícios. A terceira destaca a importância de uma abordagem pluralista e contextual na gestão de desastres, considerando as particularidades e desigualdades sociais, visando construir uma sociedade justa e resiliente para os grupos desfavorecidos. Por fim, são apresentadas reflexões consolidando as principais ideias do capítulo.

#### **3.1. As teses fixadas pelo TEDH como estândaes de diligência para os Estados**

##### **a) Dever de adoção de um quadro legislativo e administrativo preventivo e dissuasório**

Na sentença do caso Öneriyıldız, o TEDH (ECHR, 2004, §§ 89-90) determinou que o Estado tem a obrigação positiva de adotar medidas apropriadas para proteger a vida, de acordo com o artigo 2 da CEDH, o que implica no dever de estabelecer um quadro legislativo e administrativo que dissuada efetivamente ameaças a esse direito. Tal dever é aplicável especialmente em atividades perigosas<sup>22</sup>, exigindo regulamentos específicos que levem em

---

<sup>22</sup> Além da explosão de um depósito de resíduos mencionado em Öneriyıldız, o TEDH considerou atividades industriais perigosas: a gestão de um reservatório situado numa região sujeita a monções, cuja purificação durante o período de fortes chuvas causou a inundação de uma parte da área urbana em agosto de 2001 (Kolyadenko et al. v. Rússia, App. No. 17423/05, Eur. Ct. H.R. (2012), para. 164); Ensaios nucleares atmosféricos efetuados pelas autoridades britânicas na ilha de Natal no final dos anos cinquenta, durante o qual os militares foram expostos à radiação (L.C.B. v. Reino Unido, 1998, conforme mencionado em Brincat et al. v. Malta, App. No. 60908/11, Eur. Ct. H.R. (2014), para. 80); emissões tóxicas de uma fábrica de fertilizantes (Guerra et al. v. Itália, 1998, conforme discutido mencionado em Brincat et al. v. Malta, App. No. 60908/11, Eur. Ct. H.R. (2014), para. 80); exposição a substâncias tóxicas, tais como o amianto, no local de trabalho, gerida por um Empresa pública estatal e controlada (Brincat et al. v. Malta, App. No. 60908/11, Eur. Ct. H.R. (2014), para. 81), bem como a produção secreta de combustível de foguete composto sob os auspícios dos serviços de inteligência do Estado (Mučibabić v. Serbia, App. No. 35118/11, Eur. Ct. H.R. (2016), paras. 126-127).

consideração o nível de risco potencial para a vida humana. Devem ser estabelecidas regras para concessão de licenças, funcionamento, segurança e supervisão da atividade, com a obrigação de que todos os envolvidos adotem medidas práticas para proteger efetivamente os cidadãos cujas vidas possam estar em perigo.

Uma medida preventiva importante é o direito do público à informação, que deve ser garantido por meio de procedimentos adequados, levando em consideração os aspectos técnicos da atividade perigosa, pois isso permite identificar deficiências nos processos a serem tratados e quaisquer erros cometidos pelos responsáveis em diferentes níveis. No caso específico analisado, o TEDH (2004, § 101) constatou que várias autoridades tinham conhecimento dos riscos aos quais os moradores das áreas próximas ao depósito de lixo estavam expostos, logo, tinham a obrigação positiva, conforme o artigo 2 da Convenção, de adotar medidas preventivas operacionais necessárias e suficientes para proteger esses indivíduos, especialmente porque elas mesmas estabeleceram o local e autorizaram seu funcionamento, o que gerou o risco em questão.

No caso em questão, o município de Istambul não apenas deixou de adotar medidas urgentes necessárias para proteger os moradores próximos ao depósito de lixo, como também se opôs à recomendação do Escritório de Meio Ambiente do Primeiro Ministro de se adequar aos regulamentos de controle de resíduos sólidos. Além disso, o ente municipal se opôs ao pedido de fechamento cautelar do local feito pelo prefeito de Ümraniye. Apesar disso, o Estado turco, em sua defesa perante o TEDH, alegou que o demandante tinha culpa por estabelecer sua residência próximo ao depósito de lixo, todavia, o tribunal supracitado concluiu que a política condescendente do Estado em relação às áreas desfavorecidas contribuiu para a integração dessas zonas na cidade, reconhecendo sua existência e o modo de vida dos cidadãos. Essa política, juntamente com a falta de clareza sobre as regulamentações urbanísticas, resultou em incerteza sobre as ações das autoridades responsáveis e não poderia ser considerada previsível para o público em geral (ECHR, 2004, §§ 101-102).

As autoridades permitiram que o requerente e seus parentes próximos vivessem no ambiente social e familiar que haviam criado. Além disso, cobraram impostos e pelo fornecimento de serviços públicos do requerente e dos demais moradores da área. Nessas circunstâncias, seria difícil para o Estado turco afirmar legitimamente que qualquer negligência ou falta de previsão devesse ser atribuída às vítimas. Por outro lado, o TEDH (2004, §§ 2004, § 106-107) considera que a instalação oportuna de um sistema de extração de gás no aterro de Ümraniye, antes que a situação se tornasse fatal, poderia ter sido uma medida eficaz sem desviar

excessivamente os recursos do Estado, além de que teria cumprido as regulamentações turcas e a prática geral na área.

Em resumo, a responsabilidade do Estado no caso *Öneryıldız* foi comprometida de acordo com o artigo 2 da CEDH em diversos aspectos. Primeiramente, o quadro regulatório mostrou-se defeituoso, permitindo a abertura e operação do depósito de lixo sem cumprir as normas técnicas e sem um sistema de supervisão adequado. Também houve falta de coordenação e cooperação entre as autoridades administrativas, resultando em riscos graves para a vida humana. Outrossim, a política geral ineficaz em questões urbanísticas e a incerteza na aplicação das medidas legais contribuíram para o desastre (ECHR, 2004, § 109).

Morawska (2019, p. 235-236) explica que, historicamente, as obrigações dos Estados em relação ao direito à vida eram basicamente obrigações negativas, no sentido de não violar esses direitos, nada obstante, ao longo do tempo, a jurisprudência do TEDH desenvolveu o entendimento de que desse dispositivo também derivavam obrigações positivas, as quais incluem a obrigação de tomar medidas preventivas para proteger a vida das pessoas e de investigar adequadamente casos em que a vida tenha sido perdida de forma suspeita. De acordo com Sudre (1995, p. 363), tais obrigações positivas são uma evolução natural dos direitos humanos e representam um equilíbrio entre a liberdade individual e a proteção dos interesses coletivos, posto que a proteção da vida é um interesse coletivo que deve ser equilibrado com a liberdade individual.

A Corte supracitada tem identificado uma variedade de medidas que os Estados devem tomar para cumprir essas obrigações positivas, incluindo medidas preventivas para evitar riscos à vida. Essas obrigações positivas estão em constante evolução e são avaliadas caso a caso, o qual considera as circunstâncias específicas da situação concreta e avalia se as medidas adotadas pelo Estado foram apropriadas e suficientes para prevenir a perda de vidas, bem como analisa se o Estado cumpriu sua obrigação de investigar adequadamente casos de morte, de suspeita ou de violação do direito à vida e se tomou medidas para evitar casos semelhantes no futuro (Morawska, 2019, p. 245).

Destaca-se que o TEDH não pode responsabilizar um indivíduo específico por uma violação do direito à vida, já que sua competência é relativa a apreciar se as autoridades do Estado tomaram medidas adequadas para prevenir a violação do artigo 2. O foco não está na conduta do particular, mas no comportamento das autoridades do Estado em relação às suas obrigações positivas de proteção do direito à vida. Além disso, Sudre (1995, p. 363) destaca que esse comportamento pode ser analisado, inclusive, em termos de negligência, já que as

autoridades do Estado podem ser responsabilizadas por não tomar medidas positivas adequadas para prevenir a violação desse direito, mesmo que não tenham agido diretamente para violá-lo.

O dever dos Estados de adotar de um quadro legislativo e administrativo preventivo e dissuasório é essencial para evitar danos derivados de desastres. Essas medidas são necessárias para proteger, entre outros, a segurança pública, prevenir danos à saúde, combater desigualdades sociais e ambientais, promover a transparência e a responsabilidade e garantir os direitos humanos. Um quadro legislativo e administrativo eficiente e dissuasório é necessário para garantir que todas as comunidades, independentemente de sua localização ou renda, sejam protegidas de riscos que poderiam ser geridos de modo a serem mitigados ou eliminados.

Essas medidas podem estabelecer regulamentações claras para o gerenciamento adequado de resíduos, inspeções regulares e padrões de segurança, garantindo que a negligência e omissão sejam evitados. Além disso, são fundamentais para garantia e respeito de direitos que estão ligados à redução dos riscos de desastres, tais como vida, educação, saúde, meio ambiente saudável e moradia adequada. Dessa forma, um quadro legislativo e administrativo preventivo e dissuasório, quando aplicado de forma equitativa, pode ajudar a reduzir as desigualdades e garantir que as comunidades desfavorecidas recebam a proteção adequada, mediante a adoção de políticas que priorizem a segurança das comunidades vulneráveis e a alocação justa de recursos para prevenção, resposta e recuperação de desastres. Essas medidas incluem a previsão de sistema de responsabilização civil, que pode ser utilizado como recurso efetivo, para reparar, prevenir e dissuadir condutas.

b) Dever de proteger a propriedade contra danos derivados de desastres relacionados às atividades perigosas

O artigo 1 do Protocolo nº 1 refere-se ao direito à propriedade e estabelece que toda pessoa tem direito ao desfrute pacífico de seus bens. Neste caso, as partes estavam em desacordo sobre se o requerente tinha o direito legítimo de possuir a residência em questão, ou seja, discordaram sobre se o requerente tinha uma posse no sentido do dispositivo supracitado (ECHR, 2004, § 125).

O TEDH (2004, § 129) concluiu que a mera expectativa do requerente em relação aos terrenos onde sua residência foi construída não configurava uma posse clara. No entanto, em relação à própria residência, o tribunal considerou que as autoridades estatais haviam tolerado as ações do requerente, reconhecendo assim seu interesse de propriedade em sua residência e

bens móveis. Esse interesse de propriedade foi considerado suficiente e reconhecido como uma posse nos termos do dispositivo convencional aplicável.

Com base na sentença em estudo, pode-se inferir que o direito à propriedade consiste na garantia jurídica de que as pessoas possam usar, dispor, usufruir e alienar seus bens de forma livre, pacífica e segura. Esse direito abrange não apenas a propriedade material, mas também os direitos de crédito e todas as expectativas legítimas e razoáveis dos cidadãos em relação aos seus bens (Cardoso e Benatti, 2017, p. 671). Essa proteção é essencial para a proteção do indivíduo contra o Estado, de modo que a conexão entre o nível de tutela conferido esse direito é um critério para avaliar o estado da democracia de um país (Benatti e Cardoso, 2016, p. 50)

Observa-se que, nesse contexto, a propriedade, um direito eminentemente tutelado na esfera do direito privado, está relacionado com a noção de capacidade básica para o desenvolvimento de uma vida da forma escolhida pelo indivíduo. Nesse viés, o TEDH entende que a propriedade é uma expressão da liberdade humana e está ligada à economia de mercado, na qual a proteção desse direito fomenta a segurança jurídica e a proteção do indivíduo contra a arbitrariedade estatal (Cardoso e Benatti, 2017, p. 686).

No caso em estudo, a relação de causalidade estabelecida entre a negligência grave atribuída ao Estado e a perda de vidas humanas também se aplica à residência do requerente. A violação resultante não equivale à ingerência, mas ao descumprimento de uma obrigação positiva, uma vez que os funcionários e autoridades estatais não fizeram tudo o que estava ao seu alcance para proteger os interesses de propriedade do requerente (ECHR, 2004, § 135).

A esse respeito, a defesa do Estado alegou que o requerente não poderia alegar ser vítima de uma violação do seu direito ao desfrute pacífico de suas posses, uma vez que ele havia recebido uma indenização substancial por danos materiais e havia conseguido adquirir uma residência subsidiada em condições muito favoráveis. Contudo, o TEDH (2004, § 137) desestimou essa alegação, porquanto, mesmo que as condições favoráveis em que o apartamento subsidiado pelo governo tenha sido vendido possam ter corrigido, em certa medida, os efeitos das omissões observadas, isso não pode ser consideradas uma compensação adequada pelo prejuízo sofrido pelo requerente. Portanto, independentemente das vantagens concedidas, elas não poderiam ter feito com que o requerente perdesse sua condição de vítima, especialmente porque não há nada na venda do imóvel e em outros documentos relacionados no processo que indicassem qualquer reconhecimento por parte das autoridades de uma violação do seu direito ao desfrute pacífico de suas posses.

A partir dessas considerações do TEDH, pode-se observar a importância de uma indenização originada em um processo de responsabilidade civil na reparação dos danos

decorrentes de um desastre. Não se defende que a responsabilidade civil seria um meio exclusivo de obter essa reparação, mas que, no caso concreto, o fato de o Estado turco ter proporcionado uma residência subsidiada para a vítima, não foi suficiente para promover a reparação pelos danos experimentos. Inclusive, quando o TEDH destaca o reconhecimento por parte das autoridades de que o direito pacífico ao desfrute de suas posses foi violado justifica considerar que não houve uma reparação adequada, pode-se inferir que, para o Tribunal, a devida reparação também contém elementos dissuasórios. Essa função dissuasória também pode ser alcançada pela responsabilidade civil, já que reparar danos, pode se tornar excessivamente custoso para os Estado, mais até do que adotar medidas de prevenção.

As decisões do TEDH sobre a proteção da propriedade partem do pressuposto que esse direito tem um núcleo essencial que deve ser protegido. Todavia, a proteção da propriedade não é absoluta e pode ser limitada pelo interesse público ou pela função social. Essas limitações devem ser pontuais e restritas, garantindo que a ingerência estatal na propriedade privada esteja justificada pelo ordenamento jurídico de cada país. Além disso, o direito doméstico dos Estados deve garantir uma indenização compensatória e razoável ao proprietário, bem como, no caso de interferência no exercício desse direito, a medida deve ser proporcional (Cardoso e Benatti, 2017, p. 686-687).

O incumprimento continuado da indenização compensatória configura uma interferência no direito do requerente ao usufruto pacífico da sua propriedade, já que tal situação pode levar a dificuldades financeiras ou à impossibilidade de reinvestimento em outras propriedades ou negócios, por exemplo. Logo, é fundamental garantir que a indenização seja paga prontamente e de forma adequada, assim como ela deve se aproximar do valor de mercado, para que o direito à propriedade e ao seu usufruto pacífico sejam efetivamente protegidos, ainda que objetivos legítimos de interesse público justifiquem a ingerência estatal nesse sentido (ECHR; FRA, 2016, p. 103).

Desta feita, a interpretação do direito insculpido no artigo 1, do Protocolo n. 1, da Convenção Europeia de Direitos Humanos na jurisprudência do TEDH busca um equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais e o interesse público, já que a corte supracitada entende que a proteção da propriedade é importante, mas deve ser equilibrada com o interesse público e a função social, garantindo que os proprietários sejam justamente compensados quando suas propriedades são expropriadas, ou quando os direitos de crédito e todas as expectativas legítimas e razoáveis dos cidadãos em relação aos seus bens são violados.

c) Dever de garantir uma indenização para a compensação dos danos decorrentes de desastres relacionados às atividades perigosas

O artigo 2 da CEDH orienta que, em casos de desastres resultantes de atividades perigosas sob responsabilidade do Estado, as autoridades devem conduzir uma investigação por iniciativa própria, cumprindo certas condições mínimas, a qual é essencial para que as partes interessadas possam buscar recursos e medidas compensatórias, uma vez que os fatos em questão geralmente estão exclusivamente nas mãos das autoridades estatais. Com base nessa premissa, o TEDH (2004, §§ 149-150), analisou os diferentes procedimentos em vigor na Turquia e chegou à conclusão de que, no caso em estudo, o direito à vida estava insuficientemente protegido pelo procedimento adotado pelas autoridades públicas de acordo com o direito penal, no entanto, o requerente estava em condições de pleitear uma indenização na esfera cível, mediante um processo contencioso administrativo (ECHR, 2004, § 150).

Em setembro de 1993, a vítima decidiu processar quatro autoridades estaduais nos tribunais administrativos, buscando compensação pelos danos materiais e morais sofridos devido à morte de seus parentes e perda de sua residência. O TEDH (2004, § 151) observou que acesso a essa ação não foi obstruído pelas autoridades e os tribunais administrativos tinham autoridade para avaliar os fatos, determinar responsabilidades e emitir uma decisão executória, contudo, a medida corretiva não foi efetiva devido à falta de pagamento da indenização concedida ao requerente.

Nesse sentido, A jurisprudência do TEDH (2004, § 1520) estabelece que o direito a um tribunal tutelado pelo artigo 6 da CEDH, inclui a execução de decisões judiciais definitivas, garantindo que elas não fiquem sem efeito. No presente caso, o requerente não pode ser responsabilizado por não tomar medidas pessoais para fazer cumprir a decisão, dada a demora da corte doméstica em decidir sua reclamação de indenização e a falta de pagamento oportuno da compensação concedida. O tribunal nacional demonstrou falta de diligência ao levar mais de quatro anos para chegar a uma decisão, especialmente considerando a situação do requerente, sendo que se baseou em um relatório pericial disponível mesmo antes do ajuizamento da ação.

Segundo o TEDH (2004, § 154-155) a vítima não pode ser criticada por não buscar reparação nos tribunais penais, pois escolheu um recurso contencioso-administrativo que poderia ter sido eficaz para resolver sua reclamação. Nesse caso, uma ação penal seria o recurso apropriado para lidar com a violação do direito à vida, pois forneceria evidências para um eventual processo de reparação civil. No entanto, o TEDH destaca a importância da indenização

como um recurso efetivo para compensar as vítimas e considera que a violação do artigo 13 ocorreu porque o tribunal doméstico emitiu uma sentença, mas não garantiu sua execução.

Nesse cenário, pode-se observar um caráter complementar da responsabilidade civil, face ao direito criminal no contexto dos desastres, cada um com sua função e objetivos distintos. Com efeito, uma ação buscando reparação civil pelos danos derivados de desastres permite uma forma de compensação que não pode ser alcançada pelo direito penal, na medida em que permite não apenas a reparação dos danos e a dissuasão do comportamento que contribuiu ou ocasionou o desastre, mas também porque pode desempenhar uma função preventiva, a partir de instrumentos de tutela inibitória.

No caso em estudo, hipoteticamente, ainda que as autoridades turcas que foram negligentes e omissas na gestão dos riscos dos desastres fossem condenadas na esfera penal, o mecanismo jurídico mais eficiente para reparar os danos materiais e morais experimentados pelas vítimas, ainda assim, seria a uma ação de reparação civil. Ressalta-se que essa conclusão se dá com base na realidade do caso concreto em estudo, sem ponderar outros mecanismos de compensação relacionados ao direito de danos, como fundos e seguros, os quais não foram abordados no caso Öneriyıldız. Dessa forma, além do fornecimento de um imóvel subsidiado para a vítima, coube à uma ação de indenização buscar a compensação pelos danos experimentados pelo demandante.

No caso em estudo, o TEDH reafirmou a importância do artigo 13 da CEDH, que estabelece a necessidade de os Estados-membros oferecerem um recurso interno efetivo para proteger os direitos humanos consagrados na Convenção. Esse dispositivo expressa a obrigação dos Estados de garantir a proteção dos direitos humanos em seu sistema jurídico interno e assegurar que os indivíduos tenham acesso efetivo a esses direitos. Com efeito, o artigo 13 busca fornecer um mecanismo local mais simples e rápido para que as pessoas afetadas por violações de direitos humanos possam buscar justiça e reparação, evitando procedimentos mais longos e complexos perante tribunais internacionais (Wildhaber, 2004, p. 83).

Sánchez (2021, p. 201) observa que o objetivo primordial dos recursos previstos no artigo 13 é impedir a ocorrência de danos irreparáveis aos direitos humanos protegidos pela CEDH, mesmo que o resultado não seja favorável ao reclamante. A avaliação da eficácia dos recursos deve considerar não apenas a decisão, mas também a capacidade de evitar danos irreparáveis aos direitos fundamentais protegidos pelo tratado supracitado. Segundo a jurisprudência do TEDH, embora a eficácia dos recursos não se restrinja a um resultado favorável, é imprescindível que eles tenham a capacidade de evitar a implementação de medidas que violem o disposto na Convenção e cujas consequências possam ser irreversíveis.

A eficácia dos recursos disponíveis é essencial para garantir a proteção dos direitos humanos e a responsabilidade dos Estados na promoção desses direitos, por isso, é importante avaliar se os meios disponíveis para os indivíduos em um Estado-membro da CEDH são eficazes para denunciar violações de direitos e se têm a capacidade de prevenir ou remediar tais violações. A interpretação do artigo 13 pelo TEDH destaca a importância do direito a um recurso efetivo como parte do acesso à justiça, permitindo que as pessoas busquem reparação pelas violações de direitos por meio do instrumento jurídico mais adequado no sistema jurídico interno dos Estados. Embora os Estados tenham certa margem de apreciação na forma dos recursos, é fundamental que esses recursos sejam efetivos na prática e na lei (ECHR; FRA, 2016, p. 92).

Para atender aos critérios do artigo 13, o acesso ao recurso não deve ser dificultado de forma injustificada pelas autoridades do Estado. Exemplificando esse entendimento, Fernández de Casadevante Romani (2013, p. 23) explica que se uma investigação penal não foi realizada de forma efetiva ou não teve os resultados esperados, pode-se concluir que outros recursos disponíveis, incluindo de natureza civil, também não serão efetivos. Assim, a ausência de investigação criminal adequada pode impedir que os outros recursos, tais como uma indenização civil, sejam capazes de permitir que às vítimas obtenham uma reparação justa e adequada, já que esses outros recursos poderiam se tornar teóricos e ilusórios.

Não se está argumentando que os recursos compensatórios, como as indenizações, não poderiam ser suficientes para reparar violações a direitos humanos previstos na CEDH, mas, na verdade, que eles não constituem um recurso efetivo em todas as situações. Nesse diapasão, o TEDH especificou critérios determinantes para verificar a eficácia do recurso compensatório, dentre os quais: os órgãos jurisdicionais devem evitar formalismos excessivos, principalmente no que tange à prova do dano; as regras processuais que regem o exame de um pedido de indenização devem observar o princípio da equidade consagrado no artigo 6 da CEDH; o processo deve ser apreciado num prazo razoável; assim como as normas que regem as custas não constituam um ônus excessivo para os litigantes (ECHR; FRA, 2016, p. 103).

Outrossim, de acordo com Moreno Vida (2018, p. 89-90), há uma relação intrínseca entre o direito a um recurso efetivo e o direito a um processo equitativo previsto no artigo 6 da CADH, posto que, embora o direito consagrado no artigo 13 seja considerado um direito independente, é parte integrante do direito a uma proteção judicial efetiva. O autor aludido explica que o direito a um recurso efetivo não pode ser plenamente exercido sem uma garantia de um processo judicial justo e equitativo, de modo que a proteção dos direitos humanos no

contexto do Sistema Europeu requer uma interpretação conjunta do direito a um recurso efetivo com outros direitos, principalmente, o previsto no artigo 6.

Isto posto, está claro que para o TEDH que não basta apenas prever o recurso, já que é necessário garantir que eles sejam adequados, céleres, simples, efetivos e igualitários. No contexto das catástrofes, um recurso efetivo, como instrumento de gestão de desastres, tem potencial reparatório, preventivo e dissuasório, já que, quando aplicado de forma equitativa, pode ajudar a reduzir as desigualdades e garantir que as comunidades desfavorecidas recebam a proteção adequada, o que se mostra de fundamental importância, quando se considera que os desastres que afetam de forma desproporcional as comunidades pobres, envolvendo, portanto, uma questão de justiça social.

Diante desse quadro, em que a responsabilidade civil desponta como instrumento de gestão de desastres, surge a questão, se seria adequado considerar os fundamentos tradicionais de justiça corretiva, voltados para a regulação de uma relação interpartes, como único fundamento filosófico para a responsabilidade civil no contexto dos desastres, considerando estes como cenário de estratificação social e a pobreza como fator de vulnerabilidade, que dificultam a construção de resiliência por pessoas ou comunidades desfavorecidas, conforme demonstrado nos capítulos anteriores.

Em assim sendo, no tópico seguinte, buscar-se abordar como a justiça distributiva pode influenciar o direito privado, em especial nesse contexto, em que a responsabilidade extracontratual, por vezes, é um dos poucos instrumentos jurídicos de que as pessoas desfavorecidas podem se valer para pleitear a compensação por danos. Essa análise se demonstra importante, na medida em que, no *Öneryıldız*, o TEDH considera que a responsabilidade civil teria sido um recurso efetivo para compensar as vítimas, mas que somente não o foi devido às falhas estruturais do Estado turco que não garantiu a execução da sentença emitida por seus próprios tribunais.

### **3.2 O direito privado sob a perspectiva da justiça distributiva**

#### **a) Justiça distributiva e justiça corretiva**

Segundo Muñoz (2015, p. 18), a justiça é uma espécie de virtude moral com função de estabelecer critérios de destinação de recursos. Essa alocação é decisiva para a distinção dos conceitos de justiça, cujo impacto das escolhas é significativo para o tratamento filosófico de institutos jurídicos de direito público e de direito privado. No presente estudo, embora o enfoque

principal seja a justiça distributiva, faz-se necessária uma breve distinção entre esta e a justiça corretiva, também chamada de comutativa.

A concepção aristotélica de justiça corretiva<sup>23</sup> baseia-se em uma relação de igualdade aritmética que pressupõe um conceito objetivo. O responsável pela igualdade aritmética é o juiz, que deve mediar a situação retirando uma parte de um e dando a outra. Assim, o fato de um cidadão ser mais pobre ou mais rico do que o outro não influenciará nas relações entre indivíduos. Além disso, a justiça comutativa adota uma ideia de coordenação, a qual não analisa os entes, já que se pressupõe que eles são iguais, tendo em vista que seu objetivo é o restabelecimento do equilíbrio rompido entre os particulares (Bittar, 2010, p. 135). Trata-se, assim, de uma forma de igualdade por equivalência, pouco importando as qualidades (ou méritos) do indivíduo (Aristóteles, 2009, p. 153-154).

Por outro lado, para Aristóteles (2009, p. 152-153), a justiça distributiva é traduzida pela noção de proporção entre alocação de bens ou encargos dentro de uma comunidade. O justo é um meio entre dois extremos. De acordo com a alocação de um bem ou de um encargo, existem critérios diferentes de alocação. No caso de um encargo, por exemplo, se analisará a culpa da pessoa e a sua capacidade de assumir este encargo. No caso de um benefício, as qualidades do indivíduo importam e deve-se almejar uma igualdade proporcional a esse fato, trabalhando assim com dois critérios, o mérito e a necessidade, sendo que, o justo nesta acepção é, portanto, o proporcional.

No que se refere ao âmbito de aplicação, a justiça distributiva lida com as relações entre o indivíduo e a comunidade, de modo que o importante é a posição do indivíduo como membro do grupo social, na medida em que seu pertencimento à comunidade origina seus direitos sobre uma parcela dos recursos, de acordo com o critério político adotado (Papayannis, 2010, p. 183). Nesse diapasão, é comum que a justiça distributiva seja associada à relação entre Estado-indivíduo, voltando-se aos temas de direito público, enquanto a justiça comutativa às relações entre indivíduo-indivíduo, em geral ligadas a questões de direito privado (Lima; Sá; Rodrigues; 2021, p. 8).

Zamora (2015, p. 2547) aponta que a adoção da justiça corretiva como fundamento teórico para o direito de danos tem prevalecido pautando-se numa formulação básica de que a responsabilidade civil é uma retificação de uma situação danosa, a qual exige que o indivíduo

---

<sup>23</sup> Segundo Papayannis (2016, p. 82), os termos clássicos da justiça corretiva aristotélica foram paulatinamente deixados de lado no contexto do teórico dos anos de 1970 e 1980, voltando a discussão mais recentemente para entender o contexto dos institutos de direito privado. Para o autor aludido (2016, p. 69), há ainda três versões de justiça corretiva estabelecida por autores de direito privado ao longo do século XX: concepção anuladora; concepção relacional, e; concepção mista. Apesar de um modelo distinto do clássico, as visões debatem os termos de justiça com base Aristóteles e em Immanuel Kant.

vulnerado seja compensado na exata medida do dano, sem considerar os recursos ou méritos dos sujeitos envolvidos. No entanto, Papayannis (2010, p. 184) pondera que a justiça distributiva pode desempenhar uma função importante na interpretação do direito privado, porquanto o dever de compensar certos danos pressupõe algum exercício distributivo prévio (*ex-ante*), principalmente no que se refere à atribuição de direito sobre bens, o que é essencialmente tarefa da justiça distributiva.

Nesse sentido, Muñoz (2015, p. 20) faz uma defesa enfática no sentido de que os conceitos de justiça distributiva e corretiva foram se misturando ao longo da era moderna, e as definições de justiça distributiva foram, cada vez mais, incorporados nas relações privadas. Nessa perspectiva, Papayannis (2010, p. 200) explica que as concepções dinâmicas da justiça distributiva são compatíveis com a existência de instituições que implementem a justiça corretiva, na medida em que aquela regula a estrutura básica da sociedade, enquanto a justiça corretiva regula as interações privadas. Quando compreendidos adequadamente, ambos os princípios se articulam de maneira coerente, dando origem a uma concepção mais ampla de justiça liberal, na qual a justiça distributiva e a justiça corretiva podem coexistir e se complementar dentro de um quadro conceitual mais abrangente de justiça.

Não há uma maneira distributivamente neutra de decidir quais devem ser as regras apropriadas para regular as interações privadas, logo, essa alocação de recursos não precisa necessariamente ser justa, mas sim defensável dentro de uma teoria política, para que a justiça corretiva seja uma justificação razoável das instituições que regulam a reparação de danos, prescrevendo, conforme o caso, a compensação ou a restituição (Papayannis, 2014, p. 317). Portanto, a justiça distributiva, pautada em critérios e mecanismos razoáveis e legítimos, que em geral atuam *ex-ante*, confere sua força normativa à justiça corretiva. Assim, as instituições distributivas podem não ser perfeitamente justas em sua alocação de recursos, mas, desde que sejam razoáveis e legitimamente estabelecidas, a justiça corretiva pode ser aplicada para corrigir e retificar as interações injustas que ocorrem dentro dessas instituições (Papayannis, 2010, p. 204).

Conforme se observa na sentença caso Öneriyıldız, a norma que permitia à vítima pleitear uma indenização mediante uma ação de responsabilidade civil baseava-se em direitos e deveres estabelecidos anteriormente à ocorrência do desastre. Essas normas distribuíram prerrogativas, cujo exercício se consubstanciaria em capacidades de lidar, resistir e se recuperar de desastres, sendo que, ante a negligência e omissão das autoridades turcas, essas normas serviram de fundamento para uma ação judicial visando a compensação pelos danos experimentados.

Essa decisão do TEDH ilustra a interação entre a justiça corretiva e a justiça distributiva. Mediante os ditames da justiça corretiva se buscou responsabilizar as autoridades pela negligência e omissão que levaram ao desastre e aos danos sofridos pela comunidade afetada, enquanto a justiça distributiva considerou a distribuição justa de recursos e benefícios relacionados à capacidade de lidar, resistir e se recuperar da tragédia, especialmente na fase da compensação da gestão dos desastres.

No caso em questão, as normas distributivas pré-existentes estabeleciam direitos e deveres que visavam proteger as pessoas e fornecerem recursos para enfrentar desastres. Assim, a interação entre esses princípios de justiça é fundamental para buscar compensação pelos danos causados, bem como garantir a distribuição justa de recursos e a responsabilização das partes envolvidas em desastres. Ocorre que, não há muitas discussões sobre a influência da justiça comutativa no âmbito do direito privado, porém, a justiça distributiva ainda encontra barreiras e resistência de muitos autores nesse contexto.

#### b) O papel do Direito Privado na redistribuição de renda: desconstruindo o mito da neutralidade

Em matéria de distribuição de renda, quando encarada como um objetivo social legítimo, Papayannis (2022, p. 101) argumenta que o direito privado não é particularmente ineficaz ou ineficiente em comparação com o direito tributário e os gastos públicos, de modo que a posição tradicional de que políticas redistributivas não devem ser implementadas por meio do direito privado está equivocada. O Direito Privado pode ser efetivo na redistribuição de renda sem gerar consequências sociais intoleráveis, porquanto, em muitas situações, áreas desse ramo jurídico, como a responsabilidade civil, podem ser tão eficazes quanto instituições de direito público na busca pela redistribuição de recursos.

O direito privado não deve substituir totalmente essas outras formas de redistribuição, mas sim complementá-las quando necessário. A tese defendida por Papayannis (2022, p. 101, 127) é a da importância do direito privado no desenho de políticas públicas que visam transferir recursos dos mais favorecidos para os menos favorecidos, combatendo desigualdades injustificáveis, sem comprometer sua função principal na ordenação dos assuntos privados. Com isso, não se intenta substituir ou priorizar o direito privado na redistribuição de renda, mas não descartar completamente sua contribuição nesse objetivo social, já que ramos do direito público, como direito tributário e os gastos públicos, são o ponto de partida natural para abordar questões redistributivas.

O direito privado não é neutro do ponto de vista distributivo e existem oportunidades para direcionar a redistribuição nas relações de direito privado, considerando o impacto das diferentes regras em setores específicos da sociedade. É possível encontrar exemplos de ineficácia e ineficiência tanto no direito privado, quanto no direito tributário e nas políticas de gastos públicos, sendo que algumas transferências podem ser mais adequadas para o direito público, enquanto outras podem ser mais bem gerenciadas pelo direito privado (Papayannis, 2022, p. 127).

A introdução de políticas redistributivas não descaracteriza as instituições do direito privado. As regras de interação que bloqueiam transferências sistemáticas de pobres para ricos ou promovem transferências de ricos para pobres, tais como como garantias para produtos defeituosos, regras de diligência que oferecem maior segurança às potenciais vítimas ou responsabilidades objetivas mais abrangentes que as protegem contra certas perdas, ainda são consideradas direito privado, porém um direito privado mais distributivo, o qual encontra seu propósito no estabelecimento de um quadro de interação equitativo. Somente nesse contexto de justiça, as pessoas podem se relacionar como verdadeiramente livres e iguais (Papayannis, 2022, p. 127).

No caso Öneriyıldız pode-se observar que a medida de compensação adotada pelo Estado turco restringiu-se ao fornecimento de uma moradia subsidiada, sendo que, o TEDH entendeu que uma indenização a título de responsabilidade civil seria um instrumento efetivo para complementar essa compensação, seja no aspecto da reparação em si, seja no âmbito da dissuasão. Outrossim, na sentença em estudo resta consignado que medidas de tutela inibitória no âmbito de ação de responsabilidade civil foram intentadas pelo distrito de Ümraniye, as quais poderia ter evitado o desastre, caso as instituições do Estado turco garantissem a efetividade da lei.

Dessa forma, a aplicação de uma abordagem distributivas visando a responsabilização e compensação por intermédio do direito privado é crucial para garantir a justiça em casos de desastres, o que envolve considerar a equidade na distribuição de recursos, a responsabilidade das partes envolvidas e a busca por mecanismos que proporcionem reparação adequada, bem como dissuasão de comportamentos negligentes e omissões injustificadas. Essas abordagens contribuem para a construção de um sistema jurídico mais justo e equitativo no contexto do direito privado e fortalece a resiliência das pessoas desfavorecidas frente aos desastres.

c) A intersecção do Direito Público e do Direito Privado na promoção da qualidade de vida

Segundo Papayannis (2020, p. 3-4), a qualidade de vida e, indiretamente, a luta contra a pobreza dependem de uma boa articulação das instituições do direito público e do direito privado, sem que possa ser estabelecida uma prevalência em favor de qualquer uma desses campos, posto que, o direito privado possui efeitos distributivos inevitáveis, ao estabelecer um esquema de direitos e deveres que condicionam as perspectivas de vida das pessoas. Além disso, a estratégia tradicional de utilizar o direito privado exclusivamente para implementar o livre mercado e depois corrigir as injustiças distributivas por meio do direito público é injustificável, razão pela qual a inclusão plena do direito privado na agenda pública não deveria mais ser questionada.

Regras que impõem deveres de cuidado ou obrigações de informação podem alterar a distribuição de direitos e deveres entre as partes, resultando em transferências de renda implícitas. Por exemplo, quando um dever de diligência é estabelecido, os custos de precaução são transferidos do potencial prejudicado para o causador do dano, resultando em uma redistribuição da renda futura. Da mesma forma, regras contratuais que protegem a parte mais vulnerável também têm o potencial de promover uma transferência progressiva de renda dos grupos privilegiados para os menos favorecidos. Logo, o direito privado desempenha um papel significativo na redistribuição de recursos e na busca por maior equidade socioeconômica (Papayannis, 2020, p. 7).

Na sentença do TEDH em estudo, percebe-se que a Corte elencou alguns deveres específicos para os Estados no contexto de desastres associados às atividades industriais. Esses deveres devem ser incorporados pelos sistemas jurídicos de responsabilidade civil dos países que ratificaram a CEDH, os quais devem observar as seguintes premissas: a) o dever de adoção de um quadro legislativo e administrativo preventivo e dissuasivo, porquanto os Estados têm a obrigação de implementar um conjunto de leis e regulamentos que visem prevenir e dissuadir a ocorrência de desastres relacionados às atividades industriais perigosas, o que implica na criação de normas e mecanismos eficazes de fiscalização e controle para garantir a segurança e minimizar os riscos associados a essas atividades; b) o dever de proteger a propriedade contra danos derivados de desastres ligados às atividades perigosas, na medida em que os Estados têm a responsabilidade de adotar medidas adequadas para proteger a propriedade dos indivíduos contra danos resultantes de desastres relacionados a atividades industriais perigosas, o que inclui garantir que os cidadãos afetados tenham acesso a mecanismos eficazes de compensação pelos danos sofridos; bem como c) dever de garantir uma indenização como instrumento de compensação no contexto de desastres ligados às atividades perigosas.

Esse entendimento demonstra que o TEDH reconhece a importância da indenização como um instrumento de compensação para as vítimas, de modo que os Estados são obrigados a garantir que as vítimas tenham acesso a um sistema de responsabilidade civil eficaz, que permita a busca de compensação pelos danos sofridos. Tais deveres elencados na jurisprudência europeia de direitos humanos refletem a importância de se estabelecer um quadro legal e administrativo que preveja medidas preventivas, proteja a propriedade e assegure a compensação adequada no contexto de desastres relacionados a atividades industriais perigosas. Os sistemas jurídicos de responsabilidade civil dos países que ratificaram a CEDH devem levar em consideração essas premissas ao estabelecer suas normas e práticas, visando garantir a proteção dos direitos das vítimas e promover a responsabilização das partes envolvidas nessas atividades.

Outro aspecto que dialoga com a discussão supramencionada é que um sistema de direito privado bem projetado tem a capacidade de promover a autonomia individual ao mesmo tempo em que evita o agravamento indesejado da injustiça distributiva. Essas regras do direito privado voltadas para a distribuição não eliminariam completamente toda a injustiça distributiva, mas poderiam reduzir significativamente a necessidade de intervenções do direito público. Essa premissa reforça o entendimento de que o direito privado pode contribuir positivamente para a política pública e deve fazê-lo, mesmo que não seja autossuficiente e capaz de substituir completamente o direito tributário e o gasto público (Papayannis, 2020, p. 12).

Além disso, uma das contribuições mais importantes do direito privado é a criação de um ambiente social no qual as pessoas podem se desenvolver plenamente. De forma geral, o direito privado regula as diversas formas de interação entre as pessoas. Uma regulação adequada permite que os indivíduos explorem seus atributos pessoais (como talentos, iniciativa, criatividade, capacidade de concentração e trabalho, entre outros) e estabeleçam relacionamentos valiosos com os outros. Quanto mais pacífica e frutífera for a interação social, maior autonomia as pessoas terão para planejar, revisar e realizar um projeto de vida que considerem valioso (Papayannis, 2020, p. 22).

No caso Öneriyıldız, a falta de recursos e a precariedade da região impactavam diretamente na capacidade de exercer autonomia das pessoas que ali viviam, pois, a falta de acesso a serviços básicos, como infraestrutura adequada, saneamento, educação e saúde, limitava as oportunidades de desenvolvimento dessas pessoas. A ausência de meios adequados para o exercício da autonomia dificultava a participação ativa na esfera política e no processo decisório, já que, sem voz e poder de influência, as vítimas do desastre enfrentavam uma

situação em que não podiam participar das discussões e tomadas de decisões que afetavam suas vidas, o que as deixava excluídas do processo de formulação de políticas públicas e sem a capacidade de defender seus próprios interesses e necessidades. Ademais, a falta de conhecimento sobre os perigos a que estavam expostas também contribuía para a limitação da autonomia, haja vista que quando as pessoas não têm acesso a informações relevantes e não são conscientizadas sobre os riscos e consequências dos perigos, torna-se ainda mais difícil para elas tomarem decisões informadas e buscar melhorias em suas condições de vida.

A falta de recursos, oportunidades e conhecimento em Ümraniye negava às pessoas a capacidade de exercer plenamente sua autonomia e buscar melhores qualidades de vida. Nesse sentido, o direito privado, ao regular as interações entre as pessoas, tem o potencial de criar um ambiente propício para o desenvolvimento humano, mas quando esse ambiente é precário e desigual, as pessoas são limitadas da oportunidade de explorar seu potencial e buscar uma vida que considerem valiosa. Igualmente, ao garantir a segurança e a proteção dos direitos das pessoas, o direito privado cria um contexto em que os indivíduos podem tomar decisões informadas e buscar oportunidades de crescimento e realização pessoal.

Destarte, existe uma conexão significativa entre as normas do Direito Privado e a qualidade de vida das pessoas, já que esse ramo jurídico é composto por dois princípios distintos que dominam sua abordagem. Por um lado, ao estabelecer os termos equitativos de interação, o Direito Privado configura esferas de liberdade e segurança pessoal, distribuindo bens e direitos que são essenciais para qualquer plano de vida. Essa distribuição é considerada parte da estrutura básica da sociedade e, portanto, sujeita à justiça distributiva. De outra banda, o Direito Privado orienta as pessoas em suas interações particulares, enfatizando a necessidade de respeito mútuo e reconhecendo a igual capacidade de cada indivíduo para realizar seu plano de vida, desde que seja razoável e não prejudique terceiros, bem como estabelece mecanismos para corrigir eventuais injustiças que ocorram nessas interações, o que configura uma dimensão corretiva que é característica fundamental desse ramo do direito (Papayannis, 2020, p. 37).

Esses princípios do Direito Privado, em conjunto, têm uma influência significativa na qualidade de vida das pessoas, fornecendo um ambiente propício para o desenvolvimento pleno e a realização de projetos de vida valorizados individualmente. Dessa forma, um nível mínimo de justiça distributiva e justiça interpessoal é conjuntamente necessário para alcançar um mínimo de qualidade de vida, pois, além de garantir uma distribuição equitativa de recursos e direitos, é igualmente importante promover relações interpessoais baseadas no respeito mútuo e na correção de injustiças. Ambos os aspectos são essenciais para garantir uma qualidade de vida satisfatória (Papayannis, 2020, p. 37).

Quando se considera a luta contra a pobreza como um problema exclusivamente distributivo, está-se abordando o assunto de forma equivocada. A noção de pobreza é mais complexa, pois não se resume apenas à falta de recursos materiais ou à limitação abstrata de capacidades, mas é definida por uma grave privação de capacidades relacionais. Assim, torna-se fundamental avaliar o que as pessoas podem ser, fazer e desfrutar em suas relações com os demais membros da comunidade. Nesse conjunto de capacidades, o Direito Privado é um instrumento privilegiado para implementar uma política pública defensável a partir do liberalismo igualitário, já que pode estabelecer regras de justiça entre particulares com o objetivo de evitar a degradação da pessoa em suas relações com os outros (Papayannis, 2020, p. 38).

A relação entre direito privado e direito público não é de subordinação do primeiro em favor do segundo. O direito privado reivindica seu espaço na política pública de duas maneiras: às vezes, por sua contribuição para objetivos distributivos que não podem ser alcançados por meio dos mecanismos mais familiares, como impostos e transferências; outras vezes, pela contribuição insubstituível da justiça interpessoal para a qualidade de vida das pessoas. A primeira expressa sua inegável dimensão pública; a segunda, expressa seu caráter irredutivelmente privado (Papayannis, 2020, p. 38).

Ao relacionar a pobreza como privação de capacidades relacionais torna-se complexo quando se pensa numa relação entre indivíduos e Estado, em que este gera danos para aquele, porque a pobreza não se limita apenas à falta de recursos materiais, mas também pode envolver a privação de acesso a oportunidades, serviços básicos, justiça, participação política e outros aspectos essenciais para uma vida digna, cujo déficit pode estar relacionado com aspectos estruturais do Estado.

Quando o Estado contribui para a pobreza e impede o desenvolvimento das capacidades relacionais das pessoas, isso pode ocorrer de várias formas. O Estado pode implementar políticas públicas que perpetuam ou agravam a pobreza, como a falta de investimentos em educação, saúde, infraestrutura e assistência social. A corrupção e a má gestão governamental também podem levar à desvio de recursos destinados a programas sociais, saúde, educação e outros serviços essenciais. Em alguns casos, o Estado pode ser responsável por violações dos direitos humanos, abuso de poder e opressão contra os indivíduos pobres. Ademais, a falta de acesso à justiça é uma realidade enfrentada por muitas pessoas pobres, dificultando a busca de reparação e proteção de direitos, o que pode ocorrer devido à falta de recursos financeiros para contratar advogados, à complexidade do sistema jurídico ou à ausência de instituições adequadas que garantam um acesso igualitário à justiça.

Outra questão no caso em estudo, refere-se à percepção de que as tutelas inibitórias pleiteadas pelo prefeito de Ümraniye, em última instância, também buscavam aumentar a capacidade de resiliência e qualidade de vida das pessoas que moravam nas proximidades do depósito de lixo. Nesse ponto, caso a efetividade da legislação fosse garantida, a função preventiva da responsabilidade civil serviria para reduzir a exposição a perigos, bem como aumentar a capacidade de lidar, resistir e se recuperar do desastre ocorrido. Ocorre que, se por um lado, o direito privado pode contribuir para a qualidade de vida das pessoas pobres em contextos de desastres, por outro, a efetividade dessas medidas depende da implementação adequada das leis, da existência de instituições sólidas e de uma governança eficiente.

O caso Önergyıldız exemplifica esse contexto, em que o direito privado pode ajudar a proteger os direitos de propriedade ou de posse das pessoas pobres, garantindo que elas tenham segurança e posse de suas terras e moradias, o que é especialmente relevante em situações de desastres, em que a perda de propriedade e deslocamento das pessoas é comum. Nesse contexto, a partir da aplicação adequada das leis de propriedade, as pessoas pobres podem ter acesso à compensação por danos, à reparação de propriedades ou ao reassentamento adequado.

No caso em estudo, a compensação administrativa por intermédio de moradias subsidiadas foi considerada insuficiente pelo TEDH, razão pela qual uma indenização compensatória seria efetiva para compensar os danos. Sem embargo, garantir a aplicação de um processo de responsabilidade civil em casos de negligência ou omissão durante um desastre perpassa também por uma questão de acesso à justiça, o que envolve garantir que elas tenham acesso a serviços legais adequados e a mecanismos de resolução de disputas.

Novamente, esse tema nos remete à ideia de Fernández Blanco (2021, p. 45), no sentido de que não é suficiente apenas reconhecer as capacidades das pessoas como direitos subjetivos, mas é fundamental garantir a efetividade desses direitos na prática. Caso contrário, ocorre um déficit de direitos, que é uma parte integrante do conceito jurídico de pobreza, já que, quando o direito privado não é efetivo, ou seja, quando as normas e instituições não conseguem garantir o pleno exercício dos direitos pelas pessoas desfavorecidas, isso significa que as promessas feitas pelo direito privado em relação às capacidades e oportunidades são frustradas. Em outras palavras, a falta de efetividade dos direitos pode resultar em uma perpetuação da desigualdade e na manutenção das pessoas em situação de pobreza.

A efetividade dos direitos envolve não apenas a existência de normas legais, mas também a implementação e aplicação adequadas dessas normas, razão pela qual torna-se necessário garantir o acesso efetivo à justiça, mecanismos de proteção e reparação, bem como ações afirmativas e políticas públicas que assegurem a igualdade de oportunidades. Portanto,

a efetividade dos direitos é crucial para combater a pobreza e a exclusão social. É preciso ir além do reconhecimento formal dos direitos e trabalhar para criar condições reais que permitam às pessoas exercerem suas capacidades e desfrutarem de uma vida plena.

Nesse viés, no aspecto específico do acesso à justiça, garantir a eficácia dos processos de responsabilidade civil, podem contribuir para a redução das desigualdades sociais ao permitir que as vítimas de danos ou violações de direitos busquem reparação e obtenham compensação pelos prejuízos sofridos. Quando os esses processos são acessíveis, transparentes e eficientes, eles podem equalizar a relação jurídica ao permitir que indivíduos ou grupos que sofreram danos possam buscar reparação e responsabilizar os responsáveis, o que se torna especialmente importante para os desfavorecidos, pois podem não ter os recursos necessários para enfrentar sozinhos as consequências de danos causados por terceiros. Outrossim, a função dissuasória da responsabilidade civil incentiva entes públicos, empresas e indivíduos a adotarem práticas mais seguras e responsáveis, posto que a possibilidade de serem responsabilizados por danos causados pode incentivar uma maior diligência na prevenção de acidentes, na produção de bens e serviços de qualidade e no respeito aos direitos das pessoas.

Por fim, o caso Öneriyıldız deixa claro que também se faz necessário que haja mecanismos que garantam que as decisões judiciais sejam executadas de maneira eficaz. Em suma, ao garantir a efetividade dos processos de responsabilidade civil, é possível contribuir para a redução das desigualdades sociais, permitindo que as vítimas de danos obtenham justiça e reparações, além de incentivar práticas mais responsáveis por parte da administração pública, indivíduos e das empresas. Por essa razão, no próximo tópico será estudado como a justiça distributiva pode contribuir para que a responsabilidade civil se torne esse instrumento de distribuição e redução de desigualdades sociais.

### **3.3 Aspectos distributivos da responsabilidade civil: instrumento de distribuição e redução de desigualdades sociais**

A responsabilidade extracontratual regula a relação involuntária na esfera privada, quando esta resulta em dano aos participantes, possuindo, assim, um amplo alcance, diferentemente do escopo contratual. Ela contém juízos de valor sobre o tipo de sociedade desejada, pois busca equilibrar os valores da autonomia das partes com os valores da autossuficiência, responsabilidade pessoal, altruísmo e consideração pelos outros (Keren-Paz, 2016, p. 15).

Desse modo, conforme explica Papayannis (2022, p. 102), é improvável evitar completamente a situação em que as regras do direito privado redistributivo beneficiem os mais desfavorecidos. O autor supracitado aclara essa ideia exemplificando que, a escolha de direcionar os riscos em certas atividades, como a poluição, para áreas pobres, em vez de áreas ricas, é mais conveniente de acordo com as normas tradicionais do Direito Privado, já que, os desfavorecidos, tendem a ter menos conhecimento de seus direitos; são menos propensos a buscar ações judiciais devido aos custos envolvidos; assim como tendem a aceitar acordos extrajudiciais, devido às dificuldades em manter um processo judicial prolongado, em especial a carência de recursos para provar suas demandas.

Essa realidade também pode ser observada no caso Öneriyıldız, no sentido de como as desigualdades socioeconômicas podem influenciar a capacidade das pessoas de acessar a justiça e buscar a efetividade dos seus direitos no âmbito do direito privado. A falta de recursos, conhecimento e poder de barganha pode levar os mais desfavorecidos a enfrentarem desafios significativos ao buscar reparação por danos causados por terceiros. Esse cenário aponta para a necessidade de considerar e abordar as disparidades sociais e econômicas ao discutir as regras do direito privado e sua distribuição de benefícios e ônus, porquanto é importante garantir que essas normas não perpetuem ou exacerbem as desigualdades, mas sim atuem como um mecanismo para promover a justiça social e a equidade.

Nesse contexto, a introdução de uma regra com um componente redistributivo pode gerar basicamente dois efeitos. O primeiro refere-se a modificar a decisão racional de orientar os riscos em direção aos mais vulneráveis, o que pode ocorrer quando a regra redistributiva torna indiferente para os agentes causar dano a um rico ou a um pobre, porque iguala os custos esperados de prejudicar uns ou outros. Nesse caso, a indiferença em relação às vítimas eliminaria o viés regressivo do Direito Privado tradicional e a evitação, nesse sentido, teria efeitos desejáveis do ponto de vista da igualdade, pois ser pobre não estaria associado a uma maior probabilidade de ser prejudicado (Papayannis, 2022, p. 102-103).

Além disso, em casos mais extremos em que pode se tornar mais caro prejudicar um pobre do que um rico, uma regra de responsabilidade extracontratual que gerasse incentivos para evitar a redistribuição faria com que os pobres deixassem de sofrer um dano que de outra forma sofreriam e pelo qual, de acordo com as regras tradicionais, seriam subcompensados. O fato de esses danos não ocorrerem já é em si uma conquista distributiva, ou seja, a evitação, nesse caso, é socialmente benéfica (Papayannis, 2022, p. 102-103).

O segundo efeito derivado da introdução de uma regra com um componente redistributivo mencionado por Papayannis (2022, p. 103), corresponde à não modificar a

decisão racional de direcionar os riscos aos mais vulneráveis. Nesse caso, a evitação não ocorre e os agentes continuam prejudicando sistematicamente os mais vulneráveis em vez de causar danos aos grupos mais privilegiados. No entanto, o componente redistributivo da regra beneficia, em maior ou menor medida, os mais desfavorecidos ou, pelo menos, neutraliza os efeitos regressivos das regras tradicionais. Em ambos os casos, a introdução de uma abordagem redistributiva no Direito Privado pode trazer benefícios sociais e mitigar as desigualdades, mesmo que a evitação dos danos não seja sempre possível.

Vale pontuar que o estudo realizado por Papayannis (2022, p. 99 e ss) citado alhures é pautado na análise sobre a eficiência e eficácia do Direito Privado na redistribuição, o que, *per se*, avança na resposta aos críticos mais ferrenhos da ideia de um direito de danos distributivo. O autor supracitado defende uma abordagem complementar e não excludente dos princípios de justiça distributiva e corretiva e pauta sua investigação nos enfoques tradicionais do Direito Privado, principalmente a análise econômica do direito. Por outro lado, faz-se oportuno também uma breve exposição das ideias defendidas por Keren-Paz (2016, p. 15- 16) sobre o tema, porquanto referido autor adota uma abordagem progressiva, sensível aos aspectos extracontratuais, buscando promover equidade e atender aos interesses de grupos menos privilegiados da sociedade.

Keren-Paz (2016, p. 16- 17) apresenta uma abordagem instrumentalista, pluralista, contextual e progressiva, quanto aos objetivos que a responsabilidade civil deve promover. Esse enfoque vê o direito como um instrumento para alcançar metas sociais e morais e defende que a responsabilidade extracontratual deve considerar seus efeitos distributivos, promovendo a equidade e o bem-estar dos desfavorecidos. Ademais, considera-se o direito privado como meio de redistribuição importante, legítimo e limitado, cuja aplicação de forma progressiva, tem significativo potencial para levar em consideração as demandas de equidade e os interesses dos grupos menos privilegiados da sociedade.

Keren-Paz (2016, p. 32-33) considera que os objetivos da responsabilidade civil devem ser analisados sob um viés instrumentalista geral, pluralista, contextual e progressista do Direito. O enfoque instrumentalista do direito considera que este é um meio para alcançar objetivos sociais e deve ser avaliado com base nos efeitos que gera. Em contraste com o formalismo, que analisa o direito a partir de conceitos, o instrumentalismo busca promover objetivos igualitários e lidar com preocupações distributivas, embora, os instrumentalistas possam discordar sobre quais objetivos o direito deve buscar.

O enfoque instrumentalista pode ser monista ou pluralista. O primeiro busca alcançar um único objetivo, mesmo reconhecendo a legitimidade de outros, além disso, podem buscar

promover esse objetivo através de diferentes ramos do direito ou até mesmo de todas as áreas do direito. Já o segundo, admite a promoção de mais de um objetivo, seja através do direito em geral ou de normas jurídicas específicas. Os pluralistas podem discordar sobre quais objetivos o direito deve promover e qual peso deve ser atribuído a cada um, levando em consideração as circunstâncias específicas. O objetivo dos pluralistas é sugerir regras que promovam a melhor combinação possível de objetivos, o que implica em encontrar um equilíbrio entre eles, pois diferentes normas jurídicas promovem objetivos de maneiras diferentes (Keren-Paz, 2016, p. 33).

A teoria pluralista do direito busca uma combinação variável ou constante de objetivos, dependendo das circunstâncias. Trata-se de uma abordagem contextual que valoriza a avaliação caso a caso e considera a promoção de diferentes objetivos de acordo com o contexto específico. Essa perspectiva rejeita uma combinação fixa de objetivos e reconhece que o peso atribuído a cada objetivo pode variar. Nesse diapasão, a teoria pluralista defende a promoção de uma agenda igualitária na responsabilidade extracontratual, mas reconhece que o peso das questões distributivas depende do contexto específico de cada situação (Keren-Paz, 2016, p. 33-34).

Não se desconhece que o enfoque contextual possa ser influenciado pelas preferências pessoais dos juízes, contudo, sua vantagem prática é alcançar resultados mais justos, pois a adequação e razoabilidade da escolha e do peso dos objetivos podem ser controladas, o que serve como garantia contra o uso indevido da discricionariedade judicial. Dessa forma, embora o enfoque pluralista contextual enfrente críticas relacionadas à falta de uma teoria geral e ao julgamento de valor discricionário, sua aplicabilidade limitada e sua busca por resultados justos compensam essas limitações, eis que a discricionariedade judicial pode ser controlada, garantindo a adequação e a razoabilidade na escolha dos objetivos (Keren-Paz, 2016, p. 35).

A despeito, não se pode olvidar que o Direito de Danos, quando analisado por uma perspectiva distributiva, tem um evidente potencial de aplicabilidade *ex-ante*. Segundo Papayannis (2022, p. 318), o aspecto distributivo e redistributivo da responsabilidade civil não tem praticamente impacto no padrão de raciocínio que os juízes devem seguir ao resolver os casos submetidos à sua jurisdição. É o legislador quem deve levar em consideração as consequências distributivas e redistributivas das regras, a fim de evitar efeitos disfuncionais, como o agravamento das classes sociais desfavorecidas.

Assim, uma vez que o legislador estabelece o conjunto de regras, é responsabilidade do juiz aplicá-las independentemente de seus efeitos distributivos. Caso contrário, estaria invadindo competências próprias do poder público, que possui maior legitimidade democrática para definir essas questões. Esse entendimento encontra ressonância na clássica concepção

aristotélica de que a igualdade da justiça corretiva pressupõe um conceito objetivo, de modo que o responsável por essa igualdade aritmética é o juiz, que deve mediar a situação retirando uma parte de um e dando a outra fechando uma operação aritmética (Aristóteles, 1991, p 103).

Na seara da justiça corretiva, pouco importa o fato de um cidadão ser mais pobre ou mais rico do que o outro, já que esta condição não influenciará nas relações entre indivíduos. Dialogando com essa premissa, mas de forma ponderada, Papayannis (2022, p. 318-319) explica que os juízes ocasionalmente devem considerar os efeitos distributivos de suas decisões, o que ocorre quando há lacunas legais ou quando o próprio sistema jurídico remete a considerações distributivas.

Nessas situações, os julgadores devem realizar julgamentos complexos que envolvam justiça distributiva, levando em conta os efeitos globais de uma regra ou comparando a situação patrimonial das partes envolvidas. Nada obstante, em geral, os juízes devem aplicar as leis de forma imparcial, sem considerar diretamente os efeitos distributivos. Essas considerações são da responsabilidade do legislador e não devem ser invadidas pelos juízes, exceto quando houver disposições legais específicas para aplicar a equidade. A capacidade dos juízes para fazer julgamentos distributivos é limitada e suas decisões nesse sentido têm menor impacto no sistema geral de responsabilidade civil (Papayannis, 2022, p. 318-319).

Uma abordagem pluralista contextual da responsabilidade civil no contexto dos desastres torna-se importante, especialmente considerando que a pobreza é um dos principais fatores de vulnerabilidade nesses eventos, já que essa perspectiva leva em conta a complexidade dos desastres, considerando não apenas os aspectos legais, mas também os contextos sociais, econômicos e políticos envolvidos. Destarte, torna-se possível reconhecer que os desastres afetam de maneira desproporcional as comunidades mais vulneráveis, que muitas vezes enfrentam condições precárias de habitação, infraestrutura inadequada e acesso limitado a recursos e serviços essenciais.

A pobreza reduz ou impede a construção de resiliência, na medida em que amplia os impactos negativos dos desastres, tornando as pessoas mais expostas a perigo e menos capazes de se recuperarem dos danos sofridos. Nesse sentido, uma abordagem pluralista contextual da responsabilidade civil permite compreender a relação entre os desastres e a pobreza, levando em consideração a distribuição desigual de recursos, a falta de acesso a medidas de proteção e a capacidade limitada de recuperação das comunidades mais pobres, além de que reconhece a importância de que a responsabilidade extracontratual seja sensível aos contextos sociais e econômicos, que considere as desigualdades existentes e busque soluções que promovam a justiça e a equidade na reparação dos danos causados pelos desastres. Isso implica em analisar

não apenas as responsabilidades individuais, mas também as responsabilidades coletivas e institucionais, incluindo governos, empresas e outras entidades envolvidas na prevenção, mitigação e resposta a desastres.

A adoção de uma abordagem pluralista contextual permite o desenvolvimento de estratégias de responsabilidade civil que não apenas compensam as vítimas de desastres, mas que também promovam a redução das desigualdades sociais, investindo em medidas preventivas, apoio à recuperação e fortalecimento das comunidades afetadas. Em suma, permite uma análise mais abrangente e sensível às desigualdades sociais, promovendo a justiça, a equidade e a resiliência das comunidades afetadas.

Feita essas colocações e regressando à ideia do caráter *ex-ante* da responsabilidade civil e sua função redistributiva visando uma sociedade mais igualitária, é importante distinguir entre danos causados por condutas socialmente indesejáveis e danos resultantes da incompatibilidade entre duas atividades desejáveis. Em ambos os casos, a sociedade precisa determinar, por meio das normas de responsabilidade extracontratual, como distribuir as perdas geradas pela interação. Para casos em que a culpa é atribuída como critério, a pessoa que causou o dano suporta o ônus com base na ideia de merecimento negativo ou dissuasão. No entanto, mesmo nessa categoria, quando o dano não é causado por culpa de ninguém, dois aspectos devem ser considerados (Keren-Paz, 2016, p. 35-36).

Para atribuir a perda, as seguintes questões devem ser relevantes: a) do ponto de vista social, qual é o valor da atividade do réu que coloca em risco e prejudica terceiros? b) Qual é o propósito da atividade e quem se beneficia dela? Qual é a magnitude do risco imposto e até que ponto era necessário? c) Quão grande é a perda de valor sofrida por aquele que deve suportar a perda resultante da atividade? d) Quão fortes são as partes envolvidas? Diante desses pontos, vale evidenciar que a consideração pela igualdade, destacada na quarta pergunta, afeta indiretamente as respostas aos outros questionamentos (Keren-Paz, 2016, p. 36).

No caso Öneriyıldız, embora o tratamento e destinação de resíduos sólidos seja uma necessidade social, com base no contexto fático, bem como na legislação interna da Turquia e do Conselho da Europa citadas no caso, pode-se concluir que o depósito de lixo em Ümraniye era socialmente indesejável, devido aos riscos que dele decorriam, cujos exemplos evidentes são a explosão e os danos resultantes desse desastre. Assim, quando se verifica que as autoridades públicas responsáveis pelo aterro sanitário sabiam do perigo envolvido, mas se não tomaram as medidas necessárias para evitar a catástrofe, a atribuição de culpa e responsabilidade individual não levanta maiores questionamentos, tanto que, ainda que a lei turca estabeleça um regime de responsabilidade civil subjetiva para a administração pública,

mesmo assim, o Tribunal doméstico reconheceu a negligência e omissão dos agentes do Estado envolvidos.

No caso do aterro sanitário, é evidente que as pessoas pobres que vivem nas proximidades são as mais afetadas pelos danos e têm menos recursos para lidar com as consequências. Além disso, a força relativa das partes envolvidas também é um fator importante a ser considerado, já que as vítimas do desastre eram social e economicamente mais fracas, enquanto as autoridades responsáveis pelo depósito de lixo detinham maiores poder e recursos. Nesse contexto, torna-se necessário o debate sobre a igualdade no tratamento das partes envolvidas, a fim de garantir uma resposta justa e equitativa aos danos causados, o que implica em considerar a distribuição desigual dos recursos e a vulnerabilidade das pessoas pobres, buscando uma forma de compensação que leve em conta suas condições desfavoráveis.

Outrossim, o valor social da atividade também é determinado pela gama de alternativas disponíveis, que dependem parcialmente da situação social, cultural e econômica. A pergunta sobre a necessidade de impor o risco, relacionada aos custos da precaução, também deve ser analisada em relação às opções disponíveis. Além disso, a perda de valor decorrente do suporte à perda posterior (ou a restrição da própria autonomia antecipadamente) é influenciada pelo status, poder social e riqueza. Dessa forma, considerações normativas, como justiça corretiva, dissuasão, dispersão de perdas e equidade, têm lugar no direito da responsabilidade extracontratual, assim como, há espaço para um compromisso igualitário, que também deve reformular a maneira como entendemos as demais considerações. A responsabilidade extracontratual implica um julgamento moral sobre a inadequação do comportamento do réu ou do demandante, mas também distribui bens não materiais e possui efeitos simbólicos, os quais são importantes não apenas em um contexto instrumentalista, já que possui uma importância intrínseca (Keren-Paz, 2016, p. 36-37).

Decidir se no contexto dos desastres será aplicada a responsabilidade objetiva ou a responsabilidade por culpa; qual será o padrão de diligência exigido; quais causas de exoneração podem ser invocadas e suas consequências; qual será a extensão da responsabilidade; em que condições se responde pelas ações de outras pessoas e qual regra de alocação será utilizada quando houver múltiplos causadores; são algumas das questões relevantes que podem ser discutidas sob a perspectiva da justiça distributiva. Esses pontos requerem considerações sobre como essas regras beneficiarão ou prejudicarão tanto os potenciais causadores de danos, quanto potenciais vítimas. Todos esses fatores influenciam a análise distributiva para determinar qual regra é mais apropriada em cada situação (Papayannis, 2022, p. 316).

Exemplificando, Larenz e Canaris (2007, p. 354 e 607-608) aponta que a responsabilidade objetiva é uma manifestação da justiça distributiva, em contraposição à justiça comutativa, de que é exemplo a responsabilidade subjetiva. A justiça distributiva não tem caráter de compensação por algo devido, o que não quer dizer que a indenização no caso da responsabilidade objetiva não tenha a função de, na medida do possível, recompor a situação anterior ao dano, já que essa função da indenização está presente tanto na responsabilidade objetiva quanto na responsabilidade subjetiva. A diferença é que, na responsabilidade subjetiva, como manifestação da justiça corretiva, trata-se de entregar à vítima algo que o ofensor lhe tirou, algo que lhe é devido. A justiça comutativa trata da correção da injustiça, enquanto a justiça distributiva cuida da distribuição do infortúnio.

De acordo com Viney (2012, p. 333), a possibilidade de distribuição de danos é fundamental para justificar o deslocamento – feito pela responsabilidade sem culpa – do ônus de arcar com o prejuízo dos ombros da vítima para aqueles de alguém que não agiu com nenhuma culpa. Segundo a autora, se as condições físicas, econômicas e sociais da civilização moderna contribuíram para libertar a indenização da condição de uma culpa provada, foi unicamente graças ao desenvolvimento das técnicas de indenização coletiva, que deram à transferência da incidência natural do prejuízo, na ausência de culpabilidade, uma justificação teórica e prática.

Não se está defendendo que a responsabilidade civil seja o elemento principal na busca dos objetivos do igualitarismo, inclusive na fase de compensação da gestão de desastres, mas que ela pode ser um instrumento complementar em uma agenda progressiva, mediante um enfoque adotado que considere a importância dos grupos e adote um modelo assimétrico de igualdade. Tal abordagem combina a busca por uma igualdade de oportunidades justa com o compromisso de reduzir as desigualdades na distribuição de recursos, garantindo a satisfação das necessidades básicas dos menos privilegiados. Também leva em consideração o reconhecimento e a distribuição de prerrogativas não materiais, assim como preocupa-se com os critérios do merecimento e da necessidade, sem se basear, no entanto, em princípios individualistas, abstratos ou neutros (Keren-Paz, 2016, p. 28-29).

### **3.4 Construindo equidade e resiliência em cenários catastróficos: a importância da justiça distributiva**

Diante dos autores estudados e da análise do caso Önergyıldız, torna-se evidente que a justiça distributiva desempenha um papel crucial na análise da responsabilidade civil no

contexto dos desastres. Essa importância é fundamentada na compreensão de que a pobreza é um dos principais fatores de vulnerabilidade e que as catástrofes tendem a acentuar as desigualdades já existentes. Nesse sentido, a justiça distributiva se mostra relevante ao considerar a necessidade de equidade na distribuição de recursos e benefícios, a fim de enfrentar as disparidades sociais exacerbadas pelas calamidades.

Nesse contexto, a jurisprudência do TEDH se mostra importante ao reconhecer obrigações para os Estados, derivadas da CEDH, que devem refletir nos sistemas de responsabilidade civil presentes nos ordenamentos jurídicos dos Estados que ratificaram o tratado internacional supracitado. Esses deveres jurídicos demonstram que a justiça corretiva, por si só, não é suficiente para lidar com as complexidades inerentes aos desastres, como exemplificado pelo caso Öneriyıldız.

A consideração de fatores como pobreza e desigualdade se torna relevante nessa equação, que não pode ser reduzida a uma fórmula aritmética fechada, como indicado pela concepção aristotélica de justiça corretiva, eis que deve ser compreendida como uma relação geométrica, incorporando as nuances e interações entre os diversos elementos em jogo. Essa consideração das particularidades dos indivíduos possibilitada pela justiça distributiva não implica retirar os princípios da justiça comutativa do cenário e ignorar os aspectos de justiça interpessoal, já que a questão não pode ser resumida apenas à compensação, mas, ao revés, buscar integrar ambos os princípios com a finalidade de propiciar premissas mais abrangentes de justiça para a interpretação da responsabilidade civil como instrumento de construção de resiliência.

Outro ponto que merece destaque é que, se por um lado, o TEDH reconhece que a responsabilidade civil pode ser um recurso efetivo para compensar as vítimas de desastres, por outro, indica que falhas estruturais que comprometem a efetividade desse recurso tornam-no ilusório, constituindo uma violação ao direito humano a um recurso efetivo, que devem ser simples, equitativo, sem ônus excessivos, bem como tramitar em prazo razoável. Essa compreensão do TEDH dialoga com a concepção de pobreza como um déficit de direitos, uma vez que se faz necessário que as capacidades, além de institucionalizadas como direitos subjetivos, sejam efetivamente protegidos e promovidos pelas instituições do Estado de Direito.

Nesse diapasão, uma abordagem contextualista e pluralista da responsabilidade civil permite reconhecer que essa área do direito pode ser um instrumento em busca do igualitarismo, sem que isso implique em sua completa transição para fora do âmbito do direito privado. Considerando que tanto o direito privado quanto o direito público têm eficácia e eficiência na distribuição de bens e recursos, uma abordagem instrumental, pluralista e contextual contribui

para que a responsabilidade civil, enquanto instrumento de gestão de desastres, promova ainda mais a resiliência das pessoas desfavorecidas.

Nesse sentido, uma compreensão abrangente e integrada da justiça distributiva e corretiva no contexto da responsabilidade civil, considerando as complexidades dos desastres e a importância de se perseguir objetivos igualitários nesse contexto, proporciona uma maior eficácia e eficiência na busca pela resiliência e equidade para aqueles que são afetados por essas situações. Ao adotar uma abordagem instrumental, pluralista e contextual, é possível ampliar o impacto positivo da responsabilidade civil como instrumento de gestão de desastres, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e resiliente para os grupos desfavorecidos.

#### *4 Considerações finais*

Ao longo deste trabalho explorou-se a complexa relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva. Partindo-se do estudo do caso *Öneryildiz versus Turquia* e com base na análise de perspectivas teóricas relevantes, buscou-se elucidar diversas ideias e conceitos-chave. Esta investigação foi guiada pela compreensão de que a pobreza, entendida como déficit de direitos sob a perspectiva de uma abordagem multidimensional com enfoque nas capacidades, é um dos principais fatores que aumentam a vulnerabilidade das pessoas em situações de catástrofes. Nesse contexto, observou-se que a responsabilidade extracontratual compõe a gestão dos riscos de desastres como instrumento de governança, razão pela qual as concepções clássicas de justiça corretiva que orientam esse instituto do direito privado precisam ser integradas aos princípios da justiça distributiva, mediante uma abordagem instrumentalista, pluralista e contextual, que permita construir resiliência e perseguir fins igualitários por intermédio do direito privado, mas não se limitando a ele.

O capítulo 1 analisou a relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva. Inicialmente, destacou-se a importância de compreender a pobreza como um fator de vulnerabilidade em situações de catástrofes. Explorou-se a ideia de que a pobreza vai além de uma mera medida econômica, já que inclui desigualdades estruturais que, aliás, limitam a capacidade das pessoas de lidar, resistir e se recuperar desastres. Na sequência, apontou-se a necessidade de uma abordagem multidimensional da pobreza, que considere não apenas o aspecto econômico, mas também fatores como a exposição a riscos ambientais, condições precárias de moradia e acesso limitado a recursos e serviços básicos. Essa abordagem mais abrangente permitiu compreender melhor as causas e consequências da vulnerabilidade das pessoas afetadas pelos desastres, o que justificaria a justiça distributiva como um elemento fundamental para a promoção de uma distribuição equitativa de recursos e benefícios. Argumentou-se que uma abordagem mais abrangente da pobreza, demanda uma ampliação do papel do direito na gestão de desastres visando para construir uma sociedade mais resiliente e justa.

O capítulo 2 explorou o papel da responsabilidade civil no ciclo do Direito dos Desastres, abordando diferentes aspectos relevantes para a gestão dessas catástrofes. Inicialmente, analisou-se a ação judicial de reparação por danos tratada no caso *Öneryildiz*, que serviu para compreensão de como a responsabilidade civil pode ser aplicada em casos de desastres, destacando-se a importância de garantir uma justa reparação para as vítimas e a

responsabilidade do Estado na implementação de medidas de reparação, dissuasão e prevenção, incluindo a responsabilidade por danos causados por atividades perigosas,.

Outro aspecto abordado no capítulo 2 referiu-se à tutela inibitória, que estende às funções da reponsabilidade civil para além da reparação e dissuasão, visando à prevenção de futuros desastres. Nesse sentido, destacou-se a importância de se buscar uma reparação resiliente que permita reconstruir de forma mais segura e eficiente após um desastre. Dessa forma, argumentou-se que uma abordagem mais contextualizada é necessária para lidar com a complexidade dessas situações, considerando as particularidades de cada caso e levando em conta as desigualdades sociais existentes. Destacou-se a importância de promover a resiliência das comunidades desfavorecidas e encontrar soluções mais equitativas.

O capítulo 3 buscou compreender a importância da justiça distributiva no contexto da responsabilidade civil por desastres. Com base no estudo do caso Önergyildiz e de abordagens teóricas relacionadas, discutiu-se as teses fixadas pelo TEDH e a relação entre a responsabilidade civil e a justiça distributiva. Concluiu-se que a responsabilidade civil, quando vista como um instrumento de gestão de desastres, deve considerar não apenas a correção de uma situação danosa, mas também a distribuição justa de recursos e benefícios relacionados à capacidade de lidar, resistir e se recuperar dos desastres. Destacou-se a necessidade de não limitar a responsabilidade civil apenas à reparação de danos, mas também expandi-la para promover a resiliência e a equidade. Argumentou-se que a distribuição de recursos e a consideração das desigualdades sociais são fundamentais para construir uma sociedade mais justa e resiliente diante dos desastres, ressaltando-se a importância de uma abordagem interdisciplinar que integre perspectivas de justiça corretiva e distributiva.

Uma das principais conclusões deste trabalho é a importância de considerar a pobreza como um fenômeno multidimensional, porquanto não deve ser compreendida apenas em termos econômicos, mas também em relação às desigualdades sociais, condições precárias de moradia, acesso limitado a serviços básicos e participação política restrita. Essa abordagem mais ampla revela como a pobreza se manifesta em diferentes esferas da vida das pessoas e afeta sua capacidade de enfrentar, resistir e se recuperar dos desastres.

Em matéria de justiça distributiva, podemos afirmar que é fundamental buscar uma distribuição equitativa de recursos e benefícios para enfrentar as disparidades geradas pela pobreza, o que implica em combater as desigualdades estruturais que aumentam a vulnerabilidade das camadas mais pobres da população. A justiça distributiva, nesse sentido, desempenha um papel crucial na busca por soluções mais equitativas e na garantia de que todos tenham acesso aos recursos necessários para se protegerem e se recuperarem dos desastres.

Assim, o direito privado passa a exercer um papel central nesse contexto, pois oferece um conjunto de normas e princípios que podem ajudar a garantir o exercício dos direitos e capacidades essenciais, inclusive interpessoais, para a população em situação de pobreza. Ao adotar uma abordagem mais contextualista e pluralista da responsabilidade civil, é possível reconhecer as especificidades de cada caso e adaptar as medidas para promover a justiça e a reparação adequadas às vítimas, inclusive uma reparação resiliente.

Além disso, destaca-se a importância da responsabilidade do Estado na prevenção de desastres e na proteção dos direitos das pessoas. A administração pública tem a responsabilidade de adotar medidas preventivas eficazes, implementando políticas públicas que fortaleçam o Estado de Direito e reduzam a vulnerabilidade da população. Garantir o acesso equitativo a recursos e serviços básicos, bem como responsabilizar os agentes governamentais por eventuais omissões ou negligências na proteção da população, são elementos cruciais para uma abordagem mais abrangente e holística na gestão de desastres. Emerge, então a necessidade de repensar os fundamentos teóricos da responsabilidade civil no contexto dos desastres, incluindo a justiça distributiva como um fundamento orientador. Essa abordagem mais abrangente da responsabilidade civil contribui para a busca por uma distribuição mais equitativa de recursos e benefícios, promovendo a resiliência e a equidade no enfrentamento de desastres.

Não se pode olvidar que, embora esta pesquisa tenha buscado abordado de forma abrangente a relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva, é importante reconhecer algumas limitações. A primeira delas que pode ser destacada é que a investigação se baseou em análises de um estudo de caso específico, o caso Önergyildiz versus Turquia, o que pode limitar a generalização dos resultados para outros contextos e situações de desastre. A escolha por essa abordagem se justifica porque uma das intenções desse trabalho era fomentar o debate e identificar questões jus filosóficas que emergem desse cenário, sem, contudo, pretender alcançar amplo grau de generalidade.

Ademais a complexidade dos desastres, os quais são influenciados por uma variedade de fatores interdependentes, como, por exemplo, questões políticas, sociais e ambientais, torna desafiadora a compreensão completa e abrangente de todas as nuances e interações envolvidas, justamente por isso, optou-se por um estudo de caso, para, partindo dessa situação jurídica específica, analisar conceitos e perspectivas relacionados a eles.

Apesar dessas limitações, esta pesquisa contribuiu para uma compreensão da relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva, fornecendo reflexões e perspectivas para futuras pesquisas e discussões nessa seara. Por isso, conclui-se que esta pesquisa alcançou seus

objetivos, na medida em que contribui para uma compreensão mais abrangente da complexidade que envolvem esses temas.

Nesse viés, o presente trabalho destaca a importância da responsabilidade civil como um instrumento de gestão de desastres, indo além de sua função tradicional de reparação e buscando promover dissuasão e, até mesmo, prevenção, resiliência e equidade nas comunidades desfavorecidas. Além disso, discute o conceito de reparação resiliente com base no princípio *Build back better*, enfatizando a importância de reconstruir de forma a fortalecer a resiliência das comunidades afetadas, indo além de meramente compensar danos materiais.

No contexto das relações entre desastres, pobreza e justiça distributiva, as conclusões desse estudo são um pequeno passo diante dos inúmeros aspectos que podem ser explorados em futuras pesquisas, dentre os quais, pode-se citar, as questões jus filosóficas relacionadas aos seguros e fundos de compensação considerando perspectivas de justiça corretiva e distributiva; questionamentos ligados à responsabilidade compartilhada entre seguradoras, fundos de compensação, governos e outras partes interessadas, investigando as implicações de dividir os ônus e benefícios da compensação entre diferentes atores e como isso se relaciona com a justiça distributiva; assim como acesso equitativo aos seguros e fundos de compensação, examinando os desafios e as barreiras enfrentadas pelas pessoas mais pobres ao acessar seguros e fundos de compensação, visando-se explorar as implicações dessa desigualdade de acesso. Esses são apenas alguns exemplos de questões que podem ser estudadas em futuras pesquisas, posto que, à medida que o campo avança e novos desafios emergem, novas oportunidades de pesquisa também surgirão.

Diante do exposto, a presente investigação evidencia a importância de considerar a relação entre desastres, pobreza e justiça distributiva, especialmente no contexto das vítimas, que frequentemente são pessoas em situação de pobreza. Compreender os impactos desproporcionais dos desastres sobre as comunidades desfavorecidas é essencial para promover uma gestão de desastres mais equitativa e resiliente, inclusive quando se utiliza a responsabilidade extracontratual como instrumento para perseguir essa finalidade, o que requer uma abordagem pluralista e contextual, que considere as desigualdades sociais, promova a distribuição equitativa de ônus, recursos e benefícios. Ao adotar uma perspectiva ampla e integrada da justiça distributiva, é possível fortalecer a capacidade de resposta e recuperação das comunidades desfavorecidas, assegurando a proteção e reparação adequadas às vítimas de desastres. Nesse sentido, a presente pesquisa contribui para uma compreensão mais profunda e reflexiva do papel e importância da justiça distributiva no campo da responsabilidade civil,

fornecendo reflexões consideráveis para informar políticas, práticas e debates futuros nesta área em constante evolução.

Dessa forma, o enfoque na justiça distributiva se torna fundamental para garantir que as pessoas pobres tenham acesso equitativo aos recursos e à assistência necessária para reconstruir suas vidas e superar os impactos traumáticos dos eventos catastróficos. Consequentemente, esta pesquisa contribui para a conscientização sobre a importância de abordagens mais inclusivas e equitativas para a gestão de desastres, visando melhorar a resiliência e a qualidade de vida das vítimas, particularmente daquelas que enfrentam as adversidades da pobreza. Por intermédio da compreensão da complexa relação entre desastres e pobreza, este trabalho revela a necessidade de se considerar a justiça distributiva, buscando resgatar e proteger as capacidades das pessoas desfavorecidas e oferecer uma bússola rumo à resiliência e equidade em nossas sociedades vulneráveis diante de um futuro cada vez mais perigoso.

## 5 Referências bibliográficas

Abigail Bazán OJEDA, Hernández Espitia Aurea LETICIA e Ma. Luisa Quintero SOLO, “Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio”, *Quivera*, vol. 13 (2011) n.º 1, pp. 207-219.

Adrien VOGT-SCHILB *et al*, “From Poverty to Disaster and Back: a review of the literature”, *Economics of Disasters and Climate Change*, vol. 4 (2020), n.º 1, pp. 223-247.

Alice FOTHERGILL e Lori A. PEEK, “Poverty and Disasters in the United States: a review of recent sociological findings”, *Natural Hazards*, vol. 32 (2004), n.º 1, pp. 89-110, 2004.

Amartya SEN, *Desarrollo y libertad*, Madrid: Planeta, 2000.

\_\_\_\_\_, *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

\_\_\_\_\_, *The standard of living (The Tanner lectures)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_, *Inequality Reexamined*, Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Akiyuki KAWASAKI e Kohei OKUDA, “Effects of disaster risk reduction on socio-economic development and poverty reduction”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 80 (2022), n.º 1.

Ar. Gör. Esin GÜRSEL, “İdarenin Doğal Afetler Neticesinde Meydana Gelen Zararlardan Sorumluluğu (Liability of Administration in Damage Caused by Natural Disasters)”, *Research Studies Anatolia Journal*, vol. 1 (2018), n.º 2, pp. 330-343.

ARISTÓTELES, *Ética a Nicômaco*, Livro V, São Paulo: EDIPRO, 2009.

Aurélio Virgílio Veiga RIOS e Carlos Teodoro Hugueney IRIGARAY, *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*, São Paulo: Peirópolis, 2005.

Azreen KARIM e Ilan NOY, “Poverty and natural disasters: a regression meta-analysis”, *Review of Economics and Institutions*, vol. 7 (2016), n.º 2.

Ben WISNER, Ian DAVIS, Piers BLAIKIE e Terry CANNON, *At risk: natural hazards, people’s vulnerability and disasters*, Londres: Routledge, 1994.

Carolina Fernández BLANCO, “El estado de derecho y la seguridad jurídica como herramientas para la lucha contra la pobreza en América Latina” em Carolina Fernández BLANCO e Jordi Ferrer BELTRÁN (Editores), *Seguridad jurídica, pobreza y corrupción en Iberoamérica*, Girona: Marcial Pons, 2018, pp. 83-113.

\_\_\_\_\_, “El déficit de derechos como pobreza y el estado de derecho como superador de la pobreza”, em Carolina Fernández BLANCO e Esteban Pereira FREDES (Coordenadores), *Derecho y pobreza*, Girona: Marcial Pons, 2021, pp. 21-48.

Catherine LAURENT, “Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles”, *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, (2003), n.º 53, pp. 261-297.

Carlos Fernández de Casadevante ROMANI, “El derecho al acceso a la justicia y a una respuesta efectiva en el marco del sistema regional europeo de protección de los derechos humanos”, *EGUZKILORE: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, (2013), n.º 27, pp. 7-24.

Carmen Morte GÓMEZ, “Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una selección”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, (2018), n.º 42, pp. 551-568.

Carolina Gomes RAFFAGNATO, Karina Furtado RODRIGUES e Mariana Montez CARPES, “Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da COVID-19”, *Revista de Administração Pública*, vol. 54 (2020), n.º 4, pp. 614-634.

Celia Lessa KERSTENETZKY, “Desigualdade e pobreza: lições de Sen”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15 (2000), n.º 42, pp. 113-122.

Claudine Haenini DALE e Walter KÄLIN, “Reducir el riesgo de catástrofes: ¿por qué importan los derechos humanos?”, *Revista Migraciones Forzadas*, (2008), n.º 31, pp. 38-39.

Daniel A. FARBER, “Disaster law and emerging issues in Brazil (Direito dos desastres e questões emergentes no Brasil)”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, vol. 4 (2012), n.º 1, pp. 2-15.

\_\_\_\_\_, “Disaster Law and Inequality”, *Minnesota Journal of Law & Inequality*, vol. 25 (2007), n.º 2, pp. 297-321.

\_\_\_\_\_, “Catastrophic Risk, Climate Change, and Disaster Law”, *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 16 (2013), n.º 37, pp. 37-54.

\_\_\_\_\_, “Disaster Law and Emerging Issues in Brazil”, *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 4 (2012), n.º 1, pp. 2-15.

\_\_\_\_\_, “Navigating the intersection of environmental law and disaster law”, *BYU Law Review*, vol. 2011 (2011), n.º 6, pp. 1.783-1.820.

\_\_\_\_\_ *et al*, *Disaster Law and Policy*, 2ª ed., Nova Iorque: Aspen Publishers, 2020.

David PEPPIATT, Joanne LINNEROOTH-BAYER e Reinhard MECHLER, “Disaster insurance for the poor? A review of microinsurance for natural disaster risks in developing countries”, Áustria: ProVention Consortium & IIASA, 2006.

Délton Winter de CARVALHO, “A natureza jurídica da Pandemia Covid-19 como um desastre biológico: um ponto de partida necessário para o Direito”, *Revista dos Tribunais*, vol. 1017 (2020), pp. 243-267.

\_\_\_\_\_, *Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

\_\_\_\_\_ e Fernanda Dalla Libera DAMACENA, *Direito dos Desastres*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

Deilton Ribeiro BRASIL e Thamara Estéfane Martins Balbino, “Responsabilidade civil e sociedade de risco: uma releitura no contexto do direito dos desastres”, *Revista Direito UFMS*, vol. 3 (2017), n.º 2, pp. 261-279.

Diego M. PAPAYANNIS, *Comprensión y justificación de la responsabilidad extracontractual*, Madri: Marcial Pons, 2014a.

\_\_\_\_\_, *El derecho privado como cuestión pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2016.

\_\_\_\_\_, “¿Incumbe al derecho privado la lucha contra la pobreza?”, em Carolina Fernández BLANCO e Esteban Pereira FREDES (Coordenadores), *Derecho y pobreza*, Girona: Marcial Pons, 2021, pp. 81-128.

\_\_\_\_\_, “La práctica del alterum non laedere”, *Isonomía – Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, (2014b), n.º 41, pp. 19-68.

\_\_\_\_\_, “Responsabilidad civil (funciones)”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, (2022), n.º 22, pp. 307-327.

Eber Zoehler SANTA HELENA, Justiça distributiva na Teoria da Justiça como equidade de John Rawls, *Revista de Informação Legislativa*, vol. 45 (2008), n.º 178, pp. 337-346.

Eduardo Carlos Bianca BITTAR, *Curso de filosofia do direito*, 8ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

Elzbieta Hanna MORAWSKA, “The preventive dimension of the protection of the right to life under the European Convention on Human Rights”, *Espaço Jurídico – Journal of Law*, vol. (2019), n.º 2, pp. 233-250.

Fernanda Dalla Libera DAMACENA, *Direito dos desastres e compensação climática no Brasil: limites e potencialidades*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

Fernanda de Salles CAVEDON e Ricardo Stanziola VIEIRA, “Conexões ecológicas, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas”, *Revista Direito Econômico e Socioambiental*, vol. 2 (2011), n.º 1, pp. 179-206.

Flavia Portella PÜRSCHEL, “Funções e princípios justificadores da responsabilidade civil e o art. 927, § único do Código Civil”, *Revista Direito GV*, vol. 1 (2005), n.º 1, pp. 91-107.

Filipe Augusto Oliveira RODRIGUES, Gabriel Santos LIMA e João Daniel Macedo SÁ, “A responsabilidade civil ambiental como expressão da justiça distributiva: um estudo acerca da mudança de paradigma filosófico da responsabilidade civil”, *Revista de Teorias da Justiça, da decisão e da argumentação jurídica*, vol. 7 (2021) n.º 1, pp. 1-17.

Francesca BENATTI e Priscila Silva CARDOSO, “A tutela de propriedade no Estado de Direito: os padrões europeus de respeito aos direitos fundamentais”, *Revista de Direito da Cidade*, vol. 9 (2017), n.º 2, pp. 666-699.

Frédéric SUDRE, “Les ‘obligations positives’ dans la jurisprudence européenne des droits de l’Homme”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, (1995), n.º 23, pp. 363-384.

Genevieve VINEY, *La Déclin de la Responsabilité Individuelle*, Paris: LGDJ, 1965.

Geoff O’BRIEN, “The double bind of poverty and community disaster risk reduction: a case study from the Caribbean”, *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 2 (2012), pp. 84-94.

Germán Daniel CARUSO, “The legacy of natural disasters: The intergenerational impact of 100 years of disasters in Latin America”, *Journal of Development Economics*, vol. 127 (2017), pp. 209-233.

Gustavo WILCHES-CHAUX, “La vulnerabilidad global”, em Andrew MASKREY (Organizador), *Los desastres no son naturales*. Panamá: La Red, 1993, pp. 11-41.

Hugo FERULLO, “El concepto de pobreza en Amartya Sen”, *Revista Valores en la sociedad industrial*, ano XXIV (2006), n.º 66, pp. 10-16.

Jasmin GROESCHL e Ilan NOY, “Poverty, inequality, and disasters – an introduction to the special issue”, *Economics of Disasters and Climate Change*, vol. 4 (2020), pp. 1-3.

Jean-François RENUCCI, *Droit Européen des Droits de l’Homme: droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH*, 9ª ed., Paris: LGDJ, 2021.

John RAWLS, *Uma Teoria da Justiça*, São Paulo: Martins Fontes, 2002.

Jorge Luis Fabra ZAMORA, “Filosofía de la responsabilidad extracontractual: um llamado al debate”, em Ezequiel SPECTOR e Jorge Luis Spector ZAMORA (Coordinadores), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, Volumen Tres, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015, pp. 2533-2618.

Jun E. RENTSCHLER, “Why resilience matters - the poverty impacts of disasters”, *Policy Research Working Paper*, World Bank: 2013.

Lídia Keiko TOMINAGA, “Desastres naturais: por que ocorrem?”, em Jair SANTORO, Lídia Keiko TOMINAGA e Rosangela do AMARAL (organizadores), *Desastres naturais – Conhecer para prevenir*, São Paulo: Instituto Geológico, 2015, pp. 13-23.

Luzius WILDHABER, “The European Court of Human Rights in action”, *Ritsumeikan Law Review*, (2004), n.º 21.

Manuela Prado LEITÃO, *Desastres ambientais, resiliência e o direito*, Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, 2017.

Margaret M. MCMAHON, “Disasters and poverty”, *Disaster Management & Response*, vol. 5 (2007), n.º 4, pp. 95-97.

Maria Paula Costa Bertran MUÑOZ, *Justiça e contrato: entre comutar e distribuir*, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

María Nieves Moreno VIDA, “El derecho a um proceso equitativo en el convenio europeo de derechos humanos”, *Temas Laborales*, (2018) n.º 145, pp. 87-119.

Marie Agnes JOUANJEAN, Mook BANGALORE e Stephane HALLEGATE, “Higher losses and slower development in the absence of disaster risk management investments”. *Policy research working paper 7632*, World Bank: 2016.

Patrick de FONTBRESSIN, “De l’effectivité du droit à l’environnement sain à l’effectivité du droit à um longemente décent? (Em marge de l’Arrêt Öneriyildiz c. Turquie du 30 novembre 2004)”, *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, (2006), n.º 65, pp. 87-97.

Paul SPICKER, “Definitions of poverty: eleven clusters of meaning”, em David GORDON e Paul SPICKER (editores), *The International Glossary on Poverty (International Studies in poverty research)*, 2ª ed., Londres: Zed Books, 1999.

Pedro Tenorio SÁNCHEZ, “Cuarenta años de jurisprudencia constitucional en España: derecho a un recurso efectivo en relación con la declaración del estado de alarma como limitadora de derechos fundamentales”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 25 (2021), n.º 1, pp. 195-223.

Peter TOWNSEND, “La conceptualización de la pobreza”, *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53 (1993), n.º 5, pp. 445-452.

Renata Martins de CARVALHO, “Desastres e responsabilidade civil preventiva. Diálogos socioambientais”, *Diálogos Socioambientais*, vol. 3 (2020), n.º 8, pp. 27-30.

Robert K. YIN, *Estudo de caso: planejamento e métodos*, 2ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.

Samuel FLEISCHACKER, *Uma breve história da justiça distributiva*, São Paulo: Martins Fontes, 2006.

Stephen D. SUGERMAN, “Roles of Government in Compensating Disaster Victims”, em *Issues in Legal Scholarship. Symposium: Catastrophic Risks: prevention, compensation, and recovery*. Califórnia: UC Berkeley Electronic Press, 2007, pp. 1-35.

Stéphane HALLEGATTE, “An exploration of the link between development, economic growth, and natural risk”, *World Development Report 2014: managing risks of development*, World Bank: 2014.

Tsachi KEREN-PAZ, *Derecho de daños, igualdad y justicia distributiva*, Madrid: Marcial Pons, 2016.

Yasuyuki SAWADA e Yoshito TAKASAKI, “Natural disaster, poverty, and development: an introduction”, *World Development*, vol. 94 (2017), pp. 2-15.

## Lista de Sentenças

CIDH, 15.7.2020, Caso Empleados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil, Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas, Série C, nº 407.

ECHR, 30.11.2004, Öneriyildiz vs. Turkey, Application n.º 48939/99.

ECHR, 2.5.2016, M Özel e outros vs. Turkey, Application n.º 14350/5, 15245/05, 16051/05.

ECHR, 28.11.2006, Murillo Saldías e outros vs. Spain, Application n.º 76973/01.

ECHR, 15.2.2012, Hadzhiyska vs. Bulgaria, Application n.º 20701/09.

ECHR, 20.3.2008, Boudaïeva e outros vs. Russia, Application n.º 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02, 15343/02.

ECHR, 12.2.2012, Kolyadenko e outros vs. Russia, Application n.º 17423/05, 20543/05, 20675/05, 23263/05, 24283/05, 35673/05.

ECHR, 9.6.1998, LCB vs. Reino Unido, Application n.º 23413/94.

ECHR, 24.7.2014, Brincat e outros vs. Malta, Application n.º 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 62338/11.

ECHR, 19.2.1998, Guerra e outros vs. Itália, Application n.º 116/1996/735/932.

ECHR, 19.2.1998, Guerra e outros vs. Itália, Application n.º 116/1996/735/932.

ECHR, 12.7.2016, CASE OF MUČIBABIĆ vs. SERBIA, Application n.º 34661/07.

## Documentos Legais e Tratados Internacionais

Convenção Europeia de Direitos do Homem, 1950. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Hazard Definition & Classification Review – Technical Report (2020). Disponível em: <https://www.preventionweb.net/media/47681/download?startDownload=true>. Acesso em: 23 maio 2023.

European Court of Human Rights, European Union Agency for Fundamental Rights, & Council of Europe. (2016). Handbook on European law relating to access to justice.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 (2020). Disponível em: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf). Acesso em: 23 maio 2023.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Terminology on Disaster Risk Reduction (2009). Disponível em:

[https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyEnglish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf). Acesso em: 23 maio 2023.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction (2016). Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportenglish.pdf?\\_gl=1\\*1i9weeo\\*\\_ga\\*MTc3MTczMjQxLjE2ODE5Mzc1Njk.\\*\\_ga\\_D8G5WXP6YM\\*MTY4OTAzNTAwMi4xOC4xLjE2ODkwMzUwMTMuMC4wLjA](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf?_gl=1*1i9weeo*_ga*MTc3MTczMjQxLjE2ODE5Mzc1Njk.*_ga_D8G5WXP6YM*MTY4OTAzNTAwMi4xOC4xLjE2ODkwMzUwMTMuMC4wLjA). Acesso em: 23 maio 2023.

International Strategy for Disaster Reduction (ISDR), Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Disponível em: [https://www.preventionweb.net/files/1037\\_hyogoframeworkforactionenglish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf). Acesso em: 23 maio 2023.