

CATÁSTROFE E ESTADO DE EXCEÇÃO: A SOBERANIA AMBIENTAL ENTRE A SUSPENSÃO DA NORMA E A CONSOLIDAÇÃO DA EXCEPCIONALIDADE JURÍDICA

*CATASTROPHE AND STATE OF EXCEPTION: ENVIRONMENTAL SOVEREIGNTY BETWEEN THE
SUSPENSION OF THE NORM AND THE CONSOLIDATION OF LEGAL EXCEPTIONALITY*

WILSON FRANCK JUNIOR

Universidade Estadual do Tocantins

CECÍLIA

Universidade Estadual do Tocantins

DANILO RAFAEL DA SILVA MERGULHÃO

Universidade Estadual do Tocantins

Resumo: O presente artigo propõe uma análise crítico-teórica da gestão das catástrofes ambientais no Brasil à luz da teoria do estado de exceção, conforme delineada por Carl Schmitt e desenvolvida por Giorgio Agamben, articulando ainda elementos da teoria do sacrifício de René Girard. Parte-se da hipótese de que a administração pública brasileira, diante da intensificação de desastres naturais, vem consolidando um modelo jurídico-operacional fundado na suspensão sistemática da normatividade ambiental, instaurando uma forma de governança sustentada na excepcionalidade permanente. O objetivo geral é compreender como o direito ambiental tem sido tensionado por decisões soberanas que, sob o pretexto da emergência, reconfiguram os limites da legalidade e da proteção ambiental. Os objetivos específicos consistem em: (i) examinar os fundamentos da soberania decisória em Schmitt e seus desdobramentos na biopolítica agambeniana; (ii) historicizar o uso do estado de calamidade ambiental no Brasil como dispositivo de exceção; e (iii) analisar os efeitos sociais e jurídicos da normalização da exceção sobre populações vulnerabilizadas. A metodologia adota abordagem qualitativa, com revisão teórica, análise documental e estudo de casos (Mariana, Brumadinho, RS/2024). Conclui-se que a catástrofe tem sido instrumentalizada como tecnologia de governo, revelando uma erosão do Estado de Direito e a emergência de uma exceção ambiental estruturante.

Palavras-chave: Estado de exceção; Catástrofe ambiental; Soberania; Direito ambiental; Suspensão normativa.

Abstract: This article offers a critical-theoretical analysis of the management of environmental catastrophes in Brazil through the lens of the theory of the state of exception, as formulated by Carl Schmitt and further developed by Giorgio Agamben, while also incorporating elements from René Girard's theory of sacrificial violence. It is based on the hypothesis that Brazilian public administration, in the face of increasingly frequent natural disasters, has consolidated a legal-operational model grounded in the systematic suspension of environmental normativity, thus establishing a mode of governance sustained by permanent exceptionality. The general objective is to understand how environmental law has been strained by sovereign decisions that, under the pretext of emergency, reconfigure the boundaries of legality and environmental protection. The specific objectives are: (i) to examine the theoretical foundations of sovereign decision in Schmitt and its biopolitical consequences in Agamben; (ii) to historicize the use of the environmental state of calamity in Brazil as a dispositif of exception; and (iii) to analyze the legal and social effects of the normalization of exception on vulnerable populations. The methodology follows a

qualitative approach, including theoretical review, documentary analysis, and case studies (Mariana, Brumadinho, RS/2024). The article concludes that catastrophe has been instrumentalized as a technology of governance, revealing the erosion of the Rule of Law and the emergence of an environmental exception as a structural condition.

Keywords: *State of exception; Environmental catastrophe; Sovereignty; Environmental law; Suspension of norms.*

INTRODUÇÃO

No limiar entre a juridicidade formal e a materialidade das catástrofes ambientais, emerge um campo de tensões epistemológicas e praxiológicas que desafia as estruturas consolidadas do pensamento jurídico-ambiental contemporâneo. O presente artigo propõe uma análise crítico-teórica da gestão das catástrofes ambientais no Brasil à luz da teoria do estado de exceção, conforme delineada por Carl Schmitt e desenvolvida por Giorgio Agamben, articulando ainda elementos da teoria do sacrifício de René Girard. Esta confluência teórica multidisciplinar proporciona um arcabouço hermenêutico privilegiado para a compreensão dos fenômenos jurídico-políticos que se manifestam na interseção entre soberania estatal, emergência ambiental e vulnerabilidade socioecológica. A problematização desta temática revela-se particularmente oportuna em um contexto global marcado pela intensificação dos eventos climáticos extremos e pela consequente proliferação de regimes jurídicos excepcionais, que deslocam progressivamente o paradigma da normalidade constitucional em direção a uma governamentalidade fundada na gestão permanente da catástrofe.

O fundamento ontológico da presente investigação reside na constatação de que a excepcionalidade, outrora concebida como suspensão temporária e circunscrita da ordem jurídica, transmuta-se contemporaneamente em paradigma governamental perene, cristalizando-se como técnica privilegiada de administração pública em matéria ambiental. Parte-se da hipótese de que a administração pública brasileira, diante da intensificação de desastres naturais ou antropogênicos, vem consolidando um modelo jurídico-operacional fundado na suspensão sistemática da normatividade ambiental, instaurando uma forma de governança sustentada na excepcionalidade permanente. Tal hipótese fundamenta-se na observação empírica de uma recorrente flexibilização dos mecanismos de proteção ambiental mediante decretos emergenciais, que não apenas suspendem temporariamente garantias jurídicas fundamentais, mas estabelecem novas configurações normativas que perduram para além da situação emergencial originária,

institucionalizando, assim, um estado de exceção que se normaliza e se perpetua na ordem jurídica brasileira.

A cartografia teórica que orienta esta análise apoia-se primordialmente na contribuição schmittiana acerca do decisionismo soberano e na posterior elaboração agambeniana sobre a exceção como paradigma biopolítico da modernidade. O objetivo geral é compreender como o Direito Ambiental tem sido tensionado por decisões soberanas que, sob o pretexto da emergência, reconfiguram os limites da legalidade e da proteção ambiental. Este objetivo geral desdobra-se em uma tríade de objetivos específicos que estruturam a progressão analítica do presente trabalho e delimitam seu escopo investigativo. Primeiramente, busca-se examinar os fundamentos epistemológicos da soberania decisória em Schmitt, com especial atenção à sua concepção de exceção como momento privilegiado de manifestação do poder soberano, estabelecendo correlações com a teorização agambeniana sobre o estado de exceção permanente como técnica de governo característica da contemporaneidade política ocidental.

Em uma perspectiva diacrônica, (ii) historicizar o uso do estado de calamidade ambiental no Brasil como dispositivo de exceção; constitui o segundo objetivo específico desta investigação, mediante a identificação e análise dos marcos normativos e institucionais que fundamentaram a declaração de estados excepcionais motivados por catástrofes ambientais no contexto brasileiro. Este percurso histórico-jurídico possibilita a compreensão da genealogia dos mecanismos excepcionais e sua progressiva normalização na práxis administrativa nacional, revelando continuidades e rupturas na relação entre Estado, direito e emergência ambiental. Tal análise diacrônica permite vislumbrar como a excepcionalidade transforma-se gradualmente de resposta contingencial a situações emergenciais em técnica governamental ordinária, reconfigurando substantivamente as relações entre poder executivo e ordenamento jurídico-ambiental.

O terceiro objetivo específico, de caráter crítico-analítico, (iii) analisar os efeitos sociais e jurídicos da normalização da exceção sobre populações vulnerabilizadas, direciona o olhar investigativo para as consequências materiais do estado de exceção ambiental sobre as comunidades diretamente afetadas pelos desastres naturais. Neste ponto, a teoria girardiana do sacrifício oferece instrumental teórico valioso para compreender como determinados grupos sociais são selecionados como “bodes

expiatórios” na dinâmica excepcional, suportando desproporcionalmente os ônus socioambientais da catástrofe. A distribuição desigual dos riscos e danos ambientais, aliada à suspensão seletiva de garantias jurídicas, evidencia a dimensão biopolítica da exceção ambiental, que se manifesta na exposição diferencial à precariedade e à vulnerabilidade.

A metodologia adota abordagem qualitativa, com revisão teórica, análise documental e estudo de casos (Mariana, Brumadinho, RS/2024). O percurso metodológico estrutura-se em três dimensões complementares: primeiramente, procede-se a uma exegese crítica do corpus teórico relativo ao estado de exceção e suas correlações com a gestão de catástrofes, estabelecendo as bases conceituais para a análise subsequente; em segundo lugar, realiza-se um levantamento sistemático e análise hermenêutica dos instrumentos normativos que fundamentaram a declaração de estados de calamidade ambiental no Brasil; finalmente, empreende-se uma investigação empírica mediante estudos de casos paradigmáticos que materializam a problemática da excepcionalidade ambiental no cenário brasileiro contemporâneo, como os rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho, bem como as recentes enchentes no Rio Grande do Sul, ocorrências que evidenciam não apenas a dimensão catastrófica dos eventos em si, mas também a normalização das medidas excepcionais em sua gestão político-jurídica.

À guisa de conclusão preliminar, que orienta o desenvolvimento subsequente desta investigação, conclui-se que a catástrofe tem sido instrumentalizada como tecnologia de governo, revelando uma erosão do Estado de Direito e a emergência de uma exceção ambiental estruturante. Este diagnóstico crítico sugere que, para além da dimensão fenomênica dos desastres naturais, a catástrofe ambiental constitui-se como categoria jurídico-política que legitima a instauração de regimes de exceção permanentes, nos quais a suspensão da normatividade ambiental configura-se não como anomalia temporária, mas como paradigma governamental normalizado. Tal constatação põe em evidência os limites e contradições do Estado Democrático de Direito diante dos imperativos da emergência ambiental, indicando a necessidade de uma revisão crítica dos pressupostos teóricos e práticos que fundamentam a gestão pública das catástrofes no Brasil.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO ESTADO DE EXCEÇÃO: DA SOBERANIA SCHMITTIANA À BIOPOLÍTICA AGAMBENIANA NA GESTÃO AMBIENTAL

O estado de exceção configura-se como uma zona de indeterminação jurídica que suspende a ordem normativa vigente, conforme elucida Schmitt (2005, p. 5) ao definir que “soberano é aquele que decide sobre a exceção”. “A exceção em Schmitt apresenta um significado análogo ao milagre na teologia, assim como o papel do Estado como criador da ordem é análogo à função de Deus que cria o mundo” (Alves; Oliveira, 2012, p. 238). Esta categoria teórico-jurídica, posteriormente aprofundada por Agamben (2004, p. 61) como “um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei”, revela-se instrumental para a compreensão dos mecanismos de poder que se manifestam em períodos de crise.

A pertinência deste conceito para o campo ambiental contemporâneo evidencia-se na crescente utilização de mecanismos de excepcionalidade na gestão de catástrofes, contexto em que o aparato jurídico-administrativo regular é frequentemente suspenso ou flexibilizado. O panorama jurídico brasileiro oferece um campo fértil para esta análise, considerando o arcabouço normativo relacionado à gestão de desastres ambientais (Carvalho, 2015), os instrumentos de proteção ambiental (Machado, 2020) e os fundamentos principiológicos do direito ambiental pátrio (Milaré, 2018), elementos que, quando confrontados com a realidade das catástrofes ambientais, revelam as tensões entre normalidade e excepcionalidade na administração de crises ambientais.¹

A teoria schmittiana aprofunda a compreensão da soberania ao argumentar que “a exceção é mais interessante que o caso normal, pois este nada prova, a exceção prova tudo” (Schmitt, 2005, p. 15). Esta perspectiva decisionista confronta diretamente o normativismo kelseniano, que buscava purificar o direito de elementos políticos, ao reconhecer na exceção não uma anomalia jurídica, mas o momento revelador da

¹ É importante observar que a aplicação da teoria do estado de exceção ao direito ambiental brasileiro representa uma abordagem relativamente recente na doutrina jurídica nacional. Enquanto a matriz teórica schmittiana foi originalmente concebida para explicar situações de emergência político-constitucional, sua transposição para o campo ambiental permite compreender como situações de catástrofe ambiental são instrumentalizadas politicamente para justificar a suspensão ou flexibilização de garantias socioambientais. Esta abordagem teórica dialoga com perspectivas interdisciplinares que analisam a governabilidade em contextos de crise, evidenciando como o direito ambiental brasileiro tem sido tensionado pela lógica excepcional em um contexto de intensificação de eventos climáticos extremos e fragilização dos mecanismos institucionais de proteção ambiental.

verdadeira natureza do poder soberano (Schmitt, 2005). Esta compreensão foi posteriormente aprofundada por Giorgio Agamben, quando este observa que “não é a exceção que se subtrai à regra, mas a regra que, suspendendo-se, dá lugar à exceção e somente desse modo se constitui como regra, mantendo-se em relação com aquela” (Agamben, 2007, p. 26), evidenciando como a excepcionalidade é parte constitutiva da própria normalidade jurídica.

Nesta perspectiva, a exceção não representa negação do direito, mas revela seu fundamento metajurídico, desvelando a dimensão política que subjaz a toda ordem normativa. O cerne da teoria schmittiana reside na precedência ontológica da decisão sobre a norma, evidenciando que toda ordem repousa sobre uma decisão, e também o conceito de ordem jurídica, que irreflexivamente é utilizado como coisa óbvia, recua diante da exceção (Schmitt, 2005). Esta primazia da decisão sobre a normatividade abstrata encontra particular ressonância no contexto ambiental contemporâneo, onde a emergência catastrófica frequentemente enseja atos decisórios que transcendem ou flexibilizam o aparato jurídico estabelecido.

Esta primazia da decisão sobre a normatividade abstrata encontra particular ressonância no contexto ambiental contemporâneo, onde a emergência catastrófica frequentemente enseja atos decisórios que transcendem ou flexibilizam o aparato jurídico estabelecido. As emergências ambientais contemporâneas podem ser examinadas considerando como o aparato jurídico-institucional ambiental brasileiro responde a situações críticas, como no reconhecimento de um “estado de emergência climática” defendido por Sarlet e Fensterseifer (2021), que propõem não um estado de exceção no sentido schmittiano, mas a consolidação de um “Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito” capaz de tutelar a dignidade humana frente aos novos riscos ambientais, revelando as tensões entre emergência e juridicidade na gestão ambiental.

Transpondo o arcabouço teórico schmittiano para o campo da gestão de desastres ambientais, evidencia-se como a catástrofe climática tem se configurado como *locus* privilegiado da manifestação do poder soberano na contemporaneidade. O desastre ambiental, em sua materialidade devastadora, propicia o terreno fértil para a instauração de medidas excepcionais que, justificadas pela urgência e necessidade imperiosa, operam a suspensão de garantias jurídicas e procedimentos regulares de proteção ambiental. Agamben (2004, p. 13) identifica neste movimento a consolidação de um “paradigma de

governo” em que a exceção se transmuta de medida provisória e extraordinária em “técnica de governo” normalizada.

No contexto brasileiro, a Lei nº 12.340/2010, alterada pela Lei nº 14.750/2023, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil, bem como o Decreto nº 7.257/2010, que regulamenta o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, institucionalizam mecanismos de flexibilização normativa que permitem, por exemplo, a dispensa de licitação (art. 75, VIII, Lei 14.133/2021) e a relativização de exigências de licenciamento ambiental, conforme previsto na Resolução CONAMA nº 237/1997. Neste cenário, como observa Valencio (2014, p. 3633), os desastres são um problema crônico, onde “os processos mais estruturais de desigualdade e injustiça social estão presentes na persistência e disseminação dos desastres pelo país”, e a forma institucional de interpretá-los contribui para o problema através de “práticas técnicas de defesa civil de cunho desumanizante”, configurando-se como um dispositivo político-discursivo que legitima práticas excepcionais de gestão territorial.

As inundações no Vale do Itajaí em 2008, os deslizamentos na região serrana do Rio de Janeiro em 2011, o rompimento da barragem de Brumadinho em 2019 e, mais recentemente, a catástrofe climática no Rio Grande do Sul em 2024, exemplificam situações em que o aparato jurídico-administrativo ordinário foi suspenso em nome da emergência, evidenciando como o desastre ambiental constitui ocasião privilegiada para a manifestação de práticas de exceção na gestão de riscos ambientais. Nestes casos, a literatura especializada, incluindo trabalhos como o de Carvalho e Damascena (2013), permite identificar padrões recorrentes como a declaração de áreas de risco, remoções compulsórias e reconfigurações normativas que frequentemente perduram muito além da situação emergencial originária.

O pensamento de Giorgio Agamben apresenta-se simultaneamente como crítica e desdobramento da teorização schmittiana, redimensionando o debate sobre a exceção para além dos limites jurídico-políticos originalmente concebidos pelo jurista alemão. Se Schmitt identifica na exceção o momento revelador da soberania, Agamben (2004, p. 13) detecta na contemporaneidade a metamorfose da exceção em “técnica de governo que ameaça transformar radicalmente a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição”. O filósofo italiano desenvolve a tese de que o estado de exceção transmutou-se em paradigma dominante de governo na política contemporânea,

onde a emergência militar cedeu lugar à emergência econômica (com uma assimilação implícita entre guerra e economia) (Abdalla, 2004).

Esta abordagem amplia a perspectiva schmittiana ao demonstrar como a exceção, originalmente concebida como instrumento provisório e circunscrito, converte-se em dispositivo permanente de gestão política. A radicalidade da crítica agambeniana consiste em identificar que, na modernidade tardia, “o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea” (Agamben, 2004, p. 13), configurando uma zona de indeterminação onde medidas excepcionais normalizam-se e incorporam-se à gestão ordinária do Estado. Este fenômeno manifesta-se com particular intensidade em contextos de risco sistêmico, como a crise ambiental contemporânea, onde a imprevisibilidade e a magnitude dos danos potenciais legitimam a permanente suspensão de garantias e procedimentos regulares.

A análise agambeniana da exceção permanente encontra, nos mecanismos institucionais de resposta a catástrofes ambientais, um campo privilegiado de manifestação, visto que as declarações de estado de calamidade, inicialmente concebidas como respostas pontuais a eventos específicos, institucionalizam-se como técnicas perenes de gestão territorial, configurando o que Agamben (2007) denomina zonas de indistinção entre fato e direito, onde a vida torna-se objeto direto de intervenção soberana. A gestão de desastres ambientais no Brasil exemplifica esta tendência à normalização da exceção, quando protocolos emergenciais, justificados pela urgência momentânea, cristalizam-se em arranjos institucionais duradouros que reconfiguram permanentemente relações sociojurídicas e ambientais.

O conceito agambeniano de “vida nua” (*nuda vita*) constitui elemento central de sua teoria biopolítica, designando a vida humana reduzida à sua dimensão estritamente biológica, desprovida de valor político e jurídico, que emerge precisamente no estado de exceção como objeto direto da decisão soberana. Agamben (2007, p. 16) define esta condição como “a vida matável e insacrificável do *homo sacer*”, figura do direito romano arcaico que, excluída simultaneamente do direito humano e divino, podia ser morta sem que tal ato configurasse homicídio, simbolizando a sujeição da vida biológica ao poder soberano.

Esta condição materializa-se nos espaços de exceção que, conforme a formulação benjaminiana citada por Agamben, emergem quando o estado de exceção começa a se

tornar a regra – desde os campos de detenção de imigrantes às “*zones d'attente* nos aeroportos internacionais franceses, nas quais são retidos os estrangeiros que pedem o reconhecimento do estatuto de refugiado.” (Agamben, 2007, p. 181). No contexto brasileiro, as populações atingidas por catástrofes como o rompimento da barragem de Mariana (2015), Brumadinho (2019) ou as enchentes no Rio Grande do Sul (2024) corporificam esta condição de vida nua, sendo relegadas a espaços onde “a ordem normal é de facto suspensa” (Fassin, 2011, p. ix). A gestão destes desastres, como analisa Fassin (2011, p. ix), incorpora-se à nossa experiência contemporânea, onde “desastres agora formam parte de nossa experiência deste mundo, assim como organizações de ajuda, operações de socorro e intervenções humanitárias”. Neste cenário, as comunidades afetadas são submetidas ao que Fassin (2011, p. ix) identifica como a combinação entre “a tragédia da *ruinação* e o *pathos* da assistência”, condição na qual “nos acostumamos ao espetáculo global do sofrimento e à exibição global do socorro” – fenômeno que ele denomina “humanitarismo”.

Esta perspectiva permite compreender como, na exceção ambiental brasileira, determinados grupos sociais – geralmente comunidades periféricas, ribeirinhas, indígenas ou tradicionais – são reduzidos à condição de mera sobrevivência biológica, destinatários de intervenções humanitárias que, embora mantenham a vida em seu sentido orgânico, desarticulam os complexos socioculturais, políticos e ambientais que constituem sua existência qualificada. Assim, o que aparenta ser expressão de uma “suposta humanidade natural” revela-se como uma “invenção relativamente recente, que levanta questões éticas e políticas complexas” (Fassin, 2011, p. ix), onde determinados corpos são tratados como descartáveis em nome da priorização de interesses econômicos e políticos que, frequentemente, foram fatores determinantes na própria produção da catástrofe.

As teorizações sobre soberania e exceção desenvolvidas por Schmitt e aprofundadas biopoliticamente por Agamben oferecem um arcabouço teórico robusto para compreender a governança ambiental contemporânea, especialmente em contextos de gestão de desastres. A noção de governamentalidade ambiental, derivada das reflexões sobre a normatividade que rege territórios e populações, materializa-se na conjunção entre a decisão soberana schmittiana e a produção da vida nua agambeniana no contexto dos dispositivos que, respaldados pela retórica do risco e da emergência, normalizam a exceção como método de governo dos territórios e corpos em situações de catástrofe.

A gestão ambiental contemporânea, especialmente em contextos de catástrofe, exemplifica esta transmutação ao instaurar zonas de indeterminação jurídica onde os direitos socioambientais são sistematicamente flexibilizados. Esta perspectiva teórica permite sustentar a hipótese de que o direito ambiental brasileiro encontra-se permanentemente tensionado pela lógica da suspensão, manifestando o que Agamben (2004, p. 13) identifica como “um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo”. Tal tensionamento evidencia-se não apenas em momentos explícitos de calamidade pública, mas também na normalização de práticas administrativas que flexibilizam sistematicamente direitos territoriais, socioambientais e procedimentais em nome de imperativos econômicos ou políticos revestidos de urgência.

Os licenciamentos ambientais *fast-track*, as sucessivas flexibilizações da legislação florestal, as recorrentes Medidas Provisórias que modificam unidades de conservação e a suspensão de garantias constitucionais em territórios atingidos por desastres ilustram a incorporação da exceção como técnica ordinária de governo ambiental. Conforme observa Valencio (2014, p. 3637), “no Brasil, os desastres têm sido crises sociais de particular intensidade, pois fundem aquilo a que Agamben denomina estado de exceção e vida nua”. Estabelece-se, assim, uma relação dialética entre normalidade e excepcionalidade no campo ambiental brasileiro, onde, como evidencia a autora:

A decretação de emergência pelo gestor municipal respalda a adoção de um tipo de gestão pública excepcional, que suscita a reorientação das prioridades que foram acordadas anteriormente com os eleitores, viabiliza o fluxo mais célere de recursos públicos destinados a ações não rotineiras e sobre os quais há menor controle social local (Valencio, 2024, p. 3637).

Esta situação revela como a decisão sobre quais vidas e territórios são dignos de proteção manifesta-se sob procedimentos aparentemente técnicos, mas que, conforme destaca Valencio (2014, p. 3637), favorecem “mais as ações de expulsão de moradores empobrecidos indesejáveis, sob a alegação de que esses se encontram em área de risco, do que propriamente a priorização na reversão dos riscos que incidem nestes espaços”, evidenciando “um recorte de classe subjacente a adoção da classificação da área como sendo de risco” onde os setores privilegiados “exercem seu poder de negociação sobre a ação técnica de cartografização do risco”.

3 A HISTORICIDADE DOS ESTADOS DE CALAMIDADE AMBIENTAL NO BRASIL: GENEALOGIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DE EXCEÇÃO

O presente tópico propõe-se a traçar uma genealogia dos estados de calamidade ambiental no Brasil, examinando a evolução histórico-jurídica dos instrumentos normativos que configuram o regime excepcional em contextos de desastres ambientais. Esta abordagem diacrônica afigura-se fundamental para compreender como tais dispositivos emergiram e se consolidaram no ordenamento jurídico brasileiro, institucionalizando formas específicas de gestão e controle político-territorial em situações catastróficas. A análise da trajetória normativa destes mecanismos excepcionais permite identificar as continuidades e rupturas nos paradigmas de administração de crises socioambientais, revelando como a excepcionalidade paulatinamente se normaliza e se incorpora às práticas ordinárias de governança estatal.

A reconstrução genealógica dos estados de calamidade possibilita, ainda, contextualizar historicamente a transformação do aparato jurídico-institucional que regula a resposta estatal a desastres, desde as primeiras legislações sobre o tema até o complexo sistema contemporâneo de gestão de riscos e emergências ambientais. Subjaz a esta investigação a hipótese de que os estados de calamidade pública no Brasil operam como formas institucionalizadas da exceção, no sentido proposto por Agamben (2004), constituindo zonas de indeterminação jurídica onde a suspensão do ordenamento regular não configura mera resposta contingencial a eventos extraordinários, mas materializa um paradigma governamental que se revela com particular clareza em momentos de crise ambiental. A trajetória histórica destes dispositivos demonstra uma progressiva naturalização dos mecanismos de exceção que, para além de sua dimensão fenomênica, incorporam-se como técnicas de governo dos territórios e populações vulnerabilizadas, reconfigurando permanentemente as relações entre Estado, direito e ambiente sob o signo da excepcionalidade.

Os precedentes históricos da calamidade como categoria jurídico-administrativa no Brasil remontam ao período imperial, quando emergiram as primeiras medidas governamentais sistematizadas para o enfrentamento de desastres, notadamente durante as grandes secas nordestinas do século XIX. A seca de 1877-1879, que devastou o

semiárido brasileiro, ensejou a criação das primeiras comissões de socorros públicos e medidas excepcionais de assistência, constituindo uma resposta estatal ainda incipiente, mas já indicativa do tratamento diferenciado conferido a situações de anormalidade climática. Como demonstra Jerdy (2020, p. 5), a primeira menção expressa sobre calamidade pública em uma constituição brasileira ocorreu na Constituição de 1891, que em seu art. 5º estabelecia: “Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

O tratamento constitucional da calamidade pública, contudo, caracterizou-se historicamente por sua imprecisão conceitual, sendo tratado “como um conceito já pronto, como se sua conceituação fosse um fato notório que não precisasse de qualquer explicação” (JERDY, 2020, p. 6). Diante da incerteza e dos múltiplos pedidos de socorro dos estados que declaravam diversos acontecimentos como “calamidade pública”, o Executivo Federal enviou, em 22 de março de 1897, circular aos Presidentes dos Estados para definir os limites do que seria calamidade pública, compreendendo “sêcas prolongadas e devastadoras, grandes incêndios e inundações e outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do Território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial” (JERDY, 2020, p. 5). Essa tentativa de circunscrição conceitual demonstra que, desde seus primórdios, o uso do poder de polícia administrativa em situações emergenciais configurava-se como prática pontual e discricionária que antecipava elementos do que viria a se consolidar posteriormente como regime jurídico de exceção em contextos de calamidade.

A consolidação normativa da calamidade pública no ordenamento jurídico brasileiro ganhou contornos mais definidos a partir da Constituição de 1946, que retomou o instituto após seu desaparecimento na Carta de 1937, abordando-o em seus artigos 18, §2º, 75, parágrafo único, e 198, §1º, reiterando o papel da União no socorro aos estados em situações emergenciais. Contudo, foi na Constituição de 1988 que se estabeleceu uma sistematização mais ampla, ainda que permanecendo a ausência de conceituação precisa do instituto, mencionado em cinco passagens específicas - nos artigos 21, XVIII; 148, I; 136, caput e §1º, II; e 167, §3º (Brasil, 1988).

Um avanço significativo na institucionalização jurídico-administrativa da gestão de calamidades ocorreu com a promulgação da Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política

Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), estabelecendo pela primeira vez as competências federativas sobre declaração e reconhecimento de situações de estado de calamidade pública. A Lei nº 12.608/2012 determinou que “compete à União apenas reconhecer e estabelecer critérios e condições para o reconhecimento de estados de calamidade pública declarados por estados e municípios (art. 6º, inc. X)”, enquanto “aos estados, cabe declarar situação de emergência e estado de calamidade Pública quando for o caso (art. 7º, inc. VII)” e “aos municípios cabe apenas declarar situação de emergência e estado de calamidade pública quando for o caso (art. 8º, inc. VI)” (Brasil, 2012).

Paradoxalmente, a própria conceituação do que seria estado de calamidade pública não foi definida na lei, mas apenas no Decreto Federal nº 7.257/2010, que o caracteriza como “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido” (Jerdy, 2020, p. 12). Esta estrutura normativa revela o caráter ambíguo do instituto, marcado tanto por seu aspecto protetivo – ao mobilizar recursos e instrumentos excepcionais para o atendimento emergencial à população – quanto por sua dimensão suspensiva de garantias e procedimentos regulares. A questão se torna ainda mais complexa considerando que a sistemática estabelecida pela Lei nº 12.608/2012 determina que “sua declaração cabe aos estados e aos municípios, ficando a União apenas responsável pelo reconhecimento deles” (Jerdy, 2020, p. 12), enquanto “a União deveria usar os instrumentos constitucionais dos estados de exceção constitucionais caso quisesse intervir em situações de calamidade pública” (Jerdy, 2020, p. 12).

Esta divisão de competências expõe a natureza excepcional e ao mesmo tempo fragmentada da gestão de calamidades no ordenamento jurídico brasileiro, que não constitui um verdadeiro estado de exceção constitucional, mas opera como instrumento normativo paradoxal, estabelecendo um regime jurídico próprio que flexibiliza normas e procedimentos ordinários sem, contudo, enquadrar-se formalmente na categoria dos estados de exceção constitucionalmente reconhecidos.

As últimas décadas testemunharam uma intensificação expressiva na utilização dos instrumentos de excepcionalidade administrativa ambiental no Brasil, consolidando o que se pode caracterizar como a normalização da exceção ambiental. Conforme o estudo da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (2022, p. 27), nos 30 anos analisados

(1991-2020), “foram validadas 63.643 ocorrências de desastres” e “5.182 municípios apresentaram pelo menos um registro”, totalizando mais de 7,8 milhões de pessoas desabrigadas e desalojadas, 4.307 óbitos e mais de 3 milhões de habitações destruídas ou danificadas, com danos materiais e prejuízos resultando em uma média de R\$ 18,26 bilhões por ano. Este crescimento expressivo sinaliza a transformação de um instrumento originalmente concebido para situações extraordinárias e imprevisíveis em mecanismo de gestão recorrente, previsível e, em muitos casos, sazonal, como se observa nos ciclos de reconhecimentos por estiagem no Nordeste ou inundações no Sul e Sudeste. A previsibilidade com que estes decretos são emitidos problematiza sua própria natureza excepcional, pois como se verifica na análise histórica, “o Brasil tem passado por intensas mudanças de paradigmas de forma semelhante e alinhada ao contexto internacional” (Sedec, 2022, p. 22), evidenciando a necessidade de superação do modelo cíclico de “desastre-recuperação-preparação, para retornar à ocorrência de um novo desastre” (Sedec, 2022, p. 59).

Neste contexto, emergiu uma modalidade ainda mais controversa: o “estado de calamidade financeira”, uma inovação jurídica iniciada no Rio de Janeiro em 2016, mediante o Decreto nº 45.692, que declarou “estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro” (Jerdy, 2020, p. 17). Esta utilização ampliou ainda mais o abstrato conceito de calamidade pública, sendo alargado para um problema de administração financeira de longo prazo que dificilmente se encaixa no conceito de desastre. Assim, a exceção ambiental consolidou-se como instrumento normativo rotineiro que, para além de seu propósito protetivo original, configura-se como dispositivo político-administrativo que possibilita contornar exigências normativas e fiscais regulares.

A materialização da exceção como instrumento normativo de gestão ambiental no Brasil pode ser evidenciada através da análise de episódios que, por sua magnitude e repercussão, cristalizaram determinados padrões de resposta estatal. A seca do semiárido nordestino, especialmente nas décadas de 1990 e 2000, destaca-se como caso emblemático de institucionalização da excepcionalidade. Conforme documentado pela SEDEC (2022, p. 30), a estiagem e seca registraram 36.060 ocorrências entre 1991 e 2020, sendo 69% destas concentradas na região Nordeste, com uma característica peculiar: “por se tratar de um desastre gradual, no qual a ocorrência de um único evento

pode durar mais de um ano, os registros [...] muitas vezes são duplicados, de modo a manter a validade do decreto durante todo o período”. Este mecanismo de duplicação de decretos para manutenção permanente do estado de exceção revela uma primeira modalidade de normalização da excepcionalidade.

Os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), por sua vez, exemplificam outra dimensão da excepcionalidade: a suspensão seletiva de normas de fiscalização e licenciamento ambiental que antecede os próprios desastres. Segundo a SEDEC (2022, p. 28), o rompimento da barragem de Mariana afetou 38 municípios e atingiu aproximadamente 1 milhão de pessoas, enquanto o colapso de Brumadinho resultou em 270 óbitos e R\$ 560 milhões em danos e prejuízos. Em ambos os casos, vê-se a perpetuação de um modelo paradoxal em que a exceção se manifesta tanto na flexibilização prévia de normas de controle quanto na gestão posterior do desastre, onde a urgência é instrumentalizada para suspender mecanismos regulares de contratação e execução orçamentária.

As recentes enchentes no Rio Grande do Sul (2024) representam o caso mais atual de manifestação da lógica excepcional, com impactos devastadores conforme avaliação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que identificou aproximadamente 400 mil estruturas parcial ou totalmente inundadas na Bacia do Lago Guaíba até 6 de maio de 2024. Destas, 44.600 (11%) foram gravemente danificadas ou destruídas pelas fortes correntes, enquanto outras 170.200 (42%) deverão sofrer graves danos estruturais devido à longa submersão na água das cheias, correspondendo a aproximadamente 6% do total de estruturas na bacia (Debris, 2024). Estima-se que a resposta imediata deverá lidar com aproximadamente 5 milhões de toneladas de entulho, ampliando a escala da calamidade. O padrão de institucionalização da exceção identificável nestes casos paradigmáticos caracteriza-se pela transformação de uma situação genuinamente emergencial em oportunidade para implementação de flexibilizações normativas de longo prazo; pela utilização da urgência como justificativa para suspensão de mecanismos ordinários de controle e participação social; e pela normalização de um estado de permanente excepcionalidade, onde a exceção deixa de ser uma resposta a eventos extraordinários e se consolida como técnica administrativa cotidiana que, como aponta o estudo da SEDEC (2022, p. 59), perpetua o modelo cíclico “desastre-recuperação-preparação, para retornar à ocorrência de um novo desastre”.

A progressiva conversão do estado de calamidade pública em dispositivo funcional de desregulação ambiental materializa o fenômeno que Matos identifica como característico da modernidade política: “o fim do político ou da ‘dignidade da política’ é o diagnóstico do moderno; o ‘estado de exceção’ define o moderno pela suspensão das leis positivas em nome do bem comum, da guerra justa e da paz” (Matos, 2003, p. 48). O que inicialmente foi concebido como resposta pontual a eventos extraordinários transforma-se em mecanismo administrativo permanente, onde a excepcionalidade deixa de ser suspensão temporária da ordem jurídica para constituir-se como dimensão cotidiana da governamentalidade ambiental. Este fenômeno confirma a tese benjaminiana segundo a qual “o estado de exceção é a regra” (Matos, 2003, p. 49), configurando-se não mais como resposta a ameaças externas ao ordenamento, mas como dispositivo interno de sua própria operação.

A legislação brasileira sobre calamidade pública facilita esta normalização ao não impor restrições adicionais à administração pública, instituindo aquilo que Matos define como “o eclipsamento democrático na relação entre modernidade, globalização e estado de exceção”, onde “a modernidade é a exceção em permanência” (Matos, 2003, p. 49). Esta lógica manifesta-se em diversas práticas administrativas que operacionalizam a exceção: a dispensa de licitação, a flexibilização dos processos de licenciamento ambiental e contratações atípicas de pessoal.

Neste processo, observa-se o que Matos identifica como efeito da desqualificação das instituições democráticas de representação, onde “o poder econômico faz da corrupção um ‘negócio’, uma vez que desloca a atenção para a classe política sob suspeita” (Matos, 2003, p. 49). O aspecto mais revelador desta banalização da calamidade como técnica de governo manifestou-se na invenção do “estado de calamidade financeira”, quando o ordenamento jurídico brasileiro testemunhou a expansão da excepcionalidade para além dos desastres efetivos, alcançando problemas de administração fiscal. O resultado deste processo é o que Matos, ao analisar o estado de exceção na política contemporânea, descreve como perda de legitimidade do Estado, onde os “parlamentos são o lugar da ‘conversação infinita’ e da corrupção, e as verdadeiras decisões ocorrem fora dos parlamentos, no segredo de ações e deliberações” (Matos, 2003, p. 49), consolidando uma forma de governamentalidade em que a exceção não é mais excepcional, mas constitui a própria normalidade da gestão ambiental.

4 CATÁSTROFE COMO TECNOLOGIA DE GOVERNO: ANÁLISE DOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE MARIANA, BRUMADINHO E RIO GRANDE DO SUL SOB A PERSPECTIVA DO SACRIFÍCIO GIRARDIANO

O presente tópico propõe-se a interpretar os desastres ambientais ocorridos no Brasil não apenas como eventos naturais ou tecnológicos isolados, mas como construções político-narrativas que revelam estruturas fundamentais da ordem social e jurídica contemporânea. Para esta tarefa analítica, recorre-se ao arcabouço teórico de René Girard, particularmente a sua teoria do “mecanismo do bode expiatório” ou “mecanismo sacrificial” como chave hermenêutica que permite desvelar as dinâmicas subjacentes à gestão das catástrofes ambientais.

Conforme postula Girard (1990), o sacrifício tem por função apaziguar as violências intestinas e impedir a explosão de conflitos, fundamentando-se em um “mecanismo de vítima expiatória” que canaliza a violência social para alvos específicos. O esquema do sacrifício perpetrado nas comunidades arcaicas residia na capacidade de debelar as crises sociais direcionando a culpa a um indivíduo ou a um pequeno grupo. Nas sociedades atuais, em contextos de crises ambientais, o esquema se repete na gestão da culpa: algo ou alguém tende a despontar como responsável ou causador principal de uma crise que, muitas vezes, possui múltiplas causas e/ou responsáveis. Trata-se, portanto, de uma característica comportamental aparentemente perene ou universal.

Nesse sentido, em contextos de crise, muitas sociedades arcaicas estudadas por Girard adotavam a prática do sacrifício ritual de vítimas escolhidas por certas características que as tornavam aptas a figurar como “bode expiatório”. Uma destas características é a sua vulnerabilidade: a vítima expiatória precisa ser alguém cuja morte não atraia a vingança, garantindo que a reconciliação através da transferência da culpa e da canalização da violência seja efetiva do ponto de vista da resolução da crise social. Por isso, em muitos mitos da antiguidade, o acusado dos males da sociedade apresentava traços de vulnerabilidade que o distinguiam da massa dos acusadores, como a extrema pobreza, a deficiência física ou mental, a excentricidade, o fato de ser minoria étnica ou estrangeiro, etc.

Um exemplo é o mito de Édipo. Embora seja rei de Tebas, o que o colocaria em uma situação aparente de vantagem e não propriamente de vulnerabilidade, Édipo, no

entanto, era coxo e estrangeiro. Esses sinais, juntos com o destaque de sua posição, o distinguiam da massa informe de uma coletividade histórica que buscava um responsável pela peste que assolava a cidade. A população então encontrou no herói deficiente e forasteiro o culpado perfeito. A acusação contra Édipo partiu do pressuposto de que o deus Apolo enviou a peste sobre a cidade em razão de graves crimes cometidos por um de seus cidadãos. Édipo, cujo nome significa “pés inchados” (em razão de sua deficiência física), acaba sendo expulso da cidade sob a acusação de haver assassinado seu pai (parricídio) e desposado sua mãe (incesto). Após a expulsão do “culpado”, Apolo suspende a peste e a crise é finalmente resolvida.

Uma leitura legalista do mito diria que Édipo é um criminoso que merecia a punição exemplar. A leitura girardiana, no entanto, demonstra que tais acusações são apenas pretextos para transformar um forasteiro e deficiente físico em bode expiatório, ou melhor, em “vítima emissária” cuja expulsão deveria levar consigo os males sociais.

Como esta teoria antropológica poderia nos ajudar a compreender as crises ambientais ou calamidades dos tempos atuais?

Assim como as vítimas sacrificiais em alguns ritos arcaicos eram eleitas em razão de sua vulnerabilidade (pessoas cuja morte não atrairia vinganças e represálias), atualmente, na gestão dos riscos ambientais, as populações mais vulneráveis (com baixo ou pequeno poder de organização ou mobilização) tendem a ser as mais afetadas.

Esta perspectiva dialoga diretamente com o que Acselrad denomina “irresponsabilidade organizada de classe”, onde se verifica que “as escolhas de localização de equipamentos perigosos e portadores de risco não são alheias ao perfil sociodemográfico das populações mais passíveis de serem afetadas” (Acselrad, 2015).

Como evidência desta dinâmica sacrificial, observa-se que, no desastre de Mariana (MG), “84% dos moradores de Bento Rodrigues e 80% dos habitantes de Paracatu de Baixo, as duas comunidades mais afetadas pelo desastre, se autodeclararam não-brancos”, uma proporção muito superior à média estadual. De modo análogo, os desastres ambientais contemporâneos instituem zonas sacrificiais onde, como demonstra o estudo de Zhouri et al. (2017, p. 38) sobre o rompimento da barragem em Mariana, determinados grupos sociais são designados como vítimas, cujas experiências e sofrimentos são “transmutadas pelas racionalidades e técnicas do gerir corporativo,

tolhidas e recodificadas nas ‘linguagens universalizantes da queixa e da restituição’ que definem as formas de reparação dos danos imputados”.

Tal dinâmica revela o “descolamento entre o debate – supostamente de ordem técnica – e a esfera política, fortemente apropriada por grandes interesses privados” (Acselrad, 2015). A dimensão expiatória deste processo é reforçada quando constatamos que “não se tratou de um acidente, mas do resultado de decisões tomadas sob a égide de uma lógica econômica de curto prazo, com pouca consideração por suas implicações sociais e ecológicas”. O desastre sociotécnico, manifestado em casos como Mariana, evidencia o que Zhoury et al. (2017, p. 39) descrevem como “o processo de ‘aprender a ser atingido’”, onde os sujeitos são compelidos a uma “sociabilidade forçada, forjada nos processos políticos e nas demandas burocráticas que lhe são alheios”. Nas palavras de um morador atingido, “há muito tempo já se ouvia falar que a barragem era perigosa [...] aí diziam para a gente que tinha vazão, que ela não chegaria a afetar ninguém. E hoje o que nós vemos é isso, praticamente varreu nosso distrito” (Acselrad; Giffoni, 2021).

Esta dinâmica exemplifica o que Acselrad (2015, p. 164) identifica como restrição sistemática à voz dos “lançadores de alerta”, aqueles que “veem-se como testemunhas de atos ilícitos ou perigosos para terceiros, e que, por civismo, decidem alertar a esfera pública”. O desastre evidencia, portanto, um modelo de desenvolvimento onde “grandes corporações manejarem suas estratégias localizadas de controle territorial, com o propósito de esterilizar, em seu nascedouro, qualquer discussão mais substantiva sobre a natureza e a concepção de seus empreendimentos (Acselrad, 2015, p. 159), estabelecendo o que o autor denomina “democracia restringida” - um sistema onde o sofrimento de determinados grupos é naturalizado em nome do que seria o “desenvolvimento”.

Neste aspecto, os “lançadores de alerta” lembram os profetas do antigo testamento que eram vitimizados após vaticinarem a respeito de grandes males que se abateriam sobre a coletividade se a população ou as autoridades não mudassem de comportamento. René Girard, inclusive, via no martírio desses profetas o prenúncio do sacrifício de Cristo, entendido como uma revelação do mecanismo do bode expiatório que estava na base do poder e da religião nos povos da antiguidade.

Alguns casos exemplificam essa dinâmica. Jeremias, ao alertar persistentemente sobre a iminente destruição de Jerusalém pelos babilônios caso o povo não se arrependesse, foi lançado em uma cisterna de lama, encarcerado múltiplas vezes, sofreu

ameaças de morte e ridicularização pública. Amós, um simples pastor que denunciou as injustiças sociais e a opressão em Israel, foi expulso do santuário de Betel pelo sacerdote Amazias, que o acusou de conspirar contra o rei e o ordenou a retornar para Judá, silenciando assim sua mensagem incômoda. Elias, após confrontar o rei Acabe e a rainha Jezabel por promoverem o culto a Baal, viu-se forçado a fugir para o deserto quando Jezabel jurou eliminá-lo. Miquéias foi encarcerado pelo rei Acabe por suas profecias consideradas negativas contra o reino. Isaías, segundo tradições, foi martirizado durante o reinado de Manassés, sendo serrado ao meio por suas denúncias contra a idolatria e injustiça. Zacarias, filho do sacerdote Joiada, foi apedrejado até a morte no pátio do templo por ordem do rei Joás após denunciar a apostasia do povo. Urias, que profetizou de forma semelhante a Jeremias, foi perseguido pelo rei Jeoiaquim, capturado no Egito após tentar fugir e executado.

Tais exemplos históricos demonstram como o silenciamento de vozes críticas e alertas segue um padrão reconhecível através dos tempos: aqueles que, movidos por convicção moral e senso de responsabilidade coletiva, advertem sobre perigos iminentes ou denunciam injustiças, frequentemente enfrentam perseguição, marginalização e até mesmo eliminação física por parte das estruturas de poder que se sentem ameaçadas por suas revelações. Como destaca Jean-Pierre Dupuy (2022, p.115-119) em sua obra sobre o “catastrofismo esclarecido”, a função performativa da enunciação contemporânea de uma catástrofe inevitável difere da profecia antiga como realização escatológica: projeta-se uma catástrofe para que, por nossa ação retroativa, ela não se realize.

Esta naturalização do sofrimento seletivo pode ser melhor compreendida a partir da perspectiva antropológica da violência ritual. A teoria do sacrifício de René Girard fundamenta-se em três conceitos interligados que elucidam os mecanismos sociais de contenção da violência. O “desejo mimético” de Girard explica como o homem deseja sempre segundo o desejo do outro (Girard, 2004), criando rivalidades que levam à “crise sacrificial” onde as diferenças tendem a apagar-se e a violência recíproca se dissemina (Girard, 1990). Em sua análise de crises sociais, Girard distingue que “Na peste um único aspecto é ressaltado: o caráter coletivo do desastre [...]. No parricídio e no incesto, pelo contrário, a violência [...] encontra-se amplificada e concentrada em grau máximo, mas em um só indivíduo” (Girard, 1990, p. 102). As catástrofes climáticas combinam estas dimensões: apresentam-se como universais (como a peste) para justificar medidas

excepcionais, mas concentram seus efeitos em grupos vulneráveis específicos (como no parricídio/incesto).

Como resposta a esta crise, emerge o “mecanismo da vítima expiatória”, processo pelo qual a comunidade se encontra reconciliada às custas da vítima que, há pouco, conseguiu atrair para si todo o potencial de violência (Girard, 2004). Girard observa que “sociedades em crise restauram a ordem através da unanimidade violenta” (Girard, 2004, p. 121), quando o “todos contra um” substitui o “todos contra todos” (Girard, 2008). Este processo sacrificial ilumina a forma como o discurso jurídico e midiático contemporâneo constrói culpabilidades em eventos de desastre, pois, o mecanismo da vítima expiatória pode ser descrito como uma verdadeira operação de transferência coletiva que se efetua à custa da vítima e que acalma as tensões no interior da comunidade (Girard, 2004), processo que nos desastres manifesta-se na identificação de culpados isolados que polarizam todas as paixões e aliviam a tensão (Girard, 1990), permitindo a continuidade das estruturas que originalmente possibilitaram a catástrofe.

A tragédia de Mariana em 2015, quando o rompimento da barragem de Fundão da Samarco (Vale/BHP) liberou “aproximadamente 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro e sílica, entre outros particulados” formando “uma grande onda de rejeitos” que em “sua rota de destruição, à semelhança de uma avalanche de grandes proporções, com alta velocidade e energia” soterrou o subdistrito de Bento Rodrigues (MPF, 2020, s/p), exemplifica o que Girard (2004) identifica como um processo sacrificial onde a comunidade inteira se volta contra vítimas que são arbitrariamente selecionadas, desviando-se a atenção das falhas estruturais – como o fato de que a barragem sofreu, ao longo do tempo, várias paralisações, tendo que passar por diversas intervenções de engenharia incluindo um “recuo, não previsto no projeto original e não licenciado pelo Poder Público” (MPF, 2020, s/p) – para “falhas técnicas” isoladas. Esta dinâmica sacrificial reincidiu tragicamente em Brumadinho (2019), quando o rompimento da barragem B1 da Vale resultou em 272 mortes, repetindo o ciclo mimético onde, nos termos de Girard (2004), a comunidade se encontra reconciliada às custas da vítima que, há pouco, conseguiu atrair para si todo o potencial de violência.

De forma análoga, as enchentes catastróficas no Rio Grande do Sul em 2024, com “78 municípios em estado de calamidade pública” e “340 municípios em situação de emergência” (Emater/RS-Ascar, 2024, p. 4), demonstram como, segundo Girard (2008,

p. 53), “todos contra um substitui o todos contra todos”, quando populações vulneráveis, embora vítimas da “configuração atmosférica sobre a América do Sul [que] apresentava um intenso anticiclone migratório atuando no Oceano Atlântico Sul” (Emater/RS-Ascar, 2024, p. 3), são frequentemente culpabilizadas pela “ocupação de áreas de risco” — processo que mascara como “88% das comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul” e “92% das aldeias indígenas” (Emater/RS-Ascar, 2024, p. 28-29) foram desproporcionalmente atingidas, exemplificando o que Girard (2004) caracteriza como transferência de culpabilidade fundamental ao mecanismo sacrificial. Este padrão reproduz o ciclo em que o “estado de exceção”, que segundo Agamben (2004, p. 13) representa “um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo”, substitui transformações estruturais, perpetuando a vulnerabilidade que garante a disponibilidade contínua de novas vítimas expiatórias.

A análise comparativa dos desastres socioambientais em Mariana, Brumadinho e Rio Grande do Sul revela como a catástrofe opera não apenas como tragédia natural ou antropogênica, mas fundamentalmente como instrumento político e mecanismo de poder simbólico que, conforme aponta Agamben (2004, p. 61), “cria um espaço anômico onde o que está em jogo é uma força de lei sem lei”, permitindo a suspensão de direitos e garantias constitucionais. O paradigma sacrificial girardiano permite compreender como a escalada mimética da violência em busca das vítimas expiatórias (Girard, 2004) perpetua regimes de exceção ambiental caracterizados pela impunidade estrutural e pela desigualdade sistêmica na distribuição dos riscos e danos.

Nos três casos analisados, observa-se o mesmo padrão onde a violência coletiva contra a vítima única tem por objetivo restaurar a paz comunitária e reforçar a unidade social (Girard, 2004), seja através da identificação de um “erro técnico” isolado em Mariana, da culpabilização de funcionários individuais em Brumadinho, ou da responsabilização de comunidades tradicionais pela “ocupação de áreas de risco” no Rio Grande do Sul. Este mecanismo sacrificial preserva intactas as estruturas econômicas, jurídicas e políticas que produzem ciclicamente novos desastres, evidenciando como os danos contínuos e perenes perpetuam-se precisamente pela transferência da culpabilidade para aqueles que menos contribuíram para a catástrofe.

Romper com esta lógica expiatória exige mais do que reconhecer o caráter político da produção de riscos; deve-se restaurar a centralidade dos direitos fundamentais

em todas as fases da gestão de desastres: prevenção, mitigação, resposta e reconstrução. Afinal, como alerta Girard (2008), a unanimidade violenta restaura momentaneamente a ordem, mas não resolve as contradições que a alimentam, sugerindo que apenas a dissolução do mecanismo sacrificial pode interromper o ciclo trágico de eventos extremos que testemunhamos.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite concluir que a catástrofe ambiental no Brasil transcende sua dimensão fenomênica para configurar-se como dispositivo biopolítico que viabiliza a implantação e normalização de regimes de exceção. O exame teórico realizado demonstra que, sob a égide da emergência, estabelece-se um patamar de indeterminação jurídica que, como postula Agamben (2004), tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. O percurso histórico-jurídico dos instrumentos excepcionais no ordenamento brasileiro evidencia sua progressiva transformação: de resposta contingencial a eventos extraordinários, como inicialmente concebido no século XIX, para técnica governamental permanente que flexibiliza sistematicamente direitos socioambientais e procedimentos regulares de proteção e licenciamento ambiental.

A aplicação da teoria girardiana ao trinômio Mariana-Brumadinho-Rio Grande do Sul revelou a operacionalidade do mecanismo sacrificial na gestão contemporânea das catástrofes. Nos três casos, identificou-se a transferência de culpabilidade (Girard, 2004) que direciona a responsabilidade para alvos específicos - sejam falhas técnicas isoladas, funcionários individuais ou comunidades vulneráveis em “áreas de risco” - preservando intactas as estruturas político-econômicas que originalmente produziram a vulnerabilidade. O caráter seletivo deste mecanismo sacrificial manifesta-se na desproporcionalidade com que determinados grupos sociais - notadamente comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas - são afetados pelos desastres, corroborando a tese de que todos contra um substituí o todos contra todos (Girard, 2008) como estratégia de gestão da crise socioambiental.

Constata-se, portanto, que a exceção ambiental opera como tecnologia de governo que, paradoxalmente, institui-se como normalidade jurídico-administrativa. A

flexibilização das normas de proteção ambiental sob o pretexto da urgência, a suspensão de mecanismos regulares de controle social e a transferência do ônus da catástrofe para populações historicamente vulnerabilizadas configuram uma governamentalidade que instrumentaliza o desastre para reconfigurar permanentemente relações territoriais e socioambientais. Neste cenário, o estado de exceção não emerge como anomalia externa ao direito, mas revela-se como elemento constitutivo do próprio ordenamento jurídico-ambiental brasileiro.

Impõe-se, diante deste diagnóstico, uma urgente revisão crítica dos pressupostos teóricos e práticos que fundamentam a gestão das catástrofes no Brasil. A superação do paradigma da excepcionalidade requer o fortalecimento de mecanismos democráticos de controle social, a institucionalização de formas participativas de gestão territorial e, fundamentalmente, o reconhecimento do caráter estrutural da vulnerabilidade socioambiental. Esta reorientação demanda não apenas reformas normativas pontuais, mas uma transformação profunda da própria racionalidade jurídico-política que preside a governança ambiental brasileira, deslocando-a do atual modelo fundado na exceção para um paradigma ancorado na centralidade dos direitos fundamentais e na justiça socioambiental.

Como perspectivas para pesquisas futuras, vislumbra-se a necessidade de aprofundamento em aspectos específicos da exceção ambiental no Brasil, notadamente: (i) a análise comparativa dos regimes excepcionais em distintos contextos federativos; (ii) o estudo longitudinal dos impactos sociojurídicos de longo prazo da flexibilização normativa em comunidades atingidas; e (iii) a investigação de experiências alternativas de governança ambiental participativa que rompam com a lógica sacrificial identificada nesta pesquisa. Tais estudos poderão contribuir para a construção de um arcabouço teórico-prático que, reconhecendo a dimensão política da catástrofe, viabilize formas de gestão ambiental mais democráticas, transparentes e comprometidas com a proteção integral da dignidade humana e da sustentabilidade socioambiental.

É fundamental ressaltar que a exceção ambiental brasileira contemporânea, embora possa ser analisada a partir do arcabouço teórico schmittiano, distancia-se significativamente da proposição original do jurista alemão. Para Schmitt (2005), o estado de exceção constituía um momento genuinamente extraordinário de suspensão da ordem jurídica, justificado pela necessidade de preservação do Estado e orientado por uma

decisão soberana legítima que visava, em última instância, restabelecer a normalidade constitucional. O que observamos na práxis ambiental brasileira, contudo, é uma instrumentalização burocrático-administrativa da excepcionalidade, desprovida de substrato político autêntico no sentido schmittiano. A exceção, neste contexto, não emerge como manifestação genuína da soberania decisória, mas como técnica gerencial rotineira que se perpetua indefinidamente, sem horizonte de normalização. Diferente do modelo clássico, onde a exceção visava preservar a ordem jurídica ante ameaças existenciais, a excepcionalidade ambiental brasileira opera como instrumento ordinário de flexibilização normativa a serviço de interesses econômicos setoriais, desvinculada de qualquer compromisso com a restauração da normalidade jurídica. Trata-se, portanto, não da exceção schmittiana em seu sentido forte e político, mas de uma excepcionalidade administrativamente banalizada e cronificada, que perverte tanto o espírito da teoria original quanto os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Guilherme de Andrade Campos. **O estado de exceção em Giorgio Agamben**: contribuições ao estudo da relação direito e poder. 2010. 224 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-01082011-163923/publico/Dissertacao_de_mestrado_Guilherme_de_Andrade_Campos_Abdalla.pdf. Acesso em: 09 maio 2025.

ACSELRAD, Henri. **Mariana, novembro de 2015**: A Genealogia Política de um Desastre. In: MINERAÇÃO, violências e resistências. Marabá: iGuana, 2015. p. 155-174. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/ebook_mineracaoviolenciaresistencia1.pdf. Acesso em: 14 maio 2025.

ACSELRAD, Henri; GIFFONI, Raquel. Os alertas e o arbítrio. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 15 out. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-alertas-e-o-arbitrio/>. Acesso em: 14 maio 2025.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer**: o poder soberano e a vida nua I. Tradução de Henrique Burigo. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

ALVES, Adamo Dias; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 105, p. 225–276, jul./dez. 2012. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2012v105p225.

BRASIL. **Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 1997.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010**. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 ago. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em

áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 149, n. 70, p. 1, 11 abr. 2012

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.750, de 12 de dezembro de 2023.** Altera as Leis nºs 12.608, de 10 de abril de 2012, e 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para aprimorar os instrumentos de prevenção de acidentes ou desastres e de recuperação de áreas por eles atingidas, as ações de monitoramento de riscos de acidentes ou desastres e a produção de alertas antecipados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2023.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica:** deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

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

DEBRIS. **Inundações no Rio Grande do Sul** - Quantificação preliminar de entulho de construção na Bacia do Lago Guaíba. Análise de avaliação de danos: 1º Abril 2024. UFRGS, Maio 2024. Disponível: https://www.ufrgs.br/iph/wp-content/uploads/2024/05/Mapa-Residuos_traduzido-2.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

DUPUY, Jean-Pierre. **How to Think About Catastrophe: Toward a Theory of Enlightened Doomsaying.** Tradução de M. B. DeBevoise e M. R. Anspach. East Lansing: Michigan State University Press, 2022. 165 p. (Studies in Violence, Mimesis & Culture Series).

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de Perdas Referente às Chuvas e Cheias Extremas no Rio Grande do Sul – Maio de 2024.** Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2024.

GIRARD, René. **A violência e o sagrado.** Tradução de Martha Conceição Gambini. São Paulo: Paz e Terra, 1990

GIRARD, René. **Coisas ocultas desde a fundação do mundo:** a revelação destruidora do mecanismo vitimário. Tradução por Martha Gambini. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

GIRARD, René. **Mentira romântica e verdade romanesca.** Tradução de Lília Ledon da Silva. São Paulo: É Realizações, 2009.

GIRARD, René. **O bode expiatório.** Tradução de Ivo Storniolo. São Paulo: Paulus, 2004.

JERDY, Rafael Rafic Roncoli. **O Estado de Calamidade Pública no Brasil**. Estudo Técnico nº 2/2020/CAL/MD/CMRJ. Rio de Janeiro: Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MATOS, Olgária. Modernidade: república em estado de exceção. **Revista USP**, São Paulo, n. 59, p. 46-53, setembro/novembro 2003. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/13275/15093>. Acesso em: 11 maio 2025.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **O Desastre**. In: Caso Samarco, 2020. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/o-desastre>. Acesso em: 17 mai. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SCHMITT, Carl. **Political theology: four chapters on the concept of sovereignty**. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. Desastres: tecnicismo e sofrimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 9, p. 3631–3644, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/mgDC4L9wdshN9rJ3GLV3PVv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2025.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel; ZUCARELLI, Marcos; VASCONCELOS, Max. **O desastre no Rio Doce: entre as políticas de reparação e a gestão das afetações**. In: ZHOURI, Andréa (Org.). *Mineração, violências e resistências: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil*. Marabá: iGuana, 2017. p. 28-64.