

DIMENSÕES DA EXCEPCIONALIDADE



2026



ANTONIO GASPARETTO JÚNIOR

Antonio Gasparetto Júnior
Organizador

Dimensões da excepcionalidade



Pantanal Editora

2026

Copyright© Pantanal Editora

Editor Chefe: Dr. Alan Mario Zuffo

Editores Executivos: Dr. Jorge González Aguilera e Dr. Bruno Rodrigues de Oliveira

Diagramação: A editora. **Diagramação e Arte:** A editora. **Imagens de capa e contracapa:** Canva.com. **Revisão:** O(s) autor(es), organizador(es) e a editora.

Conselho Editorial

Grau acadêmico e Nome

Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
Profa. MSc. Adriana Flávia Neu
Profa. Dra. Albys Ferrer Dubois
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior
Profa. MSc. Aris Verdecia Peña
Profa. Arisleidis Chapman Verdecia
Prof. Dr. Arinaldo Pereira da Silva
Prof. Dr. Bruno Gomes de Araújo
Prof. Dr. Caio Cesar Enside de Abreu
Prof. Dr. Carlos Nick
Prof. Dr. Claudio Silveira Maia
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos
Prof. Dr. Cristiano Pereira da Silva
Profa. Ma. Dayse Rodrigues dos Santos
Prof. MSc. David Chacon Alvarez
Prof. Dr. Denis Silva Nogueira
Profa. Dra. Denise Silva Nogueira
Profa. Dra. Dennyura Oliveira Galvão
Prof. Dr. Elias Rocha Gonçalves
Prof. Me. Ernane Rosa Martins
Prof. Dr. Fábio Steiner
Prof. Dr. Fabiano dos Santos Souza
Prof. Dr. Gabriel Andres Tafur Gomez
Prof. Dr. Hebert Hernán Soto Gonzáles
Prof. Dr. Hudson do Vale de Oliveira
Prof. MSc. Javier Revilla Armesto
Prof. MSc. João Camilo Sevilla
Prof. Dr. José Luis Soto Gonzales
Prof. Dr. Julio Cezar Uzinski
Prof. MSc. Lucas R. Oliveira
Prof. Dr. Luciano Façanha Marques
Profa. Dra. Keyla Christina Almeida Portela
Prof. Dr. Leandris Argentele-Martínez
Profa. MSc. Lidiene Jaqueline de Souza Costa Marchesan
Prof. Dr. Marco Aurélio Kistemann
Prof. MSc. Marcos Pisarski Júnior
Prof. Dr. Marcos Pereira dos Santos
Prof. Dr. Mario Rodrigo Esparza Mantilla
Profa. MSc. Mary Jose Almeida Pereira
Profa. MSc. Núbia Flávia Oliveira Mendes
Profa. MSc. Nila Luciana Vilhena Madureira
Profa. Dra. Patrícia Maurer
Profa. Dra. Queila Pahim da Silva
Prof. Dr. Rafael Chapman Auty
Prof. Dr. Rafael Felipe Ratke
Prof. Dr. Raphael Reis da Silva
Prof. Dr. Renato Jaqueto Goes
Prof. Dr. Ricardo Alves de Araújo (*In Memoriam*)
Profa. Dra. Sylvana Karla da Silva de Lemos Santos
Prof. Dr. Tayronne de Almeida Rodrigues
Prof. Dr. Ugur Azizoglu
Prof. Dr. Wéverson Lima Fonseca
Prof. MSc. Wesclen Vilar Nogueira
Profa. Dra. Yilan Fung Boix
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme

Instituição

OAB/PB
Mun. Faxinal Soturno e Tupanciretã
UO (Cuba)
UFJF
Facultad de Medicina (Cuba)
ISCM (Cuba)
UFESSPA
UEA
UNEMAT
UFV
AJES
UFGD
UEMS
IFPA
UNICENTRO
IFMT
UFMG
URCA
ISEPAM-FAETEC
IFG
UEMS
UFF
(Colômbia)
UNAM (Peru)
IFRR
UCG (México)
Rede Municipal de Niterói (RJ)
UNMSM (Peru)
UFMT
SED Mato Grosso do Sul
UEMA
IFPR
Tec-NM (México)
Consultório em Santa Maria
UFJF
UEG
FAQ
UNAM (Peru)
SEDUC/PA
IFB
IFPA
UNIPAMPA
IFB
UO (Cuba)
UFMS
UFPI
UFG
UEMA
IFB
Sec. Mun. de Educação, Cultura e Tecnologia de Araripe
Universidade Kayseri, Türkiye
UFPI
FURG
UO (Cuba)
UFT

Conselho Técnico Científico
- Esp. Joacir Mário Zuffo Júnior
- Esp. Maurício Amormino Júnior
- Lda. Rosalina Eufrausino Lustosa Zuffo

Ficha Catalográfica

Catalogação na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

D582

Dimensões da excepcionalidade / Organização de Antonio Gasparetto Júnior. – Nova Xavantina-MT: Pantanal, 2026. 116p.

Livro em PDF

ISBN 978-65-85756-78-5

DOI <https://doi.org/10.46420/9786585756785>

1. Constituição. 2. Crise política. 3. Democracia. I. Gasparetto Júnior, Antonio (Organizador). II. Título.

CDD 342.02

Índice para catálogo sistemático

I. Constituição



Nossos e-books são de acesso público e gratuito e seu download e compartilhamento são permitidos, mas solicitamos que sejam dados os devidos créditos à Pantanal Editora e também aos organizadores e autores. Entretanto, não é permitida a utilização dos e-books para fins comerciais, exceto com autorização expressa dos autores com a concordância da Pantanal Editora.

Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000.
Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil.
Telefone (66) 99682-4165 (Whatsapp).
<https://www.editorapantanal.com.br>
contato@editorapantanal.com.br

APRESENTAÇÃO

O podcast *Estado de Exceção* nasceu de um projeto de pós-doutoramento realizado na Universidade de São Paulo (USP), entre 2019 e 2021, cuja pesquisa se dedicava ao estudo histórico da utilização do instituto constitucional de excepcionalidade do estado de sítio em países da América do Sul. Naquele momento, o mundo enfrentava a pandemia de Covid-19, que mobilizava diferentes manifestações de estados de exceção como alternativa dos países para contenção dos problemas causados pelo coronavírus. Ao passo em que a exceção foi acessada para gerir a crise sanitária, alguns governos se valeram da excepcionalidade para minar sua própria democracia e suas instituições. De tal modo que a combinação entre pandemia e estados de exceção viabilizou ações autoritárias e enfraquecimento democrático no mundo. Diante desse cenário, o podcast surgiu como espaço para reflexão sobre os riscos e ameaças à democracia no Brasil e no mundo, pensados a partir da utilização de instrumentos de excepcionalidade.

O termo “estado de exceção” é polissêmico, assumindo sentidos variados conforme a orientação de sua análise. Do ponto de vista *jurídico-constitucional*, ele pode ser pensado como legalidade extraordinária prevista em ordenamentos jurídicos autorizando a suspensão de direitos e garantias constitucionais para o enfrentamento de crises extremas como guerras, revoltas ou insurreições, por exemplo. Sua manifestação pode ocorrer por meio de institutos como, dentre outros, o estado de sítio, o estado de defesa ou o estado de emergência. O estado de exceção pode ser entendido por seu *sentido decisionista* revelando a soberania sobre sua decisão. Nessa leitura que remete aos preceitos de Carl Schmitt, o foco está na decisão política, não na norma. Essas são as duas vertentes mais clássicas de interpretação, porém as reflexões de Giorgio Agamben introduziram um *sentido biopolítico* em que a exceção teria se tornado um paradigma de governo contemporâneo, pois deixa de ser episódica e passa a ser permanente. Uma interpretação que se relaciona com um *sentido sociológico e crítico* em que a exceção é normalizada e vista como instrumento de controle social. Já para a *prática histórico-política*, o estado de exceção está relacionado aos momentos de ruptura democrática por meio de ditaduras e/ou regimes autoritários que operam sob a justificativa constante da crise. Nesse sentido, o conceito é mais aplicado a verificações práticas de regimes de exceção do que aspectos normativos.

Em suma, o estado de exceção pode ser entendido como um mecanismo legal, uma decisão soberana, uma técnica de governo, uma forma estrutural de dominação por meio de crises reais ou construídas ou uma prática histórica de poder. De forma geral, todas essas manifestações tangenciam limites da democracia, colocando-a em risco ou a fragilizando. Assim, o podcast *Estado de Exceção* se propõe a explorar todas essas possíveis abordagens e suas percepções e verificações nas experiências

humanas por meio de diálogos capazes de contribuir com a compreensão pública sobre a excepcionalidade.

O primeiro episódio do podcast foi lançado no dia 24 de janeiro de 2020, com a participação da Professora Heloísa Câmara, da Universidade Federal do Paraná (UFPR), refletindo sobre aspectos gerais dos estados de exceção e os riscos à democracia. Desde então, o programa mantém sua regularidade de episódios mensais, somando, em 2026, sete temporadas de divulgação e 100 episódios lançados.

Até o momento da redação deste texto, 94 episódios já se encontravam publicados contando com a participação de 86 convidados representantes de 61 instituições de ensino e pesquisa (nacionais e internacionais). Contribuíram para a divulgação científica 55 homens e 31 mulheres provenientes de 13 países (Alemanha, Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, Hungria, Índia, Itália, Peru e Venezuela). Os episódios foram veiculados em português, espanhol ou inglês e alguns deles foram especialmente republicados em função de datas ou ocorrências de grande relevância para o podcast ou a sociedade.

Nesses 6 anos de existência, o podcast conquistou audiência internacional em 81 países¹, somando mais de 15 mil plays em plataformas de áudio. Depois do Brasil, os países que mais consomem o conteúdo são os Estados Unidos e a França. Dentre os episódios mais escutados, ocupam o pódio: Giorgio Agambem (#4), com a participação de Evandro Pontel (PUC-RS); Carl Schmitt (#3), com Vinícius Liebel (UFRJ); e A “Ucranização” da Democracia (#8), com a participação de Odilon Caldeira Neto (UFJF).

Muito embora a principal plataforma de divulgação e de audiência do podcast seja o *Spotify*, o programa também está disponível em outros agregadores de áudio, como *Amazon Music*, *Apple Podcasts*, *Castbox*, *Goodpods*, *iHeartRadio*, *Pocket Casts* e *Overcast*. Além de um canal oficial no [Youtube](#) para entrevistas em vídeo e transmissão de eventos. Durante o ano de 2025, o podcast contou com a parceria especial da editora *Contracorrente*, que contribuiu com temas, viabilização de entrevistas e descontos especiais em livros de seu catálogo para os ouvintes.

O conteúdo divulgado pelo podcast ***Estado de Exceção*** foi contemplado, em 2025, com o selo *Saberes Históricos*, que reconhece práticas de divulgação de saberes ou produções de conteúdo histórico ou historiográfico. O selo é concedido pelo *Fórum Saberes Históricos*, que reúne associações profissionais e coletivos diversos que se mobilizam para estabelecer compromissos éticos sobre a produção e difusão dos saberes históricos.

Ao chegar à marca de 100 episódios lançados, este livro celebra a longevidade do projeto visando oferecer aos ouvintes e quaisquer interessados na temática dos estados de exceção subsídios de fácil

¹ África do Sul, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argentina, Argélia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Belarus, Bélgica, Benin, Bolívia, Camboja, Canadá, Catar, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Curaçao, Dinamarca, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Equador, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Guatemala, Holanda, Honduras, Hong Kong, Hungria, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Jordânia, Lituânia, Macedônia, Malta, Marrocos, México, Nigéria, Nepal, Noruega, Omã, Panamá, Paquistão, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Quênia, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Singapura, Síria, Suécia, Suíça, Trindade e Tobago, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Usbequistão, Venezuela e Vietnã.

acesso e fácil leitura. A obra é composta de 11 capítulos breves que abordam conteúdo essencial sobre o assunto, estando dividida em uma dimensão teórica e uma dimensão prática dos estados de exceção. Assim, procura-se oferecer uma espécie de glossário básico sobre a temática prezando pelo rigor acadêmico. A leitura pode servir tanto de enriquecimento próprio de conhecimento para qualquer pessoa quanto de referência acadêmica formal. Além disso, o livro pode ser consumido de maneira multimídia, pois cada capítulo contém um link para complementação do conteúdo por meio de episódios em áudio do podcast.

Por fim, é muito importante agradecer a cada pessoa que contribuiu para a realização desse projeto, seja por meio de entrevistas, conferências ou parcerias que possibilitaram a divulgação do conhecimento científico de modo simples e direto. O podcast ***Estado de Exceção*** continuará subsidiando a compreensão pública com reflexões pertinentes e análises fundamentadas sobre questões envolvendo a excepcionalidade e os riscos à democracia.

Antonio Gasparetto Júnior

Primeiro semestre de 2026



<https://t.co/jZ0BQZiTGI>

<http://www.youtube.com/@podcastestadodeexcecao>

SUMÁRIO

Apresentação	4
DIMENSÃO TEÓRICA	8
Capítulo 1.....	9
Carl Schmitt: o teólogo jurídico	9
Capítulo 2.....	17
Walter Benjamin: “o estado de exceção em que vivemos é a regra”	17
Capítulo 3.....	26
Estado de exceção em Giorgio Agamben: sobre a relação entre a vida (nua) e o poder.....	26
Capítulo 4.....	35
Critérios de manutenção do Estado de Direito durante a emergência institucional	35
Capítulo 5.....	45
Estado de Emergência: governança entre salvar e proteger a democracia	45
DIMENSÃO PRÁTICA	54
Capítulo 6.....	55
Exceção internacional: a fraude jurídica da guerra no século XXI	55
Capítulo 7.....	65
Estados de exceção e direitos humanos no Sistema Interamericano.....	65
Capítulo 8.....	74
Estado de exceção é a realidade cotidiana na Hungria	74
Capítulo 9.....	80
Campos como paradigmas da exceção: Clevelândia do Norte e a aplicação da excepcionalidade no Brasil.....	80
Capítulo 10.....	92
Exceção e forma constitucional no regime Vargas (1930-1945)	92
Capítulo 11.....	104
Intervenção federal no Brasil.....	104
Autorias	112
Índice Remissivo.....	116



DIMENSÃO TEÓRICA

Carl Schmitt: o teólogo jurídico¹

 10.46420/9786585756785cap1

Vinícius Liebel 

“A exceção na jurisprudência é análoga ao milagre na Teologia.”

(Carl Schmitt, 2005, p. 35)

Poucos juristas do século passado podem ter sua fama comparada com a que Carl Schmitt conquistou. Essa fama, em verdade, decorre em grande parte de sua ligação com o contexto de ascensão do nazismo na Alemanha e sua posterior filiação ao NSDAP (Partido nacional-socialista dos trabalhadores alemães), ainda que essa relação com o partido possa ter ocorrido muito mais do oportunismo do que da ideologia. Mesmo carregando esse estigma, a obra e os conceitos que Schmitt desenvolveu continuam sendo debatidos e utilizados nas Ciências Humanas. Por que isso ocorre?

Afirmar que os autoritarismos estão de volta ou que as democracias vêm sofrendo ataques, retrocessos ou desconsolidação (Przeworski, 2020) e relacionar esse contexto presente a Schmitt é somente parte da resposta. Os conceitos e reflexões do jurista alemão vêm sendo debatidos de várias formas e por diferentes intelectuais. Apenas para citar dois dos exemplos mais conhecidos, Chantal Mouffe e Giorgio Agamben partem de formulações Schmittianas para desenvolver suas reflexões mais pungentes. Agamben parte de Schmitt e sua teoria da soberania para pensar a singularidade excepcional do *homo sacer*, chegando à conclusão de que “assim como, na exceção soberana, a lei se aplica de fato ao caso excepcional desaplicando-se, retirando-se deste, do mesmo modo o *homo sacer* pertence ao Deus na forma da insacriticabilidade e é incluído na comunidade na forma da matabilidade. A vida insacriticável e, todavia, matável, é a vida sacra” (Agamben, 2007, p. 90). Chantal Mouffe, por sua vez, principia sua teoria da política agonística discutindo o conceito de campo do político de Schmitt, em especial sua teoria das relações amigo-inimigo que são dele constituintes. Ao partir do princípio de que a paixão é constituinte do campo político em democracias tanto quanto a razão, a necessidade de se estabelecer uma forma de convívio entre os vários “nós e eles” que surgem no campo democrático passa pela resistência a uma moralização do espaço político. Nesse sentido, Mouffe aponta que “um ponto central da abordagem de Schmitt é que, ao mostrar que todo consenso é baseado em atos de exclusão, revela a impossibilidade de um consenso ‘racional’ totalmente inclusivo” (Mouffe, p. 11).

¹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/CSchmittEdE>.

Schmitt permanece, portanto, como uma fonte de inquietação e iluminação, ainda que envergonhada. As assertivas observações que ele fazia de seu contexto e do quadro político da primeira metade do século XX permanecem influentes, por um lado, pelos reflexos de uma lógica constitucionalista afiada, de uma técnica e de um domínio da teoria consideráveis. Por outro lado, sua influência permanece forte especialmente em momentos de crises, quando somos desafiados por questões políticas e jurídicas que nos remetem a suas reflexões. Estado, violência, integração, decisionismo são alguns dos conceitos e ideias que perpassam esses desafios e nos remetem a sua obra. Isso, talvez, deva-se ao fato do próprio Schmitt ser, de certa forma, fruto de uma conjuntura de crises.

Carl Schmitt nasceu em 1888 na cidade de Plettenberg, na região da Vestfália, uma localidade eminentemente rural e com uma população que contava com cerca de 5.000 habitantes. Sua família podia ser considerada de classe média, católica e se mantinha sem maiores dificuldades com o ofício de contador do pai de Schmitt, Johann. Outros três filhos completaram a família do primogênito Carl. Sua formação primária e secundária se deram majoritariamente em escolas confessionais católicas, com forte inclinação para as línguas (Schmitt teve a oportunidade de aprender latim, grego, francês e inglês), iniciando sua formação universitária em Direito em 1907, na universidade de Berlim. Em conversa com Dieter Groh e Klaus Figge, lembrava-se da vertigem que o jovem interiorano vivenciou ao se matricular na universidade da capital do Reich:

Fui para Berlim em abril de 1907 (...). Na universidade, vi que em tal e tal dia ocorreriam as matrículas. Ainda me vejo subindo os degraus da Universidade Humboldt (na época, claro, ainda era a Universidade Friedrich-Wilhelm), com centenas de outras pessoas. Ainda vejo a placa à minha frente: 'Faculdade de Direito'. Meditei sobre isso por um momento - e então me joguei no desafio 'Faculdade de Direito' e lá fiquei. Eu achei o curso de Direito maravilhoso, pois começava logo com Direito Romano no primeiro semestre. Isso foi um prazer para mim: Latim, uma alegria colossal. (Schmitt, Apud Mehring, 2022, p. 23)

A vida intelectual na universidade berlinense, entretanto, não a conquista de imediato. Flutuando entre o fundo nacionalista e conservador do *Reich* guilhermino e o liberalismo, o ambiente na capital, em geral, e no campus, em particular, deixa claro para ele que é um *outsider*. Isso o leva, já em 1908, a buscar uma mudança para Munique, onde passa a frequentar a Universidade Ludwig-Maximilians, e no final do mesmo ano, por questões financeiras, uma nova mudança, para Estrasburgo. Mas a cidade da Alsácia se mostra mais acolhedora para o jovem estudante, que acaba por terminar lá seus estudos de Direito. Menor do que Munique (que contava então com cerca de 600.000 habitantes) e que Berlim (com quase 4.000.000), Estrasburgo era uma cidade média, com 150.000 moradores e uma situação política complicada. A própria universidade local era um espelho dessa situação; no centro das disputas entre Alemanha e França, a cidade viu várias de suas instituições serem fechadas, refundadas ou renomeadas. Estabelecida na então cidade livre de Estrasburgo em 1538, a universidade foi preservada - mas afrancesada - após a conquista francesa da Alsácia, em 1681. Quando da conquista alemã da região em 1871, a universidade foi refundada, passando a se chamar Universidade Kaiser-Wilhelm. É lá que Schmitt

finaliza seus estudos e onde consegue se colocar como professor em 1916, depois de breves períodos em Düsseldorf e Munique (onde serviu como voluntário durante a guerra, indo e voltando de Estrasburgo).

O período como professor em Estrasburgo é percebido por Schmitt como uma dádiva. Em meio ao conflito, é-lhe permitido retomar a docência e o trabalho reflexivo, algo que ansiava desde os tempos de estudante. Já em seu primeiro ano como professor, no final de 1916, publica um estudo sobre Ditadura que, pode-se dizer, coloca em movimento suas pretensões teóricas:

No final de 1916 foi publicado *Ditadura e Estado de Sítio: um estudo constitucional (Diktatur und Belagerungszustand- Eine staatsrechtliche Studie)*, na *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, revista na qual todos os primeiros ensaios jurídicos de Schmitt foram publicados. (...) É a primeira grande obra que discute questões constitucionais concretas de forma comparativa. Schmitt analisa o desenvolvimento do estado de sítio, começando com a história francesa após 1789. Ao fazê-lo, destaca o ano de 1848 como um ponto de virada constitucional. Naquele ano, a questão era a 'agitação interna'. A separação dos poderes havia se transformado de um meio prático-técnico em um 'axioma absoluto' (p. 5), no qual se acreditava com 'paixão doutrinária'. Schmitt distingue entre o estado de sítio com um 'propósito militar' e uma 'instituição de política de segurança'. Ele observa uma expansão das medidas de exceção da área judiciária em direção à área administrativa (...) Em itálico, ele enfatiza: "Aqui reside a diferença jurídica decisiva entre o estado de sítio (ou guerra) e a ditadura: no estado de sítio, embora se mantenha a separação entre legislação e execução, ocorre uma concentração no executivo; na ditadura, a distinção entre legislação e execução permanece, mas a separação é eliminada pelo fato de o mesmo órgão controlar tanto a promulgação quanto a execução das leis" (p. 16) (Mehring, 2022, p. 92)

Também desse período é a redação de *Politische Romantik*, ensaio que pode ser apontado como a primeira problematização do campo do político pelo autor. Focando em alguns dos principais nomes do movimento político alemão, Schmitt critica o subjetivismo e o esteticismo dos românticos, indicando sua propensão a mudar o mundo não pela ação, pela reação ou pela confrontação, mas pela imaginação. Entretanto, o pensamento, segundo Schmitt,

"não abandona a órbita das oposições. Mas assim que o "organismo" não está meramente polarizado em oposições — como nos românticos, quando suas ideias não são obliteradas por sugestões que derivam de Schelling — um "terceiro fator superior" suspende as oposições, de tal forma que as coisas agrupadas antiteticamente desaparecem no "terceiro superior" e a oposição se torna a causa para esse "terceiro superior". A oposição entre os sexos é suspensa no "ser humano total"; a oposição entre indivíduos no organismo superior, o "Estado" ou o povo; a discórdia entre estados na organização superior, a Igreja. Tudo o que tem o poder de empregar a oposição como ocasião para sua eficácia superior e exclusiva é a verdadeira e superior realidade (Schmitt, 1998, p. 96)

A ligação que Schmitt tem com Estrasburgo coloca a experiência da crise diretamente na vivência do autor. Em 1918, quando do fim da guerra, a cidade - e toda a região da Alsácia - volta a ser francesa, e a universidade é renacionalizada. O corpo docente alemão é dispensado, Schmitt entre eles. Professores são expulsos da região, seguindo em caravanas e cruzando a nova (antiga) fronteira. O deslocamento nacional da região da Alsácia se relaciona aqui com o deslocamento profissional e também geográfico de Schmitt, que retorna a Munique, carregando consigo a experiência de um final de conflito mais violento, expulso de seu emprego e residência, observando a ascensão de ideologias nacionalistas e comunistas, além do fim do *Reich* guilhermino e o início do que ficou conhecido como Revolução Alemã.

Assim como nas considerações sobre os românticos, o que a experiência da guerra e do pós-guerra deixa evidente para Schmitt é uma natureza própria da política, pautada, em sua observação, por uma constante oposição dual entre amigo e inimigo. O retorno para Munique o fez vivenciar *in loco* a oposição violenta entre inimigos (algo que ele não havia visto durante todo o conflito mundial, mantendo-se sempre na retaguarda), na aguerrida confrontação revolucionária que o estado da Bavária vivenciou. Esses primeiros anos do pós-guerra são de crise também para Schmitt, não propriamente econômica ou acadêmica, uma vez que ele consegue uma posição estável na Escola Superior de Negócios de Munique, mas psicológica, vivendo um período que ele qualificou em seu diário como “infeliz”: “Levantei às 7h30 e trabalhei bem por uma hora, muito satisfeito. Muitas vezes temo os efeitos colaterais [aterrorizadores] ainda presentes do meu período infeliz em Munique” (Schmitt, 2018, ent. 18 ago. 1927). Desse período, surge em 1920 seu livro *Die Diktatur*, no qual retoma vários pontos tratados em suas obras nos anos anteriores, e indica um elemento importante de sua teoria da soberania e da exceção, ao afirmar que “não se pode diferenciar aquele que atua na emergência daquele que decide sobre a emergência” (Schmitt, 2023, p. 176).

Schmitt passaria, na década seguinte, por uma variedade de universidades, até se colocar, em definitivo e já no Terceiro Reich, em Berlim, na universidade que hoje conhecemos como Humboldt Universität. Em seu caminho até lá, lecionou em Munique, na Universidade de Greifswald, Universidade de Bonn, na Universidade Técnica de Berlim e na Universidade de Colônia. Durante esses anos, seus escritos refletiam suas inquietações acerca do Estado alemão, sobre as crises políticas, os partidos de massa e a democracia de modo geral. Como a unidade do Estado e nação pode ser mantida, como a liderança se manifesta e qual a sua importância são alguns dos temas abordados por Schmitt em textos como *Teologia Política*, *O Conceito do Político* e *O Guardião da Constituição*.

Um dos pontos de maior preocupação para Schmitt residia na relação que o Estado mantinha com o povo, e como ela vinha sendo modificada na contemporaneidade com a popularização e parlamentarização do Estado. A política, assim, tenderia a perder sua eficácia, uma vez que os interesses de uma miríade de grupos sociais encontraria voz nos debates e políticas parlamentares. Nessa configuração democrática e contemporânea,

O Estado não está mais acima das forças sociais, pois o povo ocupa o Estado, que passa, assim, a ser a auto-organização da sociedade. Esse pluralismo, presente na República de Weimar, anula todas as delimitações do político e transfere o monopólio do político do Estado para os partidos. Consequentemente, o Estado deve satisfazer todas as necessidades e demandas da população, intervindo nos domínios econômico e social, abandonando os postulados da neutralidade e da não intervenção estatais (Bercovici, 2013, p. 93)

A falta de eficácia e a propensão às crises que a república democrática e parlamentar demonstrou nas décadas de 1920 e início de 1930 levaram parcela dos cidadãos alemães a sonhar com o período guilhermino ou com um regime “forte”, autoritário, que apresentasse um caráter decisionista e não dependesse das discussões e articulações políticas parlamentares e democráticas. Para tanto, um elemento

da Constituição passou a ser discutido de forma permanente na República de Weimar: o artigo 48. Em suas linhas, o artigo estabelecia:

§ 48 - Quando um Estado (Land) não cumpre os deveres que lhe são impostos pela Constituição ou pelas leis do Reich, o presidente do Reich pode obrigá-lo com ajuda da Força Armada.

Quando, no Reich alemão, a ordem e a segurança públicas estão consideravelmente alteradas ou ameaçadas, o presidente do Reich pode adotar as medidas necessárias para o reestabelecimento da segurança e ordem públicas, inclusive com a ajuda da Força Armada caso necessário. Para tanto, pode suspender temporariamente, em todo ou em parte, os direitos fundamentais consignados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153.

De todas as medidas que adote com fundamento nos parágrafos 1o. e 2o. deste artigo, o presidente do Reich deverá dar conhecimento ao Parlamento. A pedido deste, tais medidas se tornarão sem efeito.

O governo de um Estado poderá aplicar provisoriamente as medidas expressas no parágrafo 2o. deste artigo quando o atraso em adotá-las implique perigo. Tais medidas se tornarão sem efeito a pedido do presidente do Reich ou do Parlamento.

Os pormenores serão regulamentados por uma lei do Reich. (*Verfassung des Deutschen Reiches*, Apud Bercovici, p. 96.)

Schmitt se torna um dos principais comentadores dessa passagem constitucional nesse período, e é no contexto dessas reflexões que surgem duas de suas máximas mais famosas: a caracterização do campo do político e, claro, a ideia de exceção.

A exceção em Schmitt está relacionada e orbita suas reflexões acerca de alguns outros conceitos. A definição clássica é de que a exceção é qualquer alteração que fuja da norma, que é o padrão ou a ordem pelo bem comum da comunidade. A exceção é a situação em que essa ordem é abalada, ou que o bem comum está em vias de ser ameaçado. Como a epígrafe deste capítulo bem ilustra, Schmitt promovia uma relação que é bastante elucidativa: a exceção estaria para a jurisprudência como o milagre para a Teologia. Ela seria o momento da ação, quando algo pode realmente mudar. A norma é a continuidade, e enquanto ela não for abalada, nenhuma mudança pode de fato ocorrer. Já a exceção é “mais interessante que a norma. A norma não prova nada; a exceção prova tudo: ela confirma não só a norma, mas também sua existência, que só pode ser derivada da exceção” (Schmitt, 2005, p. 15). Essa reflexão soava como música para aqueles que defendam uma mudança revolucionária na Alemanha de então, especialmente aqueles que se reconheciam como revolucionários de direita e que sonhavam com uma revolução que restabelecesse um regime tradicional, conservador e autoritário. Mas como determinar quando se chega a esse momento crítico é um dos grandes problemas lançados naquele contexto, pois ele indica, de acordo com a interpretação do artigo 48, a possibilidade premente de suspensão dos direitos fundamentais, ou seja, do próprio sistema democrático ou do Estado Democrático de Direito. É nesse ponto que a teologia política de Schmitt ganha espaço, relacionando a exceção com dois outros conceitos fundamentais para entender esse processo, em uma série de reflexões que o jurista desenvolverá até a década de 1940.

Em primeiro lugar, o campo do político, que, para Schmitt, é o campo de definição entre amigos e inimigos (Schmitt, 2008, p. 27). Essa determinação orienta as ações de todo o processo político em sua publicidade e

... o inimigo não é o concorrente ou o adversário em geral. Tampouco é inimigo o adversário privado a quem se odeia por sentimento de antipatia. Inimigo é apenas um conjunto de pessoas *em combate* ao menos eventualmente, i.e., segundo a possibilidade real e que se defronta com um conjunto idêntico. Inimigo é somente o inimigo *público*, pois tudo o que se refere a um conjunto semelhante de pessoas, especialmente a todo um povo, se torna, por isso, *público* (Schmitt, 2008, p. 30)

Com a percepção da dicotomia amigo-inimigo (tanto interno quanto externo), o combate a esse último passa a ser o foco das ações. “Para Schmitt, a comunidade só se torna política no momento em que é ameaçada existencialmente pelo inimigo e precisa afirmar-se contra ele, i.e., no momento da guerra. A possibilidade real da violência forma a essência da política” (Han, 2017, p. 86). Essa condição de violência potencial constante leva à necessária determinação do poder decisório, legitimado por seu papel representativo - ou seja, sua ligação direta com o corpo social - e avalizado por seu controle do Estado, que “se afirma como poder soberano somente ao oprimir a resistência revolucionária. O Estado é a guerra civil continuamente impedida” (Habermas, 2008, p. x). É dessa posição que o soberano determina quem é inimigo ou amigo, em uma prova de fé de Schmitt de que o soberano terá pleno entendimento das necessidades da comunidade nacional - ou seja, uma ligação total e fisiológica com a mesma. Já a busca pela determinação do próprio soberano é resolvida pelo jurista com sua famosa frase: o soberano é aquele que decide sobre a exceção (Schmitt, 2005, p.).

Essa afirmação coloca em evidência, ao mesmo tempo, a busca por uma qualidade decisionista na figura do soberano e a natureza passiva da norma, i.e., da Constituição. Em tempos de normalidade, nos quais as normas estejam seguras e sendo seguidas, o soberano “dorme” (Schwab, 1970). Uma vez que a segurança ou a estabilidade da comunidade sejam ameaçadas, a norma já não tem mais serventia: é o soberano que deve decidir e agir para evocar a exceção e proteger a coletividade. Fica claro que essa dinâmica apresentada por Schmitt só se torna possível em um regime autocrático ou autoritário, e não em uma democracia liberal e parlamentar como era a República de Weimar. Mais ainda, com a experiência da crise (política, econômica e militar) permanente que os alemães vivenciavam na década de 1920, a questão da exceção se desdobrava

... em dois aspectos: o legal, através de sua presença jurídica, sua interpretação e as teorias que operam em seu redor, e o cultural, ligado que está ao ambiente que se estabelece na Alemanha do pós-guerra, a uma dinâmica cultural e psicológica norteadas pela guerra total, suas disposições mentais, intelectuais, suas representações e sua memória (Liebel, 2020, p. 37)

Todos esses conceitos, entendimentos e reflexões que Schmitt desenvolve apontam para a percepção, em linhas weberianas, de um desencantamento do mundo, e indicam uma busca constante por seu reencantamento. Desde o título de seu trabalho mais conhecido, a *Teologia Política*, até suas

propostas de ligação entre nação, Estado e soberano, suas visões parecem estar alinhadas com uma perspectiva, que se completa no campo político, segundo a qual “todos os conceitos fundamentais da teoria política moderna são termos teológicos secularizados” (Schmitt, 2005, p. 36). O encanto pela política, pela conexão da comunidade nacional e pela aura que envolve a autoridade marcam esse período de intensa produção que estreita uma relação de suas reflexões jurídicas com elementos transcendentais e “espirituais” do coletivo.

A década de 1920 e início da década de 1930 demarcam, finalmente, a ascensão de Schmitt no campo do Direito alemão e na opinião pública do país. Realizando um périplo entre universidades que envolvem as cidades de Munique, Greifswald, Bonn, Colônia e Berlim, o jurista se torna conhecido entre seus pares. Encontra recepção entre os grupos políticos de direita, em especial aqueles que se identificam como conservadores revolucionários (ou seja, antiliberais e autoritários). Ainda que a vinculação de Schmitt a esses grupos não ocorra, ele certamente se projeta como nome público com a atenção que recebe desses elementos. Muitos veem em suas argumentações uma legitimação teórica e jurídica para a ascensão de um líder que rompesse com as estruturas republicanas e democráticas de Weimar, que assumisse para si a responsabilidade decisionista (executiva e legislativa) de agir pelo fim das constantes crises alemãs.

Talvez, por isso, Hitler tenha parecido uma solução plausível no meio da crise pela qual passava a Alemanha e que parecia requerer a identificação de um novo paradigma político, o que só pode ser feito por aquele que decide do lugar do soberano. O que parece ter escapado a Schmitt é que esse soberano-legislador dos tempos atuais, liberado dos constrangimentos impostos pelo recurso ao freio do direito natural, mas também da regra prudencial, que comandava o comportamento dos legisladores da antiguidade, só poderia se consolidar como um tirano (Bignotto, 2008, p. 414)

Quando ocorre a ascensão nazista, em janeiro de 1933, Schmitt se filia ao NSDAP (partido nazista) na onda que ficou conhecida na historiografia como a dos *Märzgefallene* (tombados de março), quer dizer, os oportunistas que se filiaram ao partido nazista após sua elevação à força suprema na política alemã entre janeiro e março de 1933. Foram mais de 100.000 filiações nessas condições, o que levou o partido a dificultar as novas filiações, com medo da perda identitária e ideológica que os novos filiados promoveriam. A filiação do autor de *Teologia Política* foi celebrada pelo regime, mas manteve durante todo o período hitlerista a sombra da suspeição, o que gerou algumas acusações por parte de antagonistas e sugestões de simulação e hipocrisia em sua adesão ao movimento nazista.

Schmitt é, portanto, um militante tardio do nazismo, mas isso não o impede de ser uma das vozes mais ouvidas no que tange o desenvolvimento jurídico e a justificação dos atos do regime. Se, até sua filiação ao partido, sua teoria jurídica e política não indicasse necessariamente sua adesão aos princípios nazistas, seus escritos posteriores vão demonstrar, como a grande maioria da sociedade alemã, um alinhamento cada vez maior com sua ideologia (Liebel, 2025). Não é apenas nas obras publicadas pelo jurista durante o Terceiro Reich que esse alinhamento (*Gleichschaltung*) se demonstra, como ocorre nos

livros *Staat, Bewegung, Volk* (Estado, Movimento, Povo), de 1933, sua grande defesa da correção e legalidade do golpe hitlerista, ou *Land und Meer* (Terra e Mar), de 1942. Schmitt também participou de atividades partidárias, organizou eventos de interesse dos nazistas e manteve uma prestigiosa posição na Universidade de Berlim, sendo saudado pelo regime como um dos intelectuais que ajudaram a preparar o terreno para a ascensão nazista. Na busca pelo reencantamento do campo político, Schmitt se rendeu ao fascínio de um regime totalitário carismático. Suas contribuições teóricas, ainda que continuem a levantar questionamentos e suscitar reflexões, carregam a mácula de sua relação e seu encanto pelo terror.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- Bercovici, G. Carl Schmitt e a tentativa de uma revolução conservadora. In: Almeida, J.; Bader, W. (org.). *O Pensamento Alemão no Século XX*. Vol. 1. São Paulo: Cosac Naify, 2013.
- Bignotto, Newton. Soberania e Exceção no Pensamento de Carl Schmitt. In: *Kriterion*. Belo Horizonte, n. 18, p. 401-415, dez. 2008.
- Habermas, Jürgen. *Liquidando os Danos: os horrores da autonomia*. Apresentação de: Schmitt, C. *O Conceito do Político/Teoria do Partisan*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- Han, Byung-Chul. *Topologia da Violência*. Petrópolis: Vozes, 2017.
- LiebeL, V. Trem noturno de Weimar a Bonn: notas sobre democracias e suas exceções. In: Gasparetto Júnior, A.; Tanagino, P. I. D. (org.). *Democracia e estado de exceção: entre o temporário e o permanente*. Curitiba, CRV, 2020.
- Liebel, V. *O Povo de Hitler - a nazificação da Alemanha*. São Paulo: Contexto, 2025.
- Mehring, R. *Carl Schmitt: Aufstieg und Fall - eine Biographie*. München: C.H. Beck, 2009.
- Mouffe, C. *Agonistics - thinking the world politically*. London; New York: Verso, 2013.
- Przeworski, A. *Crises da Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- Schmitt, C. *Staat, Bewegung, Volk: die Dreigliederung der politischen Einheit*. Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1933.
- Schmitt, C. *Politische Romantik*. Berlin: Duncker & Humblot, 1998.
- Schmitt, C. *Political Theology*. Chicago: Univ. Chicago Press, 2005.
- Schmitt, C. *O Conceito do Político/Teoria do Partisan*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- Schmitt, C. *Tagebücher 1925 bis 1929*. Org. Martin Tielke e Gerd Giesler. Berlin: Duncker & Humblot, 2018.
- Schmitt, C. *Land und Meer - eine weltgeschichtliche Betrachtung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 2020.
- Schmitt, C. *Die Diktatur*. Berlin: Duncker & Humblot, 2023.
- Schwab, G. *The Challenge of the Exception - an introduction to the political ideas of Carl Schmitt between 1921 and 1936*. Berlin: Duncker & Humblot, 1970.

Walter Benjamin: “o estado de exceção em que vivemos é a regra”¹

 10.46420/9786585756785cap2

Anna Migliorini 

INTRODUÇÃO

Walter Benjamin (1892-1940) é uma figura proeminente entre os intelectuais alemães do século passado. Ele é conhecido por diversas obras, traduções e ideias, o que o torna um especialista e pesquisador interdisciplinar independente antes mesmo de o termo existir. O estado de exceção em Benjamin é, sem dúvida, um tópico interessante, mas não é o primeiro que vem à mente ao pensar em sua obra. Ele o trata de maneira diferente daquela a que estamos acostumados ao recorrer a fontes mais clássicas e comuns sobre a exceção, provenientes de campos como a filosofia do direito e as ciências políticas. Algumas clarificações preliminares, portanto, parecem necessárias, tanto para enquadrar o tópico adequadamente quanto para evitar potenciais problemas de interpretação e confusão.

Primeiro, podemos dizer que é um conceito filosófico. Com isso, queremos dizer várias coisas. Primeiro, não estamos lidando com um aparato político ou jurídico propriamente dito. Segundo, seu escopo semântico é mais amplo do que no caso clássico de eventos e medidas. Terceiro, no fim das contas, assemelha-se mais a uma ferramenta crítica do que a uma prática: uma categoria, uma chave para ler certas situações. Além disso, o conceito deve ser historicizado. Ou seja, embora não se possa afirmar propriamente que Benjamin tenha mudado de opinião durante o curso de seu trabalho intelectual sobre o que constitui para ele o estado de exceção, deve-se ressaltar que ele o abordou com diferentes graus de profundidade ao longo dos anos, e provavelmente com um objetivo cada vez mais crítico. Em outras palavras, ele sempre o trata criticamente, inicialmente de maneira mais tradicional e, por fim, de forma radical e original, questionando-o desde suas raízes.

De qualquer forma, essa atenção ao tema, que de fato está presente, não pode ser considerada um tema central e explícito da obra de Benjamin. Na verdade, é o resultado evidente de uma interessante mistura de elementos diferentes e interligados, incluindo: o estado da arte dos estudos benjaminianos; o estado da arte em filosofia, teoria e estudos de ciência política e em filosofia do direito; a atualidade de

¹ Tradução do original “*The state of exception in which we live is the rule*”: *Walter Benjamin’s insight* feita por Antonio Gasparetto Júnior. Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/WBenjaminEdE>.

questões relacionadas a temas como a sobrevivência e a fragilidade da democracia e o ressurgimento de tendências autoritárias e fascistas.

No contexto dos estudos benjaminianos, por exemplo, estamos atualmente numa fase em que podemos investigar temas mais refinados, considerados até agora fragmentários e periféricos, em oposição aos temas principais que precisavam ser delineados no contexto de uma recepção inicial. Esta primeira fase já está bem estabelecida e serve como um andaime para a reconstrução de novas figuras e pensamentos que permaneceram – por necessidade ou escolha – menos proeminentes em seus escritos.

O estado de exceção pode, sem dúvida, ser considerado um deles. Na medida em que, durante muito tempo, não pareceu ser uma linha consistente de seu pensamento, e foi estudado superficialmente e quase sempre em relação ao chamado pai do estado de exceção, Carl Schmitt (Goupy, 2025, p. 76; Simard, 2023, Capítulo 1). Embora seja verdade que este último seja de fato um ponto de referência teórico – e um alvo crítico – para Benjamin e o público, também é verdade que isso representa e reforçou uma abordagem reducionista.

Estudos recentes têm procurado resgatar a complexidade do tema da exceção em Benjamin, e este capítulo tentará fazer o mesmo e resumir alguns de seus pontos salientes. Alguns desses estudos, no entanto, nem sempre adotaram uma abordagem completamente filológica. Embora seja verdade que eles ajudaram a trazer essas questões à tona, também é verdade que contribuíram para a confusão. Retornar a Benjamin – em outras palavras: retornar às fontes primárias e diretas – também serve para fazer justiça às suas intenções e, ao mesmo tempo, ao alcance do estado de exceção.

A razão específica pela qual sua contribuição pode ser significativa para a análise das sociedades modernas, e não apenas em um nível histórico, é devido à sua potencial aplicação em vários contextos de diferentes tipos, onde os direitos e a democracia estão ameaçados e o status quo parece insustentável para alguns, não apenas para aqueles casos pertencentes à história passada.

Juntando as peças: qual é o seu estado de exceção?

Já mencionamos que o estado de exceção de Benjamin é tanto um conceito filosófico quanto uma ferramenta interpretativa. Ambos os aspectos tornam-se mais claros se começarmos pelo fim, se lermos a análise de Benjamin à luz de sua observação final sobre o assunto, que permanece, no entanto, conceitualmente complexa.

Nas chamadas teses sobre o conceito de história, de 1940, em poucas linhas, ele aborda muitos pontos salientes: a ligação entre o conceito de história e o estado de exceção, o fato de que a vida cotidiana deve ser lida como um estado permanente de exceção, que outro estado de exceção, mais genuíno, é necessário, e que se surpreender com o estado negativo dos acontecimentos atuais não é filosófico – no sentido de produzir novo conhecimento – a menos que se descarte precisamente a concepção e a filosofia

da história vigentes (Benjamin, 2006, p. 392). Esta última implica e determina toda uma série de estruturas, narrativas e crenças, responsáveis por decidir a vida em diferentes níveis, da economia à justiça, à cultura.

Entre um esclarecimento e outro, vários desses conceitos lançados em 1940 encontrarão maior significado e explicação durante nossa análise atual. Outros permanecerão sem resposta. Mas comecemos pelas fontes concretas em que Benjamin aborda o tema: poucas e esparsas. Ele é explicitamente tratado como um estado de exceção praticamente apenas em *Origem do Drama Trágico Alemão*, escrito entre 1916 e 1926, e no texto de 1940 mencionado anteriormente, atualmente o último disponível de sua obra. Uma análise um tanto especializada dos temas, da linguagem e dos eixos de Benjamin, tendo em mente a hipótese do estado de exceção, logo encontrará elementos indiretos relacionados ao tema da exceção em uma releitura de outras passagens. Da crítica ao progresso e à lei, típica do projeto das passagens, à defesa do princípio da justiça e a uma leitura politicamente engajada ao lado das classes subordinadas... o estado de exceção parece se encaixar bem e seguramente nesses diferentes canais. Por um lado, vemos o estado de exceção como um barômetro da situação existente; por outro, como um meio de “corrigi-la”. Em todo caso, como uma epistemologia situada, isto é, como um ponto de vista situado, específico e não universalizante em torno do qual gira a construção de categorias políticas e modos de conhecimento, até compor uma visão de mundo. Podemos considerá-la como um ponto de vista politicamente situado que se opõe ao autoritarismo tal como se reflete nas instituições e dispositivos do Estado; um ponto de vista politicamente situado que defende as classes que foram historicamente oprimidas: de fato, no Estado moderno, o proletariado.

Mas de onde vem a preocupação e a centralidade de questões como o estado da democracia, o autoritarismo e o princípio da justiça? Se, de um ponto de vista reflexivo, é verdade que já estavam presentes nas reflexões do filósofo, também se pode dizer que o contexto do período em que Benjamin escreveu forneceu ímpeto e pressão na direção de tais questões urgentes. Estes foram, na Alemanha, os anos da República de Weimar (1918-1933), primeiro, e, depois, do Terceiro Reich (a partir de 1933). A própria Europa e vários outros países mais distantes encontraram na Alemanha tanto a evidência quanto a origem de muitas oscilações nos ativos geopolíticos. Foram anos marcados por diversas e severas crises e, nos quais, apesar de todas as tentativas de estabilização ou da aparente ou superficial estabilização, a arbitrariedade da lei e a subjetividade das decisões governamentais pareciam estar em ascensão, tornando-se cada vez mais visíveis, ao menos para as pessoas visadas e para alguns críticos. A década de 1920 já enfrentava a crise da hiperinflação. Em 1933, a arbitrariedade e a parcialidade mais perigosas são representadas pelas decisões nazistas e pelas aplicações da lei baseadas em objetivos políticos e raciais, e não na justiça. Como lembrete, basta pensar nas prisões preventivas, nas acusações infundadas e nas condenações, por exemplo, de opositores políticos, práticas que beiravam a ilegalidade e que abriam caminho para deportações em massa por motivos raciais e de opinião, chegando ao genocídio.

Mesmo em termos de uma interpretação baseada no estado de exceção, foi o decreto de 28 de fevereiro de 1933 que representou o ponto de virada. O “Decreto do Presidente do Reich para a Proteção do Povo e do Estado” (FraenkeL, 2017, p. 241), também conhecido como decreto preventivo e “anticomunista”, transformou o estado democrático em uma ditadura e o estado de exceção em permanente.

Este período marca também uma passagem na interpretação de Benjamin. Pode-se dizer que se trata de uma transição de um ponto de vista prognóstico, antecipando instâncias futuras e desenvolvimentos infelizes, para um ponto de vista diagnóstico, destacando fenômenos já em curso, embora ainda não evidentes. Com a lente da crise dos anos 1920, e a lente da emergência permanente dos anos 1930, Benjamin espalha traços dessa análise em vários textos, desde *Rua de Mão Única* até os ensaios sobre *A Obra de Arte na Era de sua Reprodutibilidade Técnica*, passando por projetos coletivos como *Crise e Crítica*.

A crítica intrínseca de Benjamin sublinha um problema clássico e importante ao lidar com o tema: como saber quando uma exceção é uma exceção? E, portanto, quando é apropriado responder a ela com uma medida que vise neutralizá-la? As afirmações de Benjamin mostram claramente como não há conexão necessária entre aqueles que detêm o poder, suas narrativas, *modus operandi* e a verdade. O domínio político e econômico é também uma forma de domínio cultural, que acaba decidindo e transmitindo uma história seletiva e parcial de eventos passados que se adequa ao ponto de vista dos próprios detentores do poder. Em tal filosofia da história, decidir sobre a exceção é, de fato, sempre um momento arbitrário.

Além da crítica situada, o próprio estado de exceção é um “conceito limítrofe” (Schmitt, 2010, p. 5), que pode significar coisas diferentes. Se concordarmos com Schmitt – e outros – que “um conceito limítrofe não é um conceito vago” (Schmitt, 2010, p. 5), argumentamos também que associar essa afirmação à ideia de que seu significado reside na dimensão extrema e limítrofe é reduutivo e representa mais um risco de circularidade do que uma forma de resolver a questão sobre o que é um estado de exceção. Como se pode resolver a definição de um conceito não objetivo (“exceção”) por meio de outro parâmetro não objetivo (“extremo”) ? O cientista imparcial concordaria que esse problema é insolúvel e tê-lo em mente contribui para uma abordagem metodológica consistente. Nesse sentido, diferentemente de outros teóricos (conservadores, quando não fascistas) do estado de exceção, Benjamin não busca ocultar a parcialidade por trás de poderes ou papéis objetivos de tomada de decisão, mas, embora mantendo-se cauteloso, defende abertamente uma reapropriação do estado de exceção como ferramenta partidária, em um contexto onde o conflito é visto como baseado em classes, como é típico na tradição marxista. Especificamente, pois é porque “a tradição dos oprimidos nos ensina que o ‘estado de exceção’ em que vivemos é a regra” (Benjamin, 2006, p. 392).

Superando Schmitt: do drama trágico à Segunda Guerra Mundial

Sua abordagem ao tema nunca é neutra, nem pode ser, nem quer ser. O mesmo ocorrerá com seu último estado de exceção, o verdadeiro das Teses, aquele que deve ser provocado. Contra as alegações de neutralidade feitas por pensadores conservadores, reacionários e até nazistas, como Carl Schmitt, Benjamin, ao propor desde o início sua leitura partidária do tema, reivindica, consequentemente, uma reparadigmatização da questão com base nisso.

Em *Origem do Drama Trágico Alemão*, a análise utiliza o paradigma de Schmitt – o que estava facilmente disponível na época –, mas a abordagem adotada pela crítica de Benjamin já se distancia dele e destaca o problema por meio da falibilidade da decisão sobre a exceção, especialmente quando esta está nas mãos de uma singularidade soberana com poderes centralizados. A figura do soberano barroco emerge como afligida por uma condição de criatura, uma falibilidade que impede qualquer avaliação objetiva da gravidade da situação a ser resolvida. Em tempos políticos, sociais e turbulentos, decisões (erradas) se sucedem e a história fica presa numa repetição de eventos perigosos e dramáticos que só podem parcialmente esperar salvação no mundo da transcendência, onde o resgate e a redenção são possíveis apenas ad homine, um a um, e pela mão de Deus. Tanto a decisão errada quanto a salvação estão ligadas a uma dimensão individual que demonstra claramente sua inadequação para representar uma solução, especialmente uma politicamente significativa. Aqui se pode ver uma das maneiras pelas quais a crítica à ação individual e ao individualismo – um tema recorrente em Benjamin – é exposta.

Nos mesmos anos, Benjamin também se dedica a uma obra aparentemente muito diferente da análise estético-filosófica das formas teatrais do período da Contrarreforma: uma coleção de textos curtos que comporão sua obra final de 1927, *Rua de Mão Única*. Aqui, o estado de exceção é até mesmo mal mencionado, e apenas em um texto que funciona como prefácio de uma publicação estrangeira da obra em holandês, mas já engloba a ideia de uma ideologia da exceção que continua a ver os obstáculos, as crises e os problemas como negatividades temporárias no caminho brilhante do progresso (Benjamin, 1972, p. 926; Vandeputte, 2022, p. 71).

Há um lema sempre atual, mas em constante evolução, que diz: “Todo mundo fala sobre a Alemanha”, enquanto os alemães “estão falando sobre o tempo”. Hoje em dia, o tema do tempo e do clima é mais do que intrinsecamente político e relevante, enquanto que, um século atrás, antes que a ideia de mudança climática, suas implicações e o perigo de sua irreversibilidade e efeitos limiares se tornassem uma questão central, significava falar de algo irrelevante e falar em vez de agir. Uma particular declinação da metáfora climática pode ser encontrada precisamente em *Rua de Mão Única*, onde – como Benjamin enfatiza – a burguesia percebe as crises como um mau tempo passageiro, ou seja, como diz o prefácio holandês, “o que os irrita, como o mau tempo persistente, é na verdade o declínio inexorável do seu mundo” (Benjamin, 2009, p. 174). A ideia principal a transparecer – ainda que através das observações preparatórias – é que o ponto de vista burguês é uma posição otimista equivocada e “nem mesmo

interromper o processo usual de declínio lhes ocorre, pela mesma razão que consideram o declínio de uma sociedade ou nação um estado de exceção que se restaura automaticamente, embora a história demonstre claramente o contrário” (Benjamin, 2009, p. 149).

Uma década depois, em uma carta ao seu amigo íntimo Gershom Scholem, Benjamin afirma novamente a experiência diária da instabilidade: “A ordem econômica da Alemanha tem uma base tão firme quanto o alto-mar e os decretos de emergência colidem uns com os outros como as cristas das ondas” (Benjamin, 2012, p. 382). E, não sem outras interrupções significativas, o tema atinge o momento culminante das reflexões da década de 1940.

Somente aqui sua bipolaridade recebe uma nova forma explícita: da mera e já complexa ambivalência entre evento e medida e a relatividade de seus parâmetros, ela se divide também na forma dupla de um verdadeiro e um permanente estado de exceção, que devem ser entendidos como opostos um ao outro. A mudança de Benjamin é breve, mas de grande significado: ela praticamente afirma que os estados de exceção em curso e existentes são, na verdade, permanentes, recorrentes, que retornam, e isso em conformidade e não para minar o Estado moderno e a sociedade capitalista. A inversão é radical e repleta de implicações. O estado de exceção, enquanto evento, está à mercê de uma autoridade parcial e funcional. Como medida, é uma ferramenta da classe dominante, não utilizada propriamente para seu propósito explícito (proteger o Estado e seus cidadãos), mas sim para preservar o Estado tal como está, independentemente de atender aos critérios de justiça, ética e equidade. Além disso, essa preservação está em consonância com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, no qual as crises (e as exceções) não apenas são subsumidas, mas paradoxalmente representam novas injeções de energia para o crescimento produtivo. Nesse contexto, Benjamin propõe um novo estado de exceção, que se assemelha, se aproxima e flerta com os aparatos, posturas e movimentos revolucionários. Contra um estado de coisas que desativa a natureza excepcional e transformadora do estado de exceção, reduzindo-o a um instrumento de conservação, o novo estado de exceção refuncionalizaria e desativaria o anterior, ao mesmo tempo que denunciaria as mistificações típicas do Estado moderno.

Referindo-se a uma tradição: conexões e dívidas com pensadores de esquerda

Na verdade, a ideia de permanência ou repetição do estado de exceção não é nova. Benjamin nunca afirma ser o inventor da crítica ao caráter não extraordinário do estado de exceção, e ele próprio se baseia em certas fontes que, antes dele, colocaram o tema em debate. Os exemplos mais proeminentes são as obras e o engajamento de Bertolt Brecht no teatro (político) e de Karl Korsch na filosofia (política). A ideia da inversão entre norma ou normalidade e exceção é uma especialidade do primeiro, enquanto a regularidade e a permanência são características do segundo.

A década de 1930 aparece para muitos como um momento em que “as válvulas de segurança do sistema econômico e político são suspensas uma após a outra. “Estados de necessidade” (Notstände) e

“estados de exceção” (Ausnahmezustände) tornaram-se a regra, a guerra e a guerra civil tornaram-se a forma ‘normal’ de existência do modo de vida atual” (Korsch, 2016, p. 76). Quando não se usavam palavras que expressassem excepcionalidade, a mesma preocupação e crítica eram expressas sob o termo mais comum de “crise”.

Para além dessas fontes mais diretas, e para além mesmo de clichés acríticos sobre a crise, a posição de Benjamin insere-se numa tradição marxista de esquerda que, na época, se dedicava a combinar crítica intelectual, política e conhecimento científico em diversas áreas, como direito, economia e filosofia (Tomba, 2009, p. 129). Muitos dos que contribuíram para o tema parecem fazer parte do grupo de europeus, principalmente alemães, que, por necessidade, escaparam de regimes fascistas e emigraram, muitas vezes para os Estados Unidos, onde puderam prosseguir os seus trabalhos e carreiras. As fontes diretas e indiretas de Benjamin frequentemente se conhecem e, por vezes, também compartilham fases profissionais e pessoais de suas vidas, não sem diferenças e conflitos, como na relação entre capitalismo, Estado e democracia, e no papel da discussão em termos de teoria do Estado dentro do grupo ao qual muitos deles eram afiliados – o Instituto de Pesquisa Social (Scheit, 2016, p. 76). O contexto dessa tradição de esquerda certamente se completa ao rastrear cronologicamente os pensadores que precederam as circunstâncias do período que chega às reflexões de Karl Marx no século XIX. Nesse contexto, a lente interpretativa dos conflitos e da agitação é a luta de classes como ponto de partida, e a classe a ser trazida à tona é o proletariado. Isso significa opor-se à burguesia, que é inativa em termos de crítica e favorável aos avanços materiais na produção e na economia, e que, portanto, facilmente fecharia os olhos à defesa dos direitos e princípios democráticos e da justiça social em caso de ganhos financeiros e materiais em troca.

O objetivo desse grupo intelectual e politicamente engajado era múltiplo, e o perigo era percebido, por vezes, como mais do que ameaçador. Era necessário que buscassem, de muitas maneiras, salvar os povos, as instituições democráticas, as liberdades e os direitos individuais do avanço implacável do fascismo, mas com os meios mínimos e limitados, e com os desvios ainda disponíveis, num contexto de censura, obstrucionismo, exclusão e perseguição flagrantes.

Construindo uma nova ferramenta? O verdadeiro estado de exceção como uma lente

O estabelecimento teórico, na década de 1940, de um duplo tipo de estado de exceção representa, de fato, a contribuição mais original de Benjamin para o tema. Em vez de restringir a análise a uma crítica dos limites e perigos do estado de exceção conservador, Benjamin aponta diretamente para mostrar sua ineficácia, superando-o com a proposta de um novo estado de exceção: o único que pode ostentar o rótulo de “verdadeiro”. Lapidamente, ele escreve: “Teremos diante de nós a tarefa de instaurar o verdadeiro estado de exceção, e isso melhorará nossa posição contra o fascismo. A razão pela qual o

fascismo tem uma chance é que seus oponentes o confrontam em nome do progresso como norma histórica” (BENJAMIN, 2006, p. 392).

Como funciona essa nova perspectiva? Revelar a excepcionalidade como um fenômeno meramente aparente e descobrir que a permanência é a verdadeira forma de exceção nos tempos modernos permite minar qualquer forma de estado de exceção existente. Podemos então recorrer à lente de Benjamin e analisar situações em que vale a pena avaliar a saúde da democracia e da justiça social.

Isso também significa que o fascismo, embora crucial, ameaçador à vida e emblemático na década de 1930, não é o único alvo a ser atingido. A crítica de Benjamin se insere na posição intelectual anticapitalista dentro da teoria crítica em sentido amplo. Sua crítica ao progresso capitalista, acusado de ser mero crescimento superficial e material, é um apelo à justiça social que se tornou marginal no Estado moderno. É neste último ponto que Benjamin contribui com um renovado interesse pelo estado de exceção, capaz de informar os nossos tempos atuais.

O diagnóstico não será nenhuma surpresa: a arbitrariedade ou a má consciência que implementa medidas excepcionais será exposta ao julgamento crítico, este agora fortalecido por esta lente “dupla”. Argumentos de proteção, segurança e suspensão necessárias são, na verdade, sempre apresentados para justificar medidas restritivas, e tomadas simplesmente em virtude de uma decisão, na forma de um “ou isto ou aquilo” com a liberdade. Em contrapartida, a ideia do verdadeiro estado de exceção abre uma brecha. Seguindo Benjamin, esta parece ser, acima de tudo, uma tarefa histórica e política, ou seja, algo a ser trabalhado no presente. Em todo caso, seja uma tarefa infinita ou finita, uma ideia reguladora ou um parâmetro heurístico, seu valor para a crítica é inegável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benjamin, W. *Gesammelte Schriften*, vol. IV, Suhrkamp, 1972.
- Benjamin, W. *Selected Writings*. Volume 4: 1938–1940. Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- Benjamin, W. *The Correspondence of Walter Benjamin, 1910–1940*, University of Chicago Press, 2012.
- Benjamin, Walter. *Werke und Nachlaß*, Bd. 8: Einbahnstraße, Suhrkamp, 2009
- Fraenkel, E. *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*, Oxford University Press, 2017.
- Goupy, M. “The Economic State of Emergency, Or the Role of Crisis Law in Liberal Democracies: Towards an Authoritarian Liberalism?”, in: GASPARETTO JÚNIOR, Antonio (ed.), *States of Exception: theory and practice*, Autografia, 2025.
- Korsch, K. *Karl Marx*, Brill, 2016.
- Scheit, G. “Das Verschwinden des Souveräns im Ausnahmezustand. Über Walter Benjamins immanente Kritik an Carl Schmitts politischer Theologie – vom Trauerspiel-Buch bis zu den Thesen Über den

Begriff der Geschichte”, in Christine BLÄTTER & Christian VOLLER (eds.), Walter Benjamin: Politisches Denken, Nomos, 2016.

Schmitt, C. Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty, University of Chicago Press, 2010.

Simard, A. Le droit et son autre: Otto Kirchheimer et la critique de l'état de droit, Les Presses De l'Université De Montréal, 2023.

Tomba, M. “Another Kind of Gewalt: Beyond Law Re-Reading Walter Benjamin”, in Historical Materialism, vol. 17, nr. 1, 2009.

Estado de exceção em Giorgio Agamben: sobre a relação entre a vida (nua) e o poder⁴

 10.46420/9786585756785cap3

Evandro Pontel 

“A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade a regra geral” (Benjamin, 1996, p. 226)

O que é o estado de exceção? Em que consiste? De acordo com Giorgio Agamben, em sua densa e complexa obra homônima ao conceito, estado de exceção compreende um espaço vazio de direito, uma área em que todas as determinações jurídicas são destituídas. Essa reflexão visa explicitar em que consiste este instituto jurídico e sua configuração, tendo em vista demonstrar a relação entre a vida e o poder e as implicações que emergem desse paradigma enquanto regra de governabilidade nas sociedades atuais, os desafios que decorrem disso e suas consequências jurídico-políticas. A exposição parte de uma constatação que reside justamente na inexistência, no plano do direito público, de uma abordagem orgânica sobre a teoria do estado de exceção, de tal modo que os juristas parecem ter convencionado tratar dessa questão como algo meramente factual do que algo efetivamente inerente à esfera do direito.

Entretanto, em vista de sanar essa lacuna, o pensador italiano⁵ que em determinado período ocupou-se da tradução das obras de Walter Benjamin, parte precisamente do exposto na oitava das suas Teses sobre o conceito de história, cujo texto expomos como epígrafe dessa reflexão, que pode ser sinteticamente exposto conforme segue: ‘O estado de exceção é a regra’. Desse modo, esta exposição parte do princípio que este instituto precisa ser compreendido como uma teorização fundamental para se explicitar o paradigma de ação dos Estados no ocidente, um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações legais entram em uma zona de indistinção, caracterizado enquanto paradigma de governabilidade, sustentando e assente, em algumas situações, enquanto política de governo da vida, com o foco em garantir segurança do Estado-nação e gerir/controlar os cidadãos.

Nessa perspectiva, uma exposição acerca do estado de exceção, tendo por foco compreendê-lo e explicitá-lo em sua estruturação, e a relação entre o poder e a vida, precisa, necessariamente, remontar às

⁴ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/GAgambenEdE>.

⁵ Para uma introdução ao pensamento de Giorgio Agamben, ver: Salzani, 2013.

teorias que estão implicadas no corpo teórico da obra agambeniana, de um modo específico o pensamento de Michel Foucault e Hannah Arendt como pontos de partida e, ademais, Carl Schmitt em sua ampla formulação teórica, especialmente em *Teologia Política* [1922] e, por outro lado, Walter Benjamin, especialmente em *Origem do drama trágico alemão* [1928], *Crítica da violência - crítica do poder* [1921] e as *Teses sobre o conceito de História* [1940], como fontes, marcos conceituais que permeiam a centralidade da exposição do pensador italiano.

Esses pensadores acima destacados são fundamentais em vista de enfrentar as aporias presentes, tanto nas tradições jurídicas que defendem abertamente a inserção do estado de exceção no âmbito jurídico, isto é, sua previsão enquanto artifício jurídico previsto legalmente, enquanto parte integrante do direito positivo, sob a alegação que a necessidade é fonte autônoma do direito, quanto, por outra parte, naquelas teorizações que explicitam posturas diametralmente opostas, que consideram o estado de exceção exterior ao ordenamento. Logo, não aceitam a possibilidade de regulamentação, ou seja, que esteja disposto/determinado por lei, visto que não pode ser normatizado, sendo entendido, então, como um fenômeno fundamentalmente político e extrajurídico.

Frente a esse panorama, cabe reposicionarmos algumas indagações, que teremos como horizonte nesta reflexão, quais sejam: o espaço social constitutivo da existência política, o estado de exceção está se generalizando enquanto forma de governabilidade? Quais os pressupostos e interconexões fundamentais desse instituto jurídico? Diante da sociedade do espetáculo e do brutalismo (Mbembe, 2020) presente em na sociedade atual, que acaba por circunscrever o modo como a vida é tocada e gerida, ainda é possível pensarmos formas de rupturas diante desse estado de coisas?

Vivemos um tempo em que a vida ocupa máxima centralidade na sociedade contemporânea. Isso se evidencia tanto nos avanços que a ciência operou e opera, seja no mapeamento do genoma humano, na manipulação genética, no uso de novas tecnologias digitais e, ademais, a partir do uso de novas Inteligências Artificiais que capturam dados, informações quanto por outro lado, evidencia-se os que em nome da vida e, em defesa dela, advogam e propugnam guerras planetárias, uma série de conflitos que demarcam a geopolítica ao redor do globo. Nesse sentido, a própria contemporaneidade carrega em si o sintoma de um possível paradoxo, qual seja: “[...] por um lado, a vida tornou-se o alvo supremo do capital. Por outro, a vida mesma tornou-se um capital, senão “[...] o” capital por excelência, de que todos, e qualquer um, dispõem, virtualmente, com consequências políticas a determinar” (Pelbart, 2011, p. 13), que revela “[...] um novo modo de relação entre o capital e a subjetividade”⁶.

Nas trilhas das escavações empreendidas por Michel Foucault, na obra *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*, Giorgio Agamben retoma uma das temáticas que havia dominado a centralidade do pensamento político no século XX, e desenvolve um reordenamento intenso e profundo acerca da

⁶ Conforme Peter Pál Pelbart (2011, p. 20), esse fenômeno que nos rodeia, pode ser chamado de várias formas, seja, “[...] capitalismo cultural, economia imaterial, sociedade do espetáculo, era da biopolítica.

relação entre a política e a vida, tendo por foco central o *homo sacer* - vida nua. Nesse diapasão, remonta ao proposto por Michel Foucault (1998) em *A vontade de saber* e tematiza o ‘limiar da modernidade biológica’, a fim de explicitar o processo em que a vida natural, começa, por seu turno, a ser incluída nos mecanismos e cálculos do poder estatal, em que a política passa a ser biopolítica. Esse momento é descrito como um processo no qual a própria espécie, a humanidade está imersa em uma sociedade atravessada pelos jogos de poder e estratégias políticas.

Nesse âmbito, o pensador francês amplia a compreensão aristotélica de que o homem enquanto ser vivente é um animal político, capaz de existência política. Destarte, na modernidade o homem torna-se um animal em cuja política sua própria vida de ser vivo está em questão: “[...] a vida e seus mecanismos entram nos cálculos explícitos do poder e saber, enquanto estes se tornam agentes de transformação da vida” (Pelbart, 2011, p. 58). Portanto, se em Michel Foucault a biopolítica e a politização da vida emergem no limiar da modernidade, para o pensador italiano, ao contrário, “pode-se dizer, aliás, que a produção de um corpo biopolítico seja a contribuição original do poder soberano. A biopolítica é, nesse sentido, pelo menos tão antiga quanta a exceção soberana” (Agamben, 2010, p. 14), isto é, inerente ao processo de fundação da sociabilidade humana e das relações entre soberano e súdito na comunidade política.

Desse modo, do confronto entre os modelos jurídico-institucional e o modelo biopolítico, o pensador italiano propõe analisar genealogicamente “este oculto ponto de intersecção entre o modelo jurídico-institucional e o modelo biopolítico do biopoder” (Agamben, 2010, p. 14). O ponto fundamental reside na radicalidade de interpretar os institutos fundamentais do direito e da política, propriamente no espaço onde foram intrincadas e enredadas estas categorias, e a relação entre a vida nua e a política em voga na atualidade, sob um viés biopolítico.

Frente à análise da intersecção entre o modelo jurídico-institucional e o modelo biopolítico de poder, se torna possível o entendimento acerca do dispositivo em que o direito se refere à vida, a captura, a inclui em si por meio da própria suspensão, [inclusão exclusiva-exclusão inclusiva], o que também, por conseguinte, permitirá entender a política e este espaço anômico [vazio jurídico], isto é, a lei que se relaciona com a vida por meio da sua própria suspensão [exceção jurídica], como paradigma dominante de governo nas sociedades atuais. Em vista de se explicitar essa zona oculta e incerta, o desafio é tornar claro de fato “[...] o que está em jogo na diferença - ou na suposta diferença entre o poder político e o jurídico e entre o direito e o vivente” (Agamben, 2004, p. 12), um patamar de indistinção, o estado de exceção que emerge e tende a tornar-se regra, paradigma de governo na contemporaneidade.

Na obra *Estado de exceção*, *Homo sacer II*, o pensador italiano reconstrói genealogicamente o estado de exceção enquanto figura jurídico-político, definindo-o como uma zona de indistinção que está dentro e fora do direito, instituto jurídico por meio do qual a vida humana é capturada como mera vida nua. Ao ser suspenso o direito, a vida fica desprotegida como pura vida natural. Entretanto, a captura

da vida humana na exceção revela também a potência da vontade soberana que tem o poder de suspender a ordem jurídica e, por consequência, os direitos nela previstos.

Nesse ínterim, a vida e a morte não pertencem mais as pessoas, “[...] a sua existência e a sua memória são apagadas, sua condição humana é diminuída ou passível de ser eliminada. A vida está em suspensão” (Dornelles, 2012, p. 169). Entretanto, a captura da vida humana na exceção revela também a potência da vontade soberana e seu caráter de decisionismo (Sá, 2009), quer dizer, aquele que detém a prerrogativa e o poder de decidir, de suspender o direito. Nessa acepção, na compreensão de Castor Mari Martín Bartolomé Ruiz (2012, p. 11), “[...] quando o direito é suspenso da ordem na forma de exceção, a vida humana fica a mercê da vontade soberana de quem governa”.

Na obra *Teologia política* Carl Schmitt estabelece e delimita o conceito de soberania em estreita relação com o poder soberano, enraizado e estribado na decisão sobre o estado de exceção. Assim, “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (Schmitt, 2006, p. 7). Nesse interstício, salienta e esclarece que esta definição indica um conceito limítrofe e, por conseguinte, não pode ser vinculado ao caso normal, tendo que ser entendido na perspectiva de um conceito geral da teoria do Estado, mas não qualquer ordem de necessidade, em um âmbito de uma definição jurídica de soberania sustentada em um motivo sistemático, lógico-jurídico.

Dessa forma, o soberano detém a prerrogativa e o poder de criar a ordem, garantir uma situação como um todo em sua completude, pois, tem o poder de decisão. Desse modo, o estado de exceção revela e evidencia a natureza essencial da autoridade estatal, a capacidade de decidir tanto sobre “[...] a ocorrência do estado de necessidade extremo, bem como sobre o que se deve fazer para saná-lo. O soberano se coloca fora da ordem jurídica normalmente vigente, porém a ela pertence, pois é competente para decidir sobre se a Constituição pode ser suspensa in toto (Schmitt, 2006, p. 8).

Em face disso, da prerrogativa de ação inerente ao soberano, também fica exposto o paradoxo de tal modelo de soberania, que reside em que o soberano está ao mesmo tempo, fora e dentro do ordenamento. Na medida em que o soberano detém o poder legal de suspender a validade de uma norma, coloca-se legalmente fora da norma. Nesse contexto de análise, Giorgio Agamben, relendo essa posição Schmittiana, considera e ilustra tal paradoxo, como se lê: “a lei está fora dela mesma, ou então: “eu soberano, que estou fora da lei, declaro que não há um fora da lei” (Agamben, 2010, p. 23).

Assim, se é o “soberano quem decide sobre o estado de exceção” (Schmitt, 2006, p. 7), onde está incluído no direito a sua própria suspensão, este inscreve-se no contexto jurídico, mesmo que a sua efetivação implique na ‘suspensão de toda ordem jurídica’, o que acaba por articular a exceção e a ordem jurídica, via decisão soberana, em que a força soberana define a vida humana. De acordo com Carl Schmitt (2006, p. 13), “Sendo o estado de exceção algo diferente da anarquia e do caos, subsiste, em sentido jurídico, uma ordem, mesmo que não uma ordem jurídica”. Na perspectiva em que o soberano

instaura o estado de exceção, destaca-se o caráter decisionista, e isto implica o fato da própria decisão, em usar tal dispositivo.

Na obra *Origem do drama trágico* alemão Walter Benjamin opera uma inversão na compreensão da soberania Schmittiana, e explicita a sua ‘Teoria da Soberania’, a nova ordem política. Assim, “O conceito moderno de soberania tende para um poder executivo supremo assumido pelo príncipe, o Barroco desenvolve-se a partir da discussão do estado de exceção, considerando que a mais importante função do Príncipe é impedi-lo” (Benjamin, 2012, p. 60). Isto é, aquele que exerce o poder está predestinado de antemão a ser detentor de um poder ditatorial em situações de exceção provocadas por guerras, revoltas ou outras catástrofes. Nesse cenário, o que caracteriza o soberano é a indecisão, isto é, trata-se da incapacidade de decidir do tirano.

Para o pensador berlinense: “O Príncipe, cuja pessoa é depositária da decisão do estado de exceção demonstra-se logo na primeira oportunidade que é incapaz de tomar uma decisão” (BENJAMIN, 2012, p. 66). Nessa acepção, opera-se uma inversão na perspectiva do drama barroco, no qual a figura do Príncipe entendido como tirano é caracterizada pela indecisão. Em as *Teses sobre o conceito de História*, de modo especial a tese VIII, fica explícita a compreensão desse instituto jurídico, cuja compreensão Agamben compartilha e parte em suas análises. Vejamos: “A tradição dos oprimidos nos ensina que o “estado de exceção” em que vivemos é na verdade a regra geral” (Benjamin, 1996, p. 226). Disso emerge a necessidade de um conceito de história que corresponda a essa verdade, em vista de originar um verdadeiro estado de exceção, pois “Agora como ontem, de fato, é verdade que, para os oprimidos, o estado de exceção é uma situação permanente (Mate, 2011, p. 11).

Toda a análise acerca do estado de exceção está permeada pelo diálogo estabelecido entre Walter Benjamin e Carl Schmitt. À vista disso, na perspectiva da exposição agambeniana, percebemos que frente ao intento de Carl Schmitt, que busca (re)inscrever a violência no contexto jurídico, Walter Benjamin responde procurando, a cada vez, assegurar a ela [violência]- como violência pura - uma existência fora do direito - que rompe de um só golpe com a violência mítica. Toda a discussão entre ambos pensadores indica para uma zona de anomia que, por um lado, prevê a manutenção da relação com o direito e, de outro lado, deve ser inexoravelmente liberada dessa relação. Enfim, como observa Gilberto Bercovici (2008, p. 343): “O estado de exceção de Carl Schmitt defende a ordem contra a catástrofe. O estado de exceção de Walter Benjamin enxerga na ordem a catástrofe contínua da dominação”.

O contexto em que as sociedades estão imersas, o panorama em curso da política atual, requer que seja posto em questão o nexo entre o direito e a violência. Isto é, a questão da violência no interior do vazio de direito, do estado de exceção - que se configura como estrutura política fundamental presente em nosso tempo. Requer, ainda, entender de modo mais aprofundado a ficção constitutiva que liga norma e anomia, lei e estado de exceção e garante também a relação entre o direito e a vida.

Nesse viés, o estado de exceção é um vazio de direito porque é um “[...] espaço anômico onde o que está em jogo é uma força-de-lei sem lei” (Agamben, 2004, p. 61), portanto, força-de-lei, que se configura como um espaço de indistinção - conjuga o vazio de direito no espaço anômico, como um vazio e uma interrupção do direito, uma zona de indiferença entre o caos e o estado de normalidade capturado pela norma, de modo que não é a exceção que se subtrai à norma, mas ela que, suspendendo-se, dá lugar à exceção. Por conseguinte, não é a exceção que se subtrai à regra, mas esta que, suspendendo-se, dá lugar à exceção e somente desse modo se constitui como regra, mantendo-se em relação com aquela (Agamben, 2004, p. 63).

A exceção enquanto configuração de um espaço anômico, um aplicar-se desaplicando-se, expressa a íntima relação entre norma jurídica que está em vigor, vigente, mas não se aplica, como pura potência e, de outro, atos que não possuem validade de lei, mas tem sua força, através do sintagma força-de-lei que “[...] no caso extremo, pois “força-de-lei” flutua como um elemento indeterminado, que pode ser reivindicado pela autoridade estatal [...]” (Agamben, 2004, p. 61). A exceção se configura como uma espécie de exclusão, um caso singular excluído da norma geral. O que a caracteriza de modo singular é que aquilo que é excluído não se mantém em relação com a norma em forma de suspensão. Ou seja: “A norma se aplica à exceção desaplicando-se, retirando-se desta. O estado de exceção não é, portanto, o caos que precede a ordem, mas a situação que resulta da sua suspensão” (Agamben, 2010, p. 24)⁷.

Nesse sentido, a crítica endereçada por Giorgio Agamben à civilização ocidental em seu estágio de desenvolvimento atinge uma profundidade extrema, retomando a proposição de Walter Benjamin como tarefa do pensamento, isto é: produzir um verdadeiro estado de exceção a fim de excepcionar o estado tornado regra permanente; (re)pensar uma nova forma de sociabilidade, que possa ir além do ‘estado de coisas’ que emana da razão instrumental totalizante (Souza, 2020) vigente, uma comunidade política liberada da relação de exceção, ainda além da lógica da sociedade espetacular.

Esta tarefa longe de indicar um exercício simplificado e de simples aplicabilidade, assinala de forma contundente que a sociedade espetacular em seu estágio globalizado, em sua fase extrema de desenvolvimento, se constitui como o improfanável e disso decorre o desafio de repensar novos usos dos corpos, das coisas, e a forma como o humano se relaciona com seus semelhantes e com os demais modos de vida. Frente a isso, permanecem algumas inquietações, quais sejam: como rumar para outra direção e abandonar a relação de exceção? Mais que isso, tomar que direção? Como, então, se conceber uma nova política, uma política da sobrevivência em tempos de esgotamento planetário e de múltiplas crises no âmbito social?

A proposta do pensador italiano se insere na tentativa de pensar criticamente o *modus operandi* da máquina biopolítica governamental, que determina a vida tanto em sentido jurídico, político,

⁷ Ver: Pontel, 2019.

econômico, quanto cultural, que fundamenta a estruturação da civilização ocidental e, desde os tempos primitivos determina, define e delimita a vida humana. Nessa acepção, a paralisação e a superação do estado de exceção tornado regra, requer, necessariamente, romper com seus dispositivos que produzem e reproduzem a vida nua, estrutura que torna o humano um mero sobrevivente na marcha da história, entendida como o progresso, em meio a uma sociedade espetacular que delinea as subjetividades e torna os sujeitos meros consumidores ávidos de satisfação de suas necessidades. Quicá, o desafio precípua seja repensar as próprias categorias que ainda regem o político e suas dimensões estruturantes, enquanto abertura em vista da construção de uma comunidade política distinta dos moldes vigentes, visto que “[...] o que está em questão são agora os próprios conceitos de “estado” e de “direito” (Agamben, 2010, p. 131).

Nessa senda, frente à concepção de estado de exceção enquanto paradigma de governabilidade e das lógicas de exceção vigentes na contemporaneidade (Pontel, 2020)⁸, evidencia-se a necessidade de se lançar novas luzes sobre o que ainda possa significar o político, a partilha do comum, desde a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos fundamentais e como são concebidos e seus desafios decorrentes. Destarte, rumar em direção ao reverso da exceção implica, necessariamente, partir da potência da vida, potência de ser, em sua dinamicidade e criatividade, sob o prisma de outro modelo de racionalidade capaz de dialogicidade e de perceber os pequenos lampejos de esperança (Didi-Huberman, 2011) que existem, mesmo diante da brutalidade da espessura do real, da espectralidade (Romandini, 2010) das catástrofes que assombram o humano no decorrer deste século XXI.

Pensar uma política ainda além da apreensibilidade da vida e das coisas, além das formas de uso da vida e dos corpos (Agamben, 2017), restitui-las ao uso comum, a uma dimensão de partilha do comum, compreende um empreendimento difícil e árduo, mas urgente, diante de uma dinâmica social assente no brutalismo, que carboniza o planeta e as relações humanas, em tempos nos quais o fator ‘dados’ [a informação] passou a ser um dos elementos centrais e fundamentais, com consequências a ainda serem melhor entendidas e assimiladas no decurso deste século. Permanece, portanto, a urgência de se construir um paradigma de sociabilidade e de com-partilhamento, uma política da sobrevivência, mesmo diante das possíveis condicionalidades e limitações existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. *Signatura Rerum*: sobre el metodo. Barcelona: Editorial Anagrama, 2010.
- Agamben, G. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo, 2004.
- Agamben, G. Homo sacer: o poder soberano e a vida nua. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- Agamben, G. O uso dos corpos. São Paulo: Boitempo, 2017.

⁸ Ver: Mbembe, 2018.

- Arendt, H. A condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- Benjamin, W. Crítica da violência - crítica do poder. In: Documentos de cultura, documentos de barbárie. São Paulo: Cultrix, 1986.
- Benjamin, W. Obras escolhidas. Magia e técnica, arte e política. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.
- Benjamin, W. Origem do drama trágico alemão. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.
- Bercovici, G. Constituição e Estado de exceção permanente: Atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.
- Debord, G. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- Didi-Huberman, G. Sobrevivência dos vaga-lumes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- Dornelles, J. R. W. Direitos humanos e a justiça da memória: uma perspectiva das vítimas. In: RUIZ, Castor Mari Martín Bartolomé. (Org.). Justiça e Memória: Direito à justiça, memória e reparação, a condição humana nos estados de exceção. São Leopoldo: Casa Leiria; Passo Fundo: Ifibe, 2012.
- Foucault, M. História da sexualidade I: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- Mate, R. Meia-noite na história: comentários às teses de Walter Benjamin “sobre o conceito de história”. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2011.
- Mbembe, A. Brutalismo. São Paulo: n-1 edições, 2020.
- Mbembe, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1. edições, 2018.
- Pelbart, P. P. Vida capital: ensaios de biopolítica. São Paulo: Iluminuras, 2011.
- Pontel, E. Estado de exceção e a governamentalidade da vida: a guerra como paradigma político. Veritas (Porto Alegre), v. 64, 2019.
- Pontel, E. Estado de exceção: estudo em Giorgio Agamben. Passo Fundo: Ifibe, 2014.
- Pontel, E. Lógicas de exceção: a condição humana e a política entre a vida (nua) e o (bio)poder no pensamento de Giorgio Agamben. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- Romandini, F. L. La comunidad de los espectros. I. Antropotecnia. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2010.
- Ruiz, C. M. M. B. Introdução. In: RUIZ, Castor Mari Martín Bartolomé. (Org.) Justiça e memória: Direito à justiça, memória e reparação, a condição humana nos estados de exceção. São Leopoldo: Casa Leiria, Passo Fundo: Ifibe, 2012.
- Sá, A. F. de. O poder pelo poder – ficção e ordem no combate de Carl Schmitt em torno do poder. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa; Universitas, 2009.
- Salzani, C. Introduzione a Giorgio Agamben. Genova: Il Melangolo, 2013.
- Schmitt, C. Teologia política. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- Souza, R. T. de. Crítica da razão idolátrica – tentação de Thanatos, necroética e sobrevivência. Porto Alegre: Zouk, 2020.

Souza, R. T. de. Levinas e a ancestralidade do mal: por uma crítica da violência biopolítica. Porto Alegre: Edipucrs, 2012

Critérios de manutenção do Estado de Direito durante a emergência institucional⁹

 10.46420/9786585756785cap4

Marcelo Leonardo Tavares 

INTRODUÇÃO

Os Estados podem passar por momentos de crise em que tenham sua segurança ameaçada. As causas têm índole externa ou interna. No primeiro grupo, relacionam-se a guerra declarada ou não e os ataques provenientes de organizações exógenas não estatais. No âmbito interno estão rebeliões, distúrbios sociais agudos, ou a violência rural ou urbana de grandes proporções, responsável até mesmo pela perda de controle de setores territoriais de algumas metrópoles.

Para enfrentá-las, os Estados em geral juridicamente dispõem de medidas que envolvem maior uso da força e que têm, por consequência, a hipertrofia do Poder Executivo e o aumento de restrições à liberdade dos indivíduos¹⁰.

Apenas como exemplo, nos Estados Unidos, no dia 26 de outubro 2001, um mês apenas após os ataques terroristas sofridos dos quais resultou a perda de milhares de vidas, o Congresso aprovou o USA PATRIOT Act, permitindo que o Poder Executivo mantivesse preso, sem acusação formal perante um tribunal, o estrangeiro suspeito de exercer atividades que pusessem em perigo a segurança daquele país. Autorizou, ainda, escutas telefônicas e acesso a dados pessoais sem prévio consentimento judicial (Estados Unidos, 2001). O Reino Unido também adotou medidas de prevenção contra-ataques terroristas na época¹¹.

Na França, em 2005, foram instituídas ações restritivas da liberdade individual com o fim de conter uma onda de violência surgida na periferia de Paris e de outras cidades. Naquela ocasião, em que

⁹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/EmergenciaEdE>.

¹⁰ Existem basicamente dois modelos institucionais de enfrentamento de crise: a lei marcial, comum em países da *Common Law* e o estado de sítio, de origem francesa.

¹¹ Dentre elas, algumas bastante questionáveis, seja pelo ângulo da apreciação jurídica, seja pelo viés moral: o *Anti-Terrorism, Crime and Security Act*, de 2001, permite a detenção indefinida, sem acusação formal, de estrangeiros que não possam ser deportados por motivos de impedimentos do Direito Internacional; o *Criminal Justice Act*, de 2003, impõe penas mínimas obrigatórias em alguns casos, reduzindo a capacidade de individualização das sanções a serem impostas; o *Prevention of Terrorism Act*, de 2005, permite ao Ministro do Interior restringir a liberdade de pessoas suspeitas de envolvimento em atividades terroristas sem adequada garantia judicial, e o *Enquiries Act*, de 2005, limita a atuação dos juízes encarregados da instrução processual e autoriza ao Executivo indicar provas que podem ou não ser de conhecimento da defesa (GROSS, AOLÁIN, 2006, p. 395).

aproximadamente oito mil veículos foram incendiados, estabelecimentos comerciais e de serviço público depredados, mais de três mil pessoas foram presas em poucos dias, foi decretado toque de recolher em algumas cidades e atribuiu-se à polícia maior poder para o uso da força e detenção de pessoas (Beaud, Pialoux, 2006, p. 17).

No Brasil, após a Constituição de 1988, ainda não foram utilizados mecanismos constitucionais extraordinários de enfrentamento de crises como o estado de defesa e o estado de sítio (sob a atual Constituição foi utilizado apenas a intervenção, que é medida de suspensão temporária parcial da autonomia de entidade federativa).

O fato é que, diante de situações de emergência, os Estados reagem com incremento de atribuições do Poder Executivo em assuntos rotineiramente da competência dos parlamentos e mediante maior intervenção no espaço de liberdade das pessoas, pondo em xeque dois princípios fundadores do liberalismo clássico: a separação entre os órgãos de Poder e o estabelecimento de garantias constitucionais protetoras do indivíduo contra a arbitrariedade opressiva do Estado.

Pode-se afirmar que a separação de poderes é um mecanismo importante para garantir o indivíduo contra o abuso estatal, ao limitar a ação dos governantes e respaldar a liberdade da pessoa. E que essa barreira constitucional de proteção contra a tirania institucionalizada é passível de flexibilização temporária em circunstâncias excepcionais.

Mas, se a situação persiste, a exceção perigosamente se transforma em regra, do que resultaria a própria negação dos fundamentos do constitucionalismo liberal.

O uso constante de medidas de urgência e a aprovação paulatina de legislação restritiva da autonomia individual sem a sinalização da limitação no tempo, em especial quando lhe falta uma definição clara dos atos passíveis de serem adotados, podem conduzir à falência do modelo democrático do liberalismo. Com isso, pode-se perenizar a exceção a ponto de se tornar a regra, o que é denominado de estado de exceção permanente, um novo padrão de estrutura de organização estatal (Agambem, 2005, p. 13).

A perspectiva do exercício do poder ao largo da estrutura da legalidade e da moralidade não conduz, como se pode pensar, ao anarquismo, mas a um mundo à mercê de decisões arbitrárias pelos detentores do uso da força.

No entanto, é possível trilhar outro caminho, de adaptação e de defesa dos princípios fundadores do liberalismo democrático, mesmo diante dessas transformações que abalam o mundo contemporâneo e se traduzem em crises constantes de insegurança.

O assunto não tem merecido maior atenção de juristas brasileiros¹². Mas parece importante discutir, ainda em situação de normalidade, os mecanismos de adoção de medidas de exceção no Estado

¹² Uma importante referência nacional recente sobre o tema é a obra de Gilberto Bercovic (2004). O autor, como o título indica, assume a posição de que a realidade é a permanência da exceção.

de Direito, com o fim de consolidar posições de barragem do abuso e ao mesmo tempo permitir ao Estado uma oportunidade jurídica de se defender e enfrentar a crise.

Estado de Direito X estado de exceção

A principal questão sobre o tema pode ser resumida em como governar em uma situação de emergência respeitando o Estado de Direito.

A necessidade de adoção de medidas extraordinárias ao sistema normal de legalidade exige mudanças institucionais para o enfrentamento da crise, tão-só pelo fato de que as respostas usuais não se mostram mais eficientes.

Isso pode parecer óbvio, mas o primeiro equívoco em que se incorre no enfrentamento de uma crise é o de não se admitir qualquer alteração no sistema jurídico tal como previsto para uma situação de normalidade institucional.

Se uma crise é capaz de destruir a sociedade como até então era vivenciada, de nada adianta a defesa da conservação formal e vazia da juridicidade ordinária.

De que valeria assumirmos uma posição contrária a qualquer modificação no relacionamento constitucional entre os órgãos e no sistema de direitos fundamentais, se o Estado perecesse?

A existência de uma ameaça à segurança institucional de grande envergadura exige o municiamento, do poder público, de meios capazes de enfrentá-la. A postura de conservação irrealista de um sistema em vias de sucumbir diante da força dos fatos é absurda. Seria condená-lo à destruição por inapetência causada pela falta de resposta eficaz.

Admitamos que, diante de uma crise, as regras normais do jogo político devam ser modificadas a partir de duas premissas: a administração de crise aumenta o poder estatal sobre as pessoas (concentração vertical) e reúne algumas atribuições orgânicas legislativas e jurisdicionais no Executivo (concentração horizontal). Por exemplo, um sistema de enfrentamento de emergência poderia limitar o direito de reunião e permitir que o governo instituisse atos com força de lei ou comissões de julgamento administrativo sobre matérias específicas, respectivamente.

A ação em emergência exige maior rapidez na tomada de decisões, daí a natural aptidão para a ação do Executivo, pois, além de uma estrutura mais hierarquizada e menos dependente de instâncias deliberativas que o Legislativo, possui ascendência sobre os órgãos de segurança e de defesa e uma rede ativa de tratamento de informações (Rossiter, 1948, p. 5/6).

O problema é que essas mesmas premissas são aplicadas tanto ao Estado de Direito quando se utiliza de medidas de exceção, quanto na instituição de regimes autoritários.

Logo, há o outro lado da moeda. A falta de ênfase na defesa do Estado de Direito também conduz à própria falência desse sistema, isto é, ao cedermos, em excesso, posições fundamentais de liberdade

para a segurança do Estado, levam-nos à ruína por debilitarmos os valores que o sustentam, uma destruição por implosão ética.

Há, como se pode ver, duas forças incidindo sobre o mesmo corpo (Estado), com a mesma direção e em sentidos opostos: uma que exige a adoção de medidas extraordinárias em nome da segurança, e outra de frenagem (controle) dessas mudanças, em nome de um mínimo de identidade do modelo considerado paradigmático (democracia liberal).

A inércia desse corpo depende do equilíbrio dessas duas forças: o Estado deve ter mais poder concentrado temporariamente para sua própria defesa e da sociedade, mas não pode ultrapassar determinados limites, as últimas posições de proteção da liberdade.

Pode-se chegar a uma conclusão preliminar um tanto paradoxal: a situação de emergência conduz ao maior poder concentrado do Estado de Direito, com diminuição da proteção de direitos fundamentais, mas, por outro lado, e para que este continue a existir, exige reforço nos mecanismos de contenção do poder institucional.

O choque das duas forças pode ser resumido na afirmação de que o Estado de Direito deve ter como enfrentar uma crise e, ainda assim, continuar Estado de Direito. A isso se denomina legislação ou constituição de emergência (Ackerman, 2004, p. 1.029).

CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO ENTRE MEDIDAS DE EXCEÇÃO NO ESTADO DE DIREITO E NO ESTADO DE EXCEÇÃO

Existem basicamente quatro parâmetros para manutenção do Estado de Direito na emergência: a) discriminação de atribuições; b) temporariedade; c) respeito ao objetivo, e d) controle de poder e proteção aos direitos individuais.

Discriminação de atribuições

A adoção dos atos de emergência, em geral, é uma atribuição do Governo, seja do Gabinete em um regime parlamentar, seja do Presidente no sistema presidencialista.

De qualquer forma, é importante que haja legislação antecipada sobre a competência para o manuseio dos instrumentos extravagantes, a fim de evitar inoportuna disputa pelo poder, do que poderia advir o agravamento da crise pela inércia do Estado. Esse problema teria ocorrido nos Estados Unidos, durante a Guerra de Secessão, diante da ambiguidade dos preceitos constitucionais que dispõem sobre a repartição de funções entre o Presidente e o Congresso, não fosse a atuação firme de Abraham Lincoln, ao interpretar a aplicação das normas em seu favor.

A previsão normativa pode ser permanente, mediante aprovação de lei geral sobre emergências, ou mediante indicação casuística antecipada do Parlamento. A adoção do segundo modelo não é de todo

ruim, em que pese o primeiro oferecer a vantagem de permitir o debate sobre a questão ainda em tempos de normalidade e de favorecer o planejamento do Governo.

Havendo norma, resta saber se ela deve estar contida na Constituição ou na legislação.

Dentre as potências europeias do século XX, a Alemanha de Weimar foi a única a fazer previsão constitucional do sistema de enfrentamento de crise. Nos tempos atuais, em que há uma tendência a constitucionalizar temas, a análise histórica da experiência não deve passar despercebida.

Há um efeito direto da elevação de determinados assuntos ao nível constitucional: sua equiparação formal aos dispositivos de base dos valores fundamentais do Estado de Direito. A normatização constitucional do sistema de crise, em que pese dificultar sua modificação pela legislatura ordinária, equipara-o justamente às previsões escritas dos valores que devem ser preservados como fundamentos do Estado.

Isso pode vedar ou dificultar eventual controle de validade das medidas de exceção pelo sistema jurídico. Se as medidas de emergência forem inscritas na Constituição, não se tem como efetuar controle de validade em relação aos princípios do Estado de Direito, também constitucionalizados, a não ser que se adote uma teoria de hierarquização interna de normas constitucionais.

É certo que restará sempre a possibilidade de controle dos atos concretos de enfrentamento da crise. Mas esses, na prática, poderiam ser objeto de uma argumentação de subsunção direta à regra constitucional de emergência, o que deslocaria o problema para um procedimento de colisão de dispositivos constitucionais, cuja solução é mais complexa.

A constitucionalização de normas do sistema de defesa estatal pode dificultar, durante a emergência, a solução do conflito normativo no sentido da manutenção dos princípios liberal e democrático e reduzir a importância da atuação do Judiciário no controle de poder, incapaz de dar uma pronta resposta ao problema.

Por estes motivos, deve-se dar preferência à previsão legal.

O problema passa, então, a ser como e em que momento instalar o governo de crise, o que pode ser feito por autorização legislativa específica ou por autoproclamação executiva. A atuação parlamentar para demarcar o início da ação estatal favorece o aspecto de legitimidade e da unidade do Estado, e tende a produzir um impacto maior nos agentes causadores da crise, se ela tiver origem em ações humanas, como a rebelião ou a agressão armada. A ciência de que há aprovação parlamentar para a adoção da medida pode levar os agentes causadores a uma reavaliação dos riscos de insucesso da empreitada agressiva ao Estado, em virtude do presumido apoio dos representantes do povo e do sinal de que os órgãos de poder convergiram esforços para a proteção institucional.

Por outro lado, a autorização parlamentar, com seus debates prévios e necessidade de composição de maiorias, pode prejudicar a urgência da reação. A fim de atender à capacidade de rápida atuação do

Estado, defende-se a atribuição de o Governo proclamar a emergência, desde que o Parlamento possa imediatamente analisar o ato, ratificá-lo ou revogá-lo, se for o caso.

Em resumo, o modelo que parece melhor é o da previsão legal genérica das atribuições dos órgãos em momento de crise, com possibilidade de declaração da emergência no caso concreto por ato do Poder Executivo e imediato controle parlamentar, com manifestação expressa favoravelmente ou não à decretação da medida.

Temporalidade

Em princípio, as medidas emergenciais adotadas por um Estado de Direito devem ser limitadas no tempo, mediante atribuição de prazo certo. Com o advento do termo final, deve ser cessada automaticamente, sem possibilidade de prorrogação por ato isolado do Poder Executivo. A prorrogação, se necessária, deve ser previamente submetida ao Parlamento, para efetivo controle do poder.

O critério da temporariedade pode ser reforçado por algumas previsões especiais.

A primeira é a da avaliação imediata da decretação por parte do Parlamento a que se referiu no item anterior. O Legislativo deve ser também capacitado a determinar a revogação da medida a qualquer momento, mesmo antes do decurso do prazo, se entender que cessaram as causas da declaração de emergência. Isso faz com que, mesmo em um regime presidencialista, durante a emergência, haja a necessidade de apoio constante dos representantes do povo. Ademais, demonstra, em caso de silêncio do Congresso, unidade de desígnio entre os órgãos, e evita que o sistema extravagante de crise se prolongue além do estritamente necessário.

A segunda é a da necessidade de autorização do Congresso para a decretação de outra situação de emergência, após a cessação da anterior, a fim de evitar que o Poder Executivo possa perpetuar, unilateralmente, as medidas extravagantes.

A terceira é a da exigência de um ato formal de declaração do estado de emergência e de sua cessação. A lei geral sobre o tema não deve tratar da flexibilização concreta dos parâmetros do Estado de Direito de forma permanente, mas sim condicioná-la à decretação, quando, então, passaria a ser aplicada.

Deve prever, portanto, de forma abstrata, as condições de aplicação do sistema de enfrentamento de crise (prazo, atribuição, medidas), e exigir que, no caso concreto, haja uma decretação formal do início e do fim do período de emergência. O ato formal de cessação do estado de crise é especialmente importante em caso de guerra declarada entre Estados, pois não se teria como fixar, de antemão, o prazo de duração da crise. Por esse motivo, em geral, os ordenamentos jurídicos atribuem ao Congresso a declaração de guerra e de paz. O problema de a legislação genérica de crise tratar de adoção concreta de medidas de exceção é o risco de perenizá-las, agredindo o princípio da temporariedade.

A entrega de poderes extraordinários ao Executivo por meio de uma legislação genérica, sem necessidade de decretação formal de emergência por prazo certo, pode conduzir ao abalo do Estado de Direito pela perenização da situação extraordinária de concentração de poder e de enfraquecimento do sistema de direitos fundamentais.

Respeito ao objetivo

Todas as ações tomadas durante a emergência devem ser necessárias e suficientes para restabelecer a normalidade do funcionamento do Estado.

O descumprimento desse objetivo conduz o Executivo ao abuso na compressão dos direitos individuais e na concentração desmesurada do poder estatal, abrindo as portas para a instauração do estado de exceção, de início temporário, mas que tende a ser perenizado, transformando-se em ditadura.

Controle de poder e proteção aos direitos individuais

Um dos critérios determinantes para a manutenção do funcionamento do Estado de Direito, durante uma emergência, é o reforço no sistema de controle do poder.

Uma crise, com a concentração de atribuições estatais no Executivo, não pode ser acompanhada do enfraquecimento do sistema de controle entre os órgãos de poder. Pelo contrário, esses mecanismos devem ser reforçados.

O Governo deve ser controlado tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário.

O Parlamento tem um papel relevante na checagem da atuação executiva em diversos momentos.

De início, ao elaborar a lei genérica de enfrentamento da crise. As atribuições que o Governo terá na fase aguda dependem da capacidade de o Legislativo produzir uma legislação adequada, que dê ao Governo meios eficientes de ação. Se, de um lado, a previsão muito especificada pode atrelar em demasia as ações do Executivo, a falta de alusão às medidas é um chamamento ao arbítrio. A legislação genérica de emergência não precisa observar aprovação por quórum qualificado. A previsão das medidas na lei geral tem a vantagem de permitir eventual controle abstrato de constitucionalidade, de servir de sinalização ao Governo sobre a existência de um limite para sua atuação e de possibilitar a verificação de legalidade de atos concretos tendo a lei como paradigma.

O segundo momento de atuação do Parlamento é o da avaliação do ato concreto de decretação da emergência. Seja no caso de um sistema que preveja a necessidade de declaração formal prévia do Legislativo, seja naquele outro em que o Executivo pode proclamar o início do regime, seguido de submissão do ato à avaliação congressual, caberá aos representantes do povo a palavra final a respeito da adequação da instauração pontual da emergência. Essa apreciação parlamentar deve ser feita por maioria qualificada (de maioria absoluta até percentuais de 60% ou 70%), a fim de reforçar a capacidade de a

minorias bloquear eventual apoio da maioria a medidas concretas de governo abusivamente atentatórias aos direitos individuais.

A terceira forma de participação do Legislativo ocorre durante a execução das medidas de saneamento de crise, quando o órgão deve ter condições de acompanhar os atos do Governo, a fim de, se for o caso, determinar a cessação do estado de emergência. O maior problema vislumbrado nessa fase decorre do acesso à informação.

Não é comum que o Poder Legislativo tenha subordinado a ele, órgãos de inteligência complexos como acontece com o Executivo. Em regimes parlamentares mais evoluídos, em geral, existem, de forma permanente, regras que obrigam o Gabinete ao fornecimento de informações a um grupo específico de deputados de oposição, muitas vezes com cominação de sanções criminais por sua sonegação.

Isso decorre da possibilidade de queda do Governo e da necessidade de ser dada continuação aos atos administrativos. Mas esses mecanismos não são tão usuais nos sistemas presidencialistas, nos quais o acesso do Parlamento à informação é mais difícil e, em geral, precedido de determinadas formalidades como, por exemplo, a convocação de um ministro perante determinada comissão.

A legislação geral de crise deve prever métodos que permitam acesso facilitado a todo tipo de informação, sem restrição de classificação de confidencialidade, pelo menos a grupos ou comissões parlamentares encarregadas do acompanhamento das medidas. Nas comissões de acompanhamento, deve ser dado reforço à participação dos partidos de oposição e das minorias parlamentares. Esse órgão do Congresso, ao qual não se poderá sonegar informações, será responsável pela provocação do Plenário da Assembleia, caso entenda que os abusos cometidos justifiquem intervenção legislativa, seja para recomendar a adoção de medidas, revogar atos específicos do Executivo, determinar a correção do rumo na política emergencial ou, em último caso, deliberar sobre a cessação do sistema de legalidade extraordinário.

Por fim, deve haver previsão de edição, após a cessação do estado de emergência, de uma lei de indenização de eventuais prejudicados pela ação estatal extraordinária. A legislação de indenização tem a vantagem de pacificar conflitos e de reforçar, perante a população, a visão de responsabilidade dos poderes públicos.

Somente não parece adequado prever que a aprovação da referida lei faça precluir a possibilidade de análise judicial de prejuízos individuais, tanto porque a dimensão dos eventos pode ser tal que seja temerário presumir que todos os casos estejam devidamente apreciados na lei, quanto pelo fato de que os debates parlamentares sobre o assunto podem estender-se mais do que o recomendável em questões pontuais para as quais os tribunais estariam mais bem capacitados.

O controle do poder deve ser ainda realizado em dois momentos.

O primeiro é o da verificação de constitucionalidade abstrata da lei genérica sobre as medidas de exceção. O controle, a ser realizado em períodos de calma, tem a vantagem de adequar a legislação de

emergência aos princípios do Estado de Direito, evitando que ela sirva de respaldo a ações abusivas durante a crise.

No segundo, cabe aos tribunais a verificação concreta de arbitrariedades cometidas na esfera da liberdade. Para tanto, não deve haver previsões de obstáculo institucional à atuação de juízes durante o período de emergência, como é o caso da suspensão do habeas corpus.

A situação de crise envolve naturalmente um enfraquecimento dos direitos individuais e uma flexibilização no sistema de garantias institucionais, mas não deve causar alteração no regime de acesso ao Poder Judiciário.

A capacidade de atuação livre dos tribunais está diretamente vinculada à preservação do Estado de Direito, pois, ao mesmo tempo em que protege os direitos individuais, é um importante mecanismo de controle da atuação do Executivo. Portanto, não parece ser compatível com os valores da democracia liberal impedir que uma pessoa invoque a apreciação de uma alegada injustiça por parte dos poderes públicos de emergência.

Em relação ao devido processo legal, se, por um lado, a crise pode exigir procedimentos mais céleres na condução dos processos, por outro, os ritos não podem ser reduzidos ao ponto de não conseguirem oferecer condição de defesa ao acusado.

Esses são os critérios gerais que permitiriam diferenciar, durante uma crise, a adoção de medidas de exceção por um Estado de Direito de um estado de exceção. Os mecanismos, uma vez aplicados, tendem a manter o respeito aos valores da democracia liberal e impedir a deterioração do sistema de emergência em uma ditadura.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo demonstrar a adequação de juridicização prévia das regras de enfrentamento de crises institucionais pelo Estado de Direito, indicando parâmetros que contribuem para a manutenção do modelo do estado liberal, em especial do respeito ao princípio da separação de poderes e aos direitos individuais, em uma emergência.

O Brasil adota dois tipos de medidas para o enfrentamento de crises: o estado de defesa (mais brando) e a o estado de sítio. Em linhas gerais, se fizermos um exercício de verificação das condições aqui propostas teoricamente às duas hipóteses brasileiras de defesa do estado e das instituições democráticas (arts. 136-144 da Constituição), observaremos que, pelo menos em tese, a normatização é satisfatória.

Obviamente que o Direito não pode tudo (apesar de poder dar sua contribuição) e resta saber se, na necessidade de decretação concreta de uma das medidas, as instituições brasileiras responderão bem ao desafio de resolver a crise e continuar a ser um Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B. The emergency constitution. *The Yale Law Journal*, n° 113, New Haven, 2004
- Agambem, G. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- Beaud, S., Pialoux, M. La ‘racaille’ et les ‘vrais jeunes’: critique d’une vision binaire du monde des cités. In: Belaïd, C. (Org.). *Banlieue, lendemains de révolte*. Paris: La Dispute, 2006.
- Bercovic, G. Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.
- Estados Unidos. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (*USA PATRIOT Act*). Disponível em: (<http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>). Acesso em: 10.09.2025.
- Gross, O., Aoláin, F. N. Law in time of crisis: emergency powers in theory and practice. New York: Cambridge University Press, 2006.
- Rossiter, C. Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies. Princeton: Princeton University Press, 1948.

Estado de Emergência: governança entre salvar e proteger a democracia¹

 10.46420/9786585756785cap5

Mathias Lemke 

INTRODUÇÃO

O estado de emergência é frequentemente utilizado nas democracias modernas. Por vezes, isso leva a uma situação em que é difícil saber se ele é usado para salvar ou ameaçar a democracia. Nas democracias modernas, que utilizam o regime de estado de emergência com cada vez mais frequência, esses regimes geralmente seguem um padrão semelhante. Quando os líderes estão sob pressão para agir rapidamente em resposta a uma crise urgente, muitas vezes não têm tempo suficiente para se concentrar em instituições importantes do nosso sistema democrático de governo. Isso é problemático, porque essas instituições – por exemplo, o equilíbrio de poderes ou o Estado de Direito – são vitais para a cultura política de qualquer democracia.

As leis e o processo legislativo, por exemplo, são frequentemente considerados obstáculos à ação rápida da democracia, porque o processo de elaboração de leis consome muito tempo. Em contrapartida, os governos demonstram seu poder tomando decisões rápidas. Quando o fazem, os cidadãos e grupos da sociedade podem ter menos liberdade de ação, uma vez que o poder democrático e o Estado de Direito não desaparecem, mas ficam menos disponíveis durante uma crise. Isso pode dificultar o conhecimento de quais regras seguir, como aconteceu em muitos países durante a pandemia de COVID-19: as pessoas simplesmente podem não saber como agir de acordo com a lei (Bjørnskov; Voigt, 2020) e, portanto, se tornarem alvo do Executivo. Assim, o estado de emergência claramente não é um momento para a “democracia integrada”.

Portanto, o uso de um estado de emergência pode ser um período desafiador para a democracia. Na maioria dos casos, as constituições permitem poderes executivos ampliados durante períodos de crise grave. No entanto, essas maiores capacidades de tomada de decisão e ação muitas vezes levaram a uma deterioração significativa da cultura política democrática. Exemplos de regimes de estado de emergência perigosos para a cultura política democrática podem ser encontrados nos Estados Unidos, como o caso da Suprema Corte dos EUA *Korematsu v. Estados Unidos* em 1944, e na Turquia em 2016. Esses dois

¹ Traduzido do original *State of Emergency: Governance Between Saving and Threatening Democracy* feita por Antonio Gasparetto Júnior. Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/ExceptionEdE>.

exemplos ilustram por que Clinton L. Rossiter, em seu famoso estudo de 1948 sobre Ditadura Constitucional, concluiu que ela deveria ser concebida como “algo perigoso”. Rossiter examinou os regimes de estado de emergência na República de Weimar, na Terceira República Francesa e na Grã-Bretanha na primeira metade do século XX.

DEFININDO UM ESTADO DE EMERGÊNCIA

Começemos com uma breve definição de estado de emergência (Lemke, 2017, 2018). Historicamente, o estado de emergência moderno deriva da experiência de estar sitiado e da tentativa de responder eficientemente ao cerco. Essa referência histórica ainda se reflete nos termos jurídicos usados até hoje, como o alemão *Verteidigungsfall*, que significa literalmente “Estado de Defesa”, ou em *état de siège* ou *état de siège fictif*, termos encontrados no Artigo 36 da Constituição da Quinta República Francesa.

Em um contexto constitucional contemporâneo, o termo “estado de emergência” refere-se a uma variedade de mecanismos de resposta a crises que existem em diferentes configurações institucionais de governo (democrático). Esses mecanismos compartilham três elementos comuns, sendo o primeiro e o segundo geralmente incontestáveis na literatura.

Primeiro, as disposições para um estado de emergência estão consagradas na constituição. Essas disposições abrangem questões como os fundamentos para a declaração de estado de emergência, as modalidades de intervenção em direitos fundamentais ou a reorganização institucional durante sua aplicação.

Em segundo lugar, elas compartilham o objetivo comum de aumentar a capacidade do governo de agir e tomar decisões, desde que as condições necessárias para a declaração de estado de emergência sejam atendidas. O propósito de declarar estado de emergência é restaurar uma ordem constitucional existente que esteja ameaçada por uma crise grave ou, em outras palavras, restaurar a situação pré-crise o mais rápido possível.

Em terceiro lugar, os autores discordam sobre a duração do estado de emergência. Bernard Manin (2015) explica a ideia principal do estado de emergência da seguinte forma: “Em tempos de crise, certas leis podem ser temporariamente restringidas, conforme permitido pela Constituição”. A maioria das Constituições também inclui uma “cláusula de caducidade”. Trata-se de um prazo limite para o término do estado de emergência. Isso demonstra que o estado de emergência deve ser uma medida de curto prazo. É uma forma de proteger e restaurar a ordem constitucional em tempos de crise. No entanto, como observa Matthias Lemke (2017), cada vez mais governos mantêm o estado de emergência por mais tempo do que o limite legal. Quando os governos mantêm o estado de emergência por um longo período, geralmente consideram a crise em curso como algo realmente sério. Isso faz do estado de emergência uma ferramenta política, e não legal. Depende completamente de como eles enxergam a situação atual.

Nesse contexto, o estado de emergência não precisa seguir as regras da constituição. Depende da capacidade do governo de justificar suas ações e encontrar uma maioria que aceite essas justificativas. Já em 1948, Clinton L. Rossiter afirmou que as emergências muitas vezes continuam mesmo havendo proteções constitucionais: quando o governo concede muito poder ao Executivo, há uma tentação de manter ou até mesmo aumentar os poderes extraordinários concedidos pelo estado de emergência. Alguns governos podem tentar estender o estado de emergência, enquanto outros podem usar a crise como uma oportunidade para alterar a constituição em benefício próprio.

Há duas maneiras principais de entender esses três elementos do estado de emergência. A escola clássica defende que os estados de emergência devem ser temporários. Essa ideia teve origem na República Romana, onde os ditadores governavam por um período limitado. Mas existe também a escola crítica de pensamento. Ela se concentra no fato de que o estado de emergência, embora legalmente limitado no tempo, muitas vezes dura mais do que o prazo estipulado. Isso depende do enquadramento político utilizado pelo governo. A escola clássica não aborda muito essa questão, enquanto a escola crítica afirma ser importante contrabalançar as tendências que perpetuam o estado de emergência ou que o fazem parecer normal.

OLHANDO PARA UM ESTADO DE EMERGÊNCIA

É difícil manter o uso de regras de emergência por muito tempo. A pesquisa atual em ciências políticas e sociais sobre emergências² precisa de uma estrutura clara para entender como o governo intervém durante as crises. Essa estrutura deve consistir em pelo menos três partes que devem ser consideradas em qualquer abordagem a um estado de emergência. As partes deste plano serão explicadas nas próximas seções. Elas não representam um conjunto final e fixo de ferramentas e/ou perspectivas, mas permitem maneiras importantes de categorizar fatos-chave sobre emergências, como o tipo de emergência, o que a causou e como o tempo é compreendido em uma emergência.

Tipologia

Para comparar estados de emergência, é necessário um conjunto de critérios. Uma distinção fundamental é a integração do estado de emergência na ordem constitucional aplicável, que é um aspecto central da prática constitucional. Duas opções são concebíveis: o modelo extralegal, em que o estado de emergência substitui a ordem constitucional existente e se situa fora dela, e o modelo legal, em que o estado de emergência é integrado à ordem constitucional. O modelo juridicamente integrado define o

² A premissa geral é que é indiscutível que a pesquisa contemporânea em ciências políticas e sociais sobre o estado de emergência, especialmente se situada de forma normativo-democrática, não pode prescindir de uma análise qualitativa dos padrões de linguagem do público político no contexto de uma crise (Lemke, 2017; Hegemann, 2023).

estado de emergência na constituição e adapta apenas partes da estrutura legal existente por um período de tempo definido.

Um estado de emergência pode ser descrito como extralegal se a sua declaração suspender a ordem constitucional durante a duração do estado de emergência. Um exemplo de estado de emergência extralegal é a nomeação de um ditador, como ocorreu na fase clássica da República Romana. De acordo com as fontes históricas disponíveis da historiografia romana, o Senado podia nomear um ditador quando as circunstâncias o exigissem, como para travar guerras ou organizar jogos. Após ser nomeado, o ditador podia exercer a sua missão sem estar vinculado às normas legais habituais, como o princípio da colegialidade. Portanto, a nomeação do ditador pelo Senado suspendeu a validade da ordem constitucional. Idealmente, essa suspensão deveria ser limitada a um período de seis meses. Durante o Renascimento italiano, Nicolau Maquiavel argumentou que as repúblicas, em particular, necessitavam de um processo de tomada de decisão simplificado durante situações de crise fundamentais e circunstâncias excepcionais. Ele sugeriu que, em tais situações, a instituição da ditadura deveria ser vista como o último recurso para as repúblicas garantirem sua existência.

Um estado de emergência é considerado juridicamente integrado se, após sua declaração, a ordem constitucional for apenas parcialmente suspensa e não completamente. A constituição e as leis subordinadas regulamentam a atribuição de competências ao Executivo, a estrutura da separação de poderes e a duração do estado de emergência. Elas também especificam quais direitos fundamentais podem ser restringidos. A diferenciação de um estado de emergência depende do envolvimento de vários órgãos constitucionais durante sua declaração. É importante considerar se o executivo pode declarar um estado de emergência de forma independente ou se isso requer a cooperação de outros órgãos constitucionais, como o parlamento. Exemplos de variantes juridicamente integradas e orientadas para o Executivo incluem o estado de emergência de acordo com o Artigo 48 da Constituição de Weimar (WRV) e o estado de emergência baseado na Lei 358/55, conforme aplicado ou aplicável na França. Ambos se baseiam em uma clara atribuição de competência ao Executivo, tanto em relação à iniciativa quanto à competência de ação. De uma perspectiva histórica, a "Ditadura do Comissário" é o exemplo típico dessa variante juridicamente integrada e orientada para o executivo do estado de emergência, como denominado por Carl Schmitt.

Uma forma menos comum de estado de emergência juridicamente integrado envolve arranjos institucionais que concedem amplos poderes tanto ao Executivo quanto ao Legislativo. Nesses casos, um estado de emergência só pode ser declarado se o Parlamento, ou pelo menos partes do Parlamento, concordarem. É o caso, por exemplo, do estado de emergência alemão (Artigos 35 e 91 da Lei Geral). Este texto descreve um estado de emergência juridicamente integrado e não Executivo, baseado na experiência da aplicação do Artigo 48 da WRV. O objetivo é evitar uma concentração excessiva de poder

nas mãos do Executivo. A participação do Parlamento nos processos decisórios fundamentais é importante, mas o objetivo final continua sendo criar um poder Executivo capaz de atuar com eficácia.

Causas

A maioria da literatura existente sobre o estado de emergência distingue dois gatilhos para sua aplicação. Refere-se a causas não provocadas pelo homem, por um lado, e a causas provocadas pelo homem, por outro.

Quando um estado de emergência é declarado, as razões para tal são geralmente consideradas menos controversas quando não são provocadas pelo homem. Essas causas incluem desastres naturais como terremotos, inundações, erupções vulcânicas, incêndios florestais e doenças, bem como os efeitos que esses desastres têm sobre o território. É isso que os faz serem vistos como catástrofes. Declarar um estado de emergência permite que o governo obtenha os recursos necessários para salvar pessoas e proteger seus cidadãos.

As causas provocadas pelo homem para a aplicação de um estado de emergência abrangem uma ampla gama de cenários da vida real, incluindo ataques terroristas, levantes civis, greves, protestos relacionados ao trabalho, desastres nucleares e outras falhas técnicas generalizadas na sociedade moderna. Em contraste com essas causas provocadas pelo homem, os desastres naturais são frequentemente menos controversos e exigem um enquadramento menos intenso em situações de crise. Com relação a, por exemplo, ataques terroristas, os perpetradores são frequentemente retratados não apenas como criminosos, mas também desumanizados. Isso foi observado após o 11 de setembro de 2001 nos EUA e o 13 de novembro de 2015 na França, permitindo a declaração de uma “guerra ao terror”. No entanto, declarar uma “guerra ao terror” não é um empreendimento promissor, pois o terror é uma estratégia, não um objetivo real que possa ser destruído durante um ataque. Portanto, uma “guerra ao terror”, que é essencialmente uma guerra contra uma estratégia, não pode ser vencida (Richardson, 2006). Então, por que declará-la? Porque legitima a aplicação de um estado de emergência, permitindo que o governo demonstre força em uma situação em que tanto a sociedade quanto as instituições estatais estão profundamente feridas.

Entretanto, da perspectiva atual, o dualismo de causas quando se trata de descrever os gatilhos para a aplicação de um estado de emergência pode não ser mais suficiente. Isso porque é difícil, por exemplo, determinar se a pandemia de COVID-19 deve ser considerada uma causa humana ou não humana. Poder-se-ia argumentar que uma pandemia é um desastre natural causado por um vírus que surge e se desenvolve naturalmente. Portanto, uma pandemia representa uma causa não provocada pelo homem para um estado de emergência. Por outro lado, pode-se argumentar que o vírus pode ter surgido devido às condições de vida e aos costumes de consumo alimentar. Assim, categorizar a pandemia como

uma causa provocada pelo homem para um estado de emergência pareceria apropriado, visto que seu surgimento depende fortemente do comportamento humano. Outro exemplo a ser considerado neste contexto é a mudança climática. Há mais de uma década, as Ilhas Marshall, no Oceano Pacífico, declaram estado de emergência devido a problemas relacionados à mudança climática, como inundações, erosão do solo e grandes perdas de recursos hídricos para consumo humano. Esses problemas não são necessariamente provocados pelo homem. Contudo, embora não possam ser atribuídos a indivíduos e/ou responsabilidades específicas, são resultado direto da mudança climática induzida pelo homem. Os habitantes e políticos das Ilhas Marshall não podem ignorar as consequências reais desses desafios catastróficos específicos e devem tomar medidas imediatas. Portanto, em relação ao dualismo de categorização das causas dos estados de emergência, sugere-se a introdução de uma terceira categoria, denominada "causas híbridas".

Tempo

Até o momento, a relação entre gestão do tempo e estados de emergência tem recebido pouca atenção. Isso é surpreendente, visto que a teoria (e a prática) política vincula democracia integrada, estados de emergência, desdemocratização e tempo por meio do conceito de crise. Em tempos de crise, a ação imediata é necessária, e o Poder Executivo se beneficia do poder adicional concedido por um estado de emergência. Esse aumento de poder ocorre à custa dos processos democráticos, que exigem tempo – um recurso escasso em uma crise. A desdemocratização ou mesmo a autocratização são possíveis consequências do regime temporal durante uma crise. Com relação a uma abordagem crítica da pesquisa sobre estados de emergência, dois aspectos importantes devem ser mencionados aqui.

Primeiro, a desdemocratização durante um estado de emergência é causada pela escassez de tempo, mas não depende exclusivamente dela. A aceleração do tempo durante uma crise cria as condições para erros intencionais ou não intencionais na estrutura democrática e constitucional, interrompendo a funcionalidade dos sub-regimes e sua interação na democracia. A desdemocratização não é causada apenas pela disfuncionalidade dos órgãos do Estado. Em vez disso, é causado por uma mistura confusa de controle político sob pressão para reagir de acordo com as linhas de "excesso de Poder Executivo" e "insuficiência de Poder Executivo". Essa mistura se baseia em uma ruptura da função de limite máximo ou mínimo do regime temporal. Se tais erros são devidos à obscuridade deliberada de responsabilidades, comunicação pouco clara ou omitida, situações legais ou de decretos contraditórios, ou à pura opacidade da situação jurídica atual, ou às demandas excessivas impostas à administração na implementação das regras aplicáveis ou presumidamente aplicáveis, é, em última análise, irrelevante para o resultado. A extensão excessiva do Estado de Direito e a desdemocratização são aceitas ou provocadas intencionalmente. No entanto, a análise do estado de emergência nas ciências políticas e sociais não pode se limitar à consideração da temporalidade, que se refere principalmente à aceleração ou escassez do

tempo como recurso. Ela também deve incluir um exame das fontes de erro que o estado de emergência abre ou força.

Em segundo lugar, é importante observar que violar a lei durante um estado de emergência acarreta consequências. Isso inclui violar tanto as leis específicas do estado de emergência quanto aquelas que se aplicam em tempos normais. As violações da lei, particularmente quando acompanhadas por retórica autoritária-populista, podem ter consequências a longo prazo para todo o sistema jurídico, a obediência legal daqueles a quem a norma se destina, a cultura política e a orientação processual de uma democracia. Quanto mais profundas as violações da lei e menor a resistência que encontram nos tribunais, mais difícil se torna o retorno à normalidade *ex ante*. O estado de emergência é um conceito político e jurídico que deve ser normativamente regulamentado antes da ocorrência de uma crise. No entanto, não há exigência legal para a utilização do estado de emergência codificado. Os políticos têm liberdade para promulgar rapidamente novas leis de emergência e operar para além do estado de emergência estabelecido na Constituição, como demonstram claramente os resultados em Ehs, Göztepe e Lemke (2023). A pesquisa crítica em ciência política e social deve levar em consideração os períodos anterior, durante e posterior a uma crise para poder analisar esses efeitos.

PARA QUE O ESTADO DE EMERGÊNCIA É BOM?

Em situações de crise, muitas vezes há um apelo por ação imediata por parte de um órgão ou pessoa centralizada. Isso é particularmente verdadeiro quando o público político toma consciência da gravidade da crise. Como resultado, surgiu a categoria de solucionadores de problemas políticos, que tem sido atribuída apenas a alguns poucos políticos, como o ex-chanceler alemão Helmut Schmidt, por exemplo. A própria ideia por trás dessa afirmação é que um mecanismo de reação a crises mais centralizado, como um estado de emergência, lidará melhor com uma crise.

Mas será que isso é realmente verdade? Parece importante considerar o impacto de um regime de estado de emergência na resolução de situações de crise graves. Um Estado específico em uma situação de crise específica teria se saído melhor se não tivesse optado pela aplicação de um estado de emergência? Embora essa pergunta possa ser difícil de responder (por outro lado, pode-se argumentar que a pandemia de COVID-19 gerou tantos casos de uso de estados de emergência que uma abordagem comparativa a essa questão poderia ter se tornado possível), vale a pena considerá-la ao decidir se deve ou não aplicar um estado de emergência. Isso também pode servir como um lembrete para pensar duas vezes antes de, por exemplo, suspender temporariamente direitos fundamentais em troca de uma chance apenas ligeiramente maior de sucesso na intervenção em crises. Além disso, há uma escassez de pesquisas empíricas sobre o impacto dos regimes de estado de emergência. Ainda não está claro se um estado de emergência realmente aprimora a capacidade de gestão de crises de um governo e, em caso afirmativo, em que medida e sob quais condições.

Normalização?

Na literatura de ciências políticas e sociais sobre a aplicação de um estado de emergência, o termo "normalização da exceção" é usado para descrever o fato de que padrões ou ações legais ou políticas relacionadas ao estado de emergência não são revogadas após o seu término. Nesse sentido, o termo expressa uma preocupação de que a maior capacidade de ação e tomada de decisão do governo se estenda além da situação de emergência e altere fundamentalmente a cultura política democrática, o ambiente institucional e o equilíbrio de poderes. "Normalização da exceção" refere-se à tendência de os estados de emergência permanecerem em vigor mesmo após a resolução da crise para a qual foram decretados.

Em relação à questão da desdemocratização ou do autoritarismo após um estado de emergência, surgem várias questões importantes: O que implica a normalização de um regime de estado de emergência? Em que condições ocorre a normalização? Existem condições que facilitam a normalização? Por outro lado: Que mecanismos ou disposições devem ser adotados para evitar a normalização de políticas ou regulamentos relacionados a um estado de emergência?

Evitando estado de emergência?

Se a aplicação de um estado de emergência é, por si só, perigosa para a cultura política democrática, por que um governo deveria usá-lo? Se não está claro se alguma vez houve um impacto produtivo proporcionado por ou durante um regime de estado de emergência no que diz respeito ao enfrentamento de uma crise ou catástrofe específica, por que correr o risco adicional de prejudicar a democracia? Ou, em termos muito gerais: uma democracia deveria ter um estado de emergência ou deveria abster-se dele?

Em relação a essas questões, é importante observar que a gestão de desastres não começa com a implementação de um estado de emergência. Nem mesmo começa com o início do próprio desastre, mas sim muito antes. Começa com a preparação para a gestão de desastres, que envolve o fornecimento de recursos e capacidades materiais e imateriais tanto para as agências de gestão de desastres quanto para os civis, permitindo que estejam preparados para a ação apropriada quando uma situação surgir. Pode-se argumentar que, como os desastres não podem ser previstos em todos os aspectos, ainda há necessidade de disposições de estado de emergência que permitam reações governamentais espontâneas, se necessário ou forçado por uma situação. Neste caso, duas coisas parecem ser de extrema importância: ter medidas de estado de emergência prontas antes que um desastre aconteça e estabelecer limites rígidos, claros e imutáveis para as ações em estado de emergência.

Não utilize isso

O estado de emergência parece estar se tornando a nova norma para governar no século XXI. Isso fica evidente não apenas pelos eventos observados durante os primeiros seis a doze meses da pandemia de COVID-19 em 2020, mas também pelo aumento de eventos catastróficos relacionados às mudanças climáticas e às respostas dadas a esses eventos. É plausível que, na próxima década, e mesmo além, os governos democráticos adotem cada vez mais medidas de estado de emergência. Essa projeção levanta preocupações sobre a potencial ameaça às instituições democráticas, às constituições e às liberdades civis, que acompanha o uso prolongado do estado de emergência.

Se Rossiter estava certo ao dizer que a “ditadura constitucional” era “algo perigoso” no final da década de 1940, o que ele diria hoje? Estamos enfrentando novos desafios hoje, como uma pandemia global, mudanças climáticas e um enfraquecimento geral dos governos democráticos, que tendem a se corroer por dentro, como ilustram os Estados Unidos sob a administração Trump. Isso é especialmente verdadeiro em situações em que a governança tem fortes características excepcionais, como o uso frequente de ordens executivas. Pode parecer que a democracia precisa ser salva daquilo que foi criado para salvá-la: o estado de emergência. Em outras palavras: mesmo que você não esteja em uma emergência, não o utilize.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bjørnskov, C., Voigt, S. This Time is Different? On the Use of Emergency Measures During the Corona Pandemic, Hamburg. University of Hamburg, Institute of Law and Economics, Working Paper Series, No. 36, June 2020.
- Ehs, T., Göztepe, E., Lemke, M. Souverän ist, wer über die Zeit entscheidet. Zur Beschleunigung der Entdemokratisierung im Ausnahmezustand, in: Zeitschrift für Politische Theorie (ZPT), Vol. 14, 2, 207–230, 2023.
- Hegemann, S. Kulturen des Ausnahmezustands. Antiterrorpolitik in Frankreich, Belgien und Deutschland von 2015 bis 2017, Wiesbaden, 2023.
- Lemke, M. Demokratie im Ausnahmezustand. Wie Regierungen ihre Macht ausweiten, Frankfurt (Main) / New York, 2017.
- Lemke, M. What does state of emergency mean? A definitional and analytical approach, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), Vol. 28, 4, 373–383, 2018.
- Manin, B. Le paradigme d l'exception. L'État face au nouveau terrorisme, in: La vie des idées. Dossier: Guerre, terrorisme, droit d'exception, 2015. URL: <http://www.laviedesidees.fr/Le-paradigme-de-l-exception.html>.
- Richardson, L. What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the Threat, London, 2016.
- Rossiter, C. L. Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies, Princeton (NJ), 1948.



DIMENSÃO PRÁTICA

Exceção internacional: a fraude jurídica da guerra no século XXI¹

 10.46420/9786585756785cap6

Nathalia Penha Cardoso de França 

O jus internacionalista enfrenta, no cotidiano da cátedra, o desafio de confrontar um ceticismo epistemológico enraizado nos jovens alunos, que frequentemente ingressam na disciplina sob o signo da desconfiança. É recorrente o olhar sátiro e a percepção de que o ordenamento jurídico internacional carece de existência real, sendo reduzido a um mero epifenômeno das relações de força ou a uma instância puramente retórica. Nesse cenário, organizações como a ONU são frequentemente estigmatizadas como estruturas inócuas, desprovidas de caráter coercitivo e subordinadas estritamente aos imperativos políticos das grandes potências.

Entretanto, tal depreciação revela uma evidente assimetria, pois raramente se fala que o recrudescimento dos índices de criminalidade induz à tese de inexistência do Direito Penal, ou que a proliferação da evasão fiscal e da sonegação anula a vigência do Direito Tributário. Esticando-se a outros ramos, não se vê descontentamento na utilização de medicamentos com parcial eficácia ou na incerteza de um investimento financeiro, de modo a arguir pela inexistência da Medicina ou do Mercado Financeiro. Desse modo, por qual motivo a eclosão de conflitos armados internacionais é prontamente utilizada como pretexto para desqualificar a juridicidade internacional? Nesses casos, a violação da norma é erroneamente interpretada como prova de sua inexistência, ignorando-se o axioma de que a eficácia social de um preceito não se confunde com sua validade jurídica. Ao rotular o Direito Internacional como “perfumaria jurídica” diante das crises geopolíticas, olvida-se que o sistema internacional opera sob uma lógica de coordenação e descentralização que, embora distinta da verticalidade estatal, não se dissolve no mero arbítrio do jogo de poder.

A despeito de tal ceticismo, a coexistência em um planeta fragmentado em Estados soberanos só é viável em virtude de um complexo e funcional arcabouço normativo. Se a sociedade global subsiste em meio a fluxos intensos de comércio exterior, navegação transoceânica, aviação civil, correntes migratórias e investimentos transfronteiriços, tal estabilidade decorre da vigência de centenas de milhares de tratados

¹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/InternacionalEdE>.

que conferem previsibilidade às relações interculturais, jurídicas e econômicas. A própria sobrevivência financeira das nações e a higidez das corporações transnacionais dependem, hoje, da interdependência entre tesouros estatais e da observância de sanções políticas e jurisdicionais impostas por organismos multilaterais.

Essa infraestrutura jurídica torna-se onipresente na vida cotidiana, ainda que de forma invisível ao observador comum. A integração global reflete-se no fato de que o consumo de tecnologia sul-coreana, processada em hardware chinês, operada por softwares estadunidenses e integrada a aplicativos desenvolvidos no mercado europeu, não é fruto do acaso, mas da harmonização de normas de propriedade intelectual, padrões técnicos de telecomunicações e acordos de livre-comércio. Da mesma forma, a segurança jurídica necessária para que insumos farmacêuticos indianos alcancem pacientes na América Latina, ou para que o agronegócio brasileiro alimente mercados asiáticos, repousa sobre as sólidas bases de tratados da Organização Mundial do Comércio e protocolos sanitários internacionais. Em última análise, o indivíduo contemporâneo é fruto de uma vasta e sofisticada gama de tratados que regulam desde os direitos fundamentais mais elementares até as mais complexas transações de dados em nuvem, provando que, longe de ser uma abstração teórica, o Direito Internacional é a condição de possibilidade da vida atual.

Contudo, é imperativo reconhecer que não é totalmente desprovida de fundamento a crítica leiga a respeito da ineficácia do Direito Internacional para alguns importantes temas, como a paz e a segurança. Tal crítica recebe contornos legítimos diante da reiteração de violações flagrantes que parecem desafiar a autoridade das normas internacionais. Sob essa ótica, as críticas voltam-se, com especial contundência, para a assimetria na aplicação das sanções, para a atuação unilateral e para a seletividade política dos mecanismos de controle, evidenciando o fenômeno dos “dois pesos e duas medidas”. A observação de que as infrações mais severas aos direitos humanos e à soberania são, muitas vezes, perpetradas por um restrito grupo de Estados, frequentemente membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, fomenta uma legítima dúvida sobre a isonomia do sistema.

Nesse horizonte reflexivo, a indagação central desloca-se da mera existência do direito para a natureza de suas lacunas. Urge questionar se as recorrentes falhas deste ramo jurídico constituem meras imperfeições estruturais de um sistema em constante desenvolvimento ou se, de modo mais sombrio, revelam uma funcionalidade intrínseca. Sob tal perspectiva, as graves violações ao Direito Internacional da Paz e da Segurança poderiam ser interpretadas não como debilidades incidentais, mas como um desenho deliberado que obedece a atores hegemônicos.

Isso porque alguns Estados defendem a necessidade de medidas excepcionais para situações excepcionais, geralmente interesses ligados a territórios e insumos estratégicos, sob fachada de discursos de crise pontual de segurança nacional, ainda que tais situações sejam mantidas permanentes, para que nunca se perca a justificativa das medidas aviltantes de direitos e do direito.

Esse ceticismo qualificado, longe de esvaziar a disciplina, convoca uma análise mais honesta sobre as tensões entre a norma jurídica e o poder político, desafiando a academia a pensar o Direito Internacional não apenas como um ideal ético, mas como um campo de resistência e disputa permanente por justiça global. Assim, a situação de crise permanente revela que os Estados-potência, buscando justificar ações internacionais fora dos padrões do Direito Internacional normal, fabricam ou exageram crises relacionadas à segurança e à paz. Essas crises são apresentadas como temporárias, mas na realidade perduram por períodos prolongados, explorando as falhas do sistema para suspender o direito e os direitos de maneira patológica. Quando tudo é tratado como excepcional, nada o é verdadeiramente (França, 2025, p. 175).

A esse fenômeno dei o nome de exceção internacional, ou fraude jurídica da guerra, ou ainda guerra excepcional. Trazer à análise normativa a atuação excepcional dos Estados de maior força política, bélica e econômica perante o Direito Internacional da Segurança e da Paz, suspendendo-o e violando-o patológica e sistematicamente (França, 2021), imprimindo um regime de exceção aos demais países, faz vislumbrar uma Teoria da Exceção Internacional (França, 2025).

A discussão sobre a exceção no Direito Internacional exige uma superação definitiva das leituras que a tratam como mero desvio pontual, ruptura efêmera ou afastamento ocasional da legalidade. Pedro Serrano identificou, nos direitos domésticos dos Estados, o que chamou de autoritarismo líquido, uma nova forma de produção de medidas de exceção no interior dos regimes pretensamente democráticos, muito mais sutil, e infinitamente mais difícil de se discernir de meros erros cotidianos (Serrano, 2016). Isso porque, no século XXI, uma nova forma de exceção passa a existir, uma conformação sob a qual esse autoritarismo se espraia sem que haja uma ruptura clara com a democracia, sem “golpes de Estado e tanques nas ruas, ou seja, sem a ocorrência de fenômenos próprios das ditaduras e Estados totalitários do século XX, e também sem a necessária designação de um soberano, de um líder ditatorial” (Serrano, 2020, p. 96).

Essa concepção, tradicionalmente influenciada por teorizações produzidas para o contexto estatal interno, jamais deu conta da natureza estrutural da excepcionalidade na ordem internacional contemporânea. Além do novo autoritarismo engendrar medidas excepcionais dentro das democracias, na relação interna Estado-indivíduo e no direito comparado, em outra oportunidade identifiquei certos aspectos pontuais e ainda superficiais de uma possível implementação de um regime de exceção no próprio direito internacional, na relação Estado-Estado, mas principalmente entre Estados com alto poder econômico-financeiro e influência política e Estados não-protagonistas das relações internacionais.

A exceção, longe de manifestar-se apenas na forma clássica de suspensão, tornou-se o modo de funcionamento ordinário da arquitetura global de poder. Desde o pós-1945, mas sobretudo após o fim da Guerra Fria, o Direito Internacional evoluiu para uma posição paradoxal, já que afirma formalmente a centralidade da paz, da segurança coletiva e da dignidade humana enquanto organiza, simultaneamente,

mecanismos jurídicos, políticos e discursivos capazes de legitimar e perpetuar práticas de violência, coerção e suspensão encoberta de garantias. Assim, ao invés de constituir ruptura, a exceção transforma-se em regra.

Esse fenômeno não surgiu de modo abrupto, nem sempre teve a mesma intensidade. Ele deve ser compreendido como parte de um processo histórico no qual o Direito Internacional sempre se articulou intimamente com a guerra. Ainda no direito das gentes clássico, a função das normas não era abolir a violência, mas regulá-la, pois o direito não substituiu o conflito pela paz, atribuía forma jurídica à guerra.

A soberania moderna consolidou-se como poder de declarar a guerra e de definir a exceção, e isso permaneceu, ainda que dissimulado, ao longo dos séculos seguintes. Em Carl Schmitt, a essência da soberania reside em decidir como agir em conflitos, onde a ordem normativa efetivamente desaparece.

Em tal situação, é claro que o estado permanece, enquanto a lei retrocede. (...) A existência do Estado é prova incontestável de sua superioridade sobre a validade da norma legal. A decisão se liberta de todos os laços normativos e se torna, no verdadeiro sentido, absoluta. O estado suspende a lei na exceção com base em seu direito de autopreservação, como se diria (Schmitt, 2005, p. 12).

A promessa do pós-1945, a promessa de uma ordem fundada em legalidade multilateral e proibição quase absoluta do uso da força, buscou alterar essa lógica. Contudo, ao fazê-lo de modo incompleto e com dispositivos ambíguos, produziu não a eliminação da exceção, mas a sua institucionalização.

A Carta das Nações Unidas, ao mesmo tempo em que proclama a proibição do uso da força como princípio central, conserva a porta de escape da legítima defesa, o que não foi pensado como mecanismo de ruptura, mas sua aplicação prática por Estados no século XXI a tornou instrumento de exceção administrada. Com o passar das décadas, tornaram-se instrumentos de exceção normalizada.

A interpretação cada vez mais elástica (e fraudulenta) do artigo 51 criou a possibilidade de que Estados poderosos reconfigurassem a autodefesa ou defesa de outrem segundo seus interesses, ampliando noções de “ameaça iminente”, “ataque antecipatório” e “autodefesa coletiva preventiva” em termos que multiplicaram as justificativas plausíveis para ações armadas. A título exemplificativo, sob o pretexto de exercício da legítima defesa prevista no artigo 51 da Carta da ONU (BRASIL, 1945), contra um ataque do grupo Hamas que matou e sequestrou pessoas num evento musical em 7 de outubro de 2023, Israel embarcou em um verdadeiro massacre da população palestina nos territórios palestinos já por eles ocupados na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, o que segue até o momento com cerca de 70.000 palestinos mortos (Dahman; Liebermann, 2025).

O mesmo para a invasão estadunidense na Venezuela, para captura e prisão do presidente Nicolás Maduro em 3 de janeiro de 2026 (Prandi, 2026), já que o presidente dos EUA Donald Trump anunciou justamente uma “Doutrina de Segurança Nacional”, segundo a qual os demais Estados devem decidir “se

querem viver em um mundo liderado pelos Estados Unidos, com países soberanos e economias livres, ou em um mundo paralelo, no qual são influenciados por países do outro lado do mundo” (USA, 2025). Sequer houve declaração de guerra, novamente apenas uma gravíssima violação à soberania de um Estado, sob título de operação militar e justificativa de segurança nacional, desta vez ligada ao narcotráfico, sem que o presidente Donald Trump esconda as pretensões petrolíferas – “[A Venezuela] está na nossa área. A doutrina Don-roe. O nosso negócio é ter países à nossa volta que sejam viáveis e bem-sucedidos, e onde o petróleo possa ser extraído livremente” (BBC, 2026).

De outro lado, o Conselho de Segurança, cuja função declarada era atuar como instância neutra da segurança global, tornou-se locus de disputas geopolíticas, seleções estratégicas e vetos cruzados. A autorização do uso da força passou a depender da vontade política de cinco atores, os detentores do poder de veto (Estados Unidos, China, Rússia, França e Reino Unido), e não da materialidade dos fatos ou da urgência da medida.

Essa assimetria produziu uma dualidade normativa, tomando de base o pensamento de Ernst Fraenkel (2017): uma ordem jurídica formal que conserva em seu texto a legalidade, e uma ordem material que opera segundo a lógica da exceção. Essa contradição é uma estrutura de crise permanente e de dupla moldura normativa, ou seja, de um lado, a moldura do discurso jurídico universalista, e de outro, a moldura da prática internacional seletiva, na qual a força é administrada mediante interpretações convenientes das normas. Portanto, essa duplicidade constitui a própria gramática do sistema, e não a sua deterioração.

O fim da Guerra Fria acelerou essa dinâmica. A ausência de um antagonista geopolítico claro produziu a impressão de que a ONU estaria finalmente apta a cumprir sua função originária. Contudo, o que ocorreu foi a multiplicação de intervenções, muitas vezes justificadas por fundamentos humanitários, protetivos ou de segurança difusa, que deslocaram o centro da exceção para a retórica da proteção. A ideia de que era possível usar a força para proteger, seja para proteger populações vulneráveis, seja para proteger a ordem global, reacendeu justificativas antigas revestidas de linguagem contemporânea. Essa é uma das grandes expressões da fraude jurídica: não se nega a legalidade; constrói-se uma narrativa em que a ação excepcional passa a ser juridicamente apresentável como competente, adequada, necessária.

Com o advento da “guerra ao terror”, a lógica da exceção alcançou novo patamar. A construção do inimigo não estatal, agora uma figura difusa, global, não territorial e supostamente permanente, permitiu que Estados operassem sob racionalidade de guerra sem declarar guerra. A distinção entre tempo de guerra e tempo de paz colapsou. O inimigo da vez não possuía fronteiras, e essa característica tornou possível reinterpretar continuamente o alcance da ameaça. Prisões secretas, sequestros, operações extraterritoriais sem autorização, assassinatos seletivos por drones, vigilância massiva de populações inteiras e legislações emergenciais amplíssimas passaram a compor o repertório cotidiano de Estados

democráticos e autoritários. Todas essas medidas foram justificadas com base em dispositivos legais, interpretações criativas e a lógica de necessidade.

A exceção tornou-se, assim, invisível. Não se decretava estados de exceção internacionais, não se suspendem tratados abertamente antes de se praticar uma grave violação a eles, não se assume a excepcionalidade como exceção. Ela se apresenta como “resposta técnica”, “medida preventiva”, “ação calibrada”, “operação militar pontual”, “implementação necessária de segurança”, “intervenção militar”, “ação militar”. A retórica da normalidade é o instrumento fundamental da exceção contemporânea. Diferentemente da excepcionalidade clássica, que explicitava a ruptura, a atual se camufla na aparência de que o Direito permanece intacto. A fraude jurídica, ou seja, o uso performativo do Direito para legitimar violações, desempenha papel central nesse processo. De acordo com a análise que desenvolvo no *Teoria da Exceção no Direito Internacional* (França, 2025), a fraude jurídica não é corrupção do Direito, mas o modo pelo qual o Direito participa da produção da violência, encobrindo-a de normatividade e tornando-a palatável.

Se a exceção contemporânea se distingue da clássica pela invisibilidade e pela continuidade, ela também se distingue pelo modo como a tecnologia a potencializa. O domínio cibernético criou uma nova fronteira da guerra, uma fronteira sem geografia, sem corpo, sem assinatura. Ataques cibernéticos podem destruir infraestrutura estatal e particular, hospitais, redes elétricas, contaminar sistemas de abastecimento e gerar mortes indiretas de grande escala, tudo sem que se veja um tanque, um míssil ou uma tropa.

A ausência de um tratado específico sobre armas cibernéticas permite a produção incessante de capacidade ofensiva por parte de Estados e corporações sem qualquer regime de prestação de contas. Isso porque “ataques cibernéticos são, em muitas ocasiões, conduzidos de maneira anônima e transnacional, dificultando a identificação do responsável e sua responsabilização nos termos do direito internacional” (França et. al, 2024, p. 156). A anomia específica não afasta a incidência dos princípios humanitários gerais: o dano é real, logo a obrigação de proteção é real. Essa leitura é fundamental para impedir que o espaço digital se converta em território puro da exceção, agora quase desalmada. No entanto, a prática internacional caminha na direção oposta: as operações cibernéticas são tratadas como instrumentos de conflito abaixo do limiar da guerra, fora da vista, fora da imputação, fora do escrutínio. Torna-se possível, assim, exercer violência sem responsabilidade.

A economia política da exceção revela uma faceta ainda mais profunda da governança internacional contemporânea. A crise permanente não é apenas uma construção jurídica ou um artifício discursivo: ela é também uma forma de organizar fluxos materiais, financeiros e corporativos em escala planetária. Desde o colapso do sistema bipolar, e com mais intensidade neste século, consolidou-se aquilo que denomino infraestrutura material da guerra contínua, que compreende redes de produção bélica, sistemas logísticos transnacionais, tecnologias de vigilância, empresas de segurança privada, plataformas digitais, consultorias de risco e conglomerados de defesa cuja sobrevivência depende da manutenção de

um ambiente de medo, urgência e ameaça. Em outras palavras, a exceção não é somente uma lógica (a)jurídica, é também um modelo de negócios bastante lucrativo.

Essas estruturas materiais moldam o comportamento dos Estados e influenciam diretamente a tomada de decisões políticas. Quando a economia global se integra ao complexo militar-tecnológico, a paz torna-se, paradoxalmente, desinteressante. A estabilização plena de regiões inteiras pode frustrar interesses estratégicos, reduzir contratos armamentistas, limitar investimentos em monitoramento e destruir narrativas políticas baseadas no medo. Esse ecossistema explica por que os Estados tendem a responder a problemas sociais e políticos por meio de instrumentos securitários. Em vez de fortalecer políticas sociais, combater desigualdades estruturais ou enfrentar desafios ambientais com mecanismos democráticos e participativos, muitos governos preferem recorrer a soluções de exceção, porque são mais rápidas, produzem ganhos políticos imediatos, e articulam a cadeias corporativas poderosas.

Como explicou Fraenkel, apenas em um contexto econômico é possível compreender por que não há exceção formada apenas por estado prerrogativo, nem logicamente, apenas normativo, mas é sempre dual (Fraenkel, 2017, p. 3). Deve-se entender o tipo e o grau de necessidade histórica pela existência de ambos. É nele que se vê o ponto de partida para a solução do problema muito debatido, qual seja, se o capitalismo guarda relação com o autoritarismo.

A exceção torna-se uma forma de conveniência governamental. Tendo em vista que o capitalismo ainda se baseia na produção visando o lucro, e o Estado se tornou uma forma política global imposta ou herdada do ocidente, tal relação migrou para a exploração entre países, mas, dessa vez, com o aparente respaldo jurídico.

Foi sugerido, especialmente por Mary Kaldor (2007), que enquanto as guerras modernas são caracterizadas pelos abusos de poder a nível internacional, o combate físico propriamente dito é perpetrado por milícias, grupos armados ad hoc e civis cooptados e em parte forçados ao alistamento. Curiosamente, no entanto, os grupos de elite nesses territórios sobrevivem à custa do saque e financiam a violência por meio do roubo de matérias-primas de diversos tipos, que são vendidas nos mercados mundiais ou obtidas por meios criminosos.

Tem-se chamado essas ações de capitalismo predatório. Ainda que queiram, esse grupo de países com grande poder econômico-bélico não possui alcance, capacidade ou vontade para impor completamente seus interesses por meio de meios militares em todo o mundo. Em grande parte, cabe às políticas de tais Estados determinar exatamente quando e onde eles intervêm, às vezes cooperando entre si, outras vezes se opondo. A ganância capitalista e os interesses nacionais são as principais forças motrizes dos conflitos violentos.

Embora Paul Hirst (2001, p. 82) discorde da análise de Kaldor e do conceito de cosmopolitismo, ele concorda que deve haver intervenção destes países com parcimônia e que nunca haveria a possibilidade de arriscar uma guerra com Rússia, China, Índia ou Brasil para intervir em seus assuntos

internos ou esferas de influência reconhecidas. Um bom exemplo disso é a situação na Síria em 2012–2013, onde houve um claro impasse entre os Estados Unidos (e a OTAN), de um lado, e a Rússia, de outro, sobre os assuntos internos da Síria; e outro é a recentíssima invasão estadunidense na Venezuela, com bombardeios para sequestro do presidente Nicolás Maduro, sob acusações de narcotráfico, mas intenções (expressamente expostas) de controle petrolífero da região, como visto.

O aspecto da crise permanente na fraude jurídica da guerra também se entrelaça com o fenômeno da desinformação. A produção deliberada de narrativas distorcidas, campanhas de influência e estratégias digitais de manipulação cria ambientes que favorecem medidas excepcionais. O medo fabricado, a percepção alterada da realidade, a construção midiática de inimigos e a circulação de discursos de ódio são alimentos da exceção. Ainda mais tem tempos de sistemas de inteligência artificial generativa e algoritmos que priorizam conteúdo emocionalmente extremo, que claramente têm intenção de amplificar essa dinâmica, tornando mais fácil a produção de “ameaças” discursivas que justificam respostas securitárias. Em outras palavras, a tecnologia não apenas executa a exceção, ela a produz.

Em conclusão, a exceção internacional combina alguns elementos centrais: i) a primazia do poder político e do exercício da força (bélica ou econômica) sobre a ordem jurídica; ii) a utilização estratégica de conceitos vagos e abertos, como “terrorista”, “estrangeiro”, “corrupto”, “bandido” ou “potencial ameaça”, para justificar ações unilaterais; iii) a exploração de cenários de anomia, ante a inexistência de convenções que tipifiquem o terrorismo ou definam crises de segurança; iv) a manipulação de temas afetos à manutenção do Estado para validar doutrinas como a legítima defesa antecipativa ou preventiva; v) o uso dos Artigos 2º e 51 da Carta da ONU como fachada de legitimidade para fraudes hermenêuticas; e vi) a adoção de um discurso de temporariedade que, sob o pretexto de resolver ameaças, institui estados de crise propositalmente permanentes; vii) o mascaramento de intenções escusas que visam submeter países à vontade política e exploratória dos atores mais fortes, como Guerra ao Terror, Guerra às Drogas, crise migratória e necessidade de alteração de governos tirânicos; viii) a percepção do Direito Internacional como funcional para temas simples e mera ficção para temas de segurança, onde prevalece o poder bruto; ix) intenções escusas aos discursos, para submeter países à vontade e ao controle político, econômico e explorador dos mais fortes; x) a emergência de figuras soberanas difusas, como chefes de Executivo, militares ou corporações transnacionais, que decidem sobre a exceção; xi) a ausência de formalidade burocrática em intervenções diretas disfarçadas de legítima defesa ou simples operações militares estratégicas, com apoio institucional a brechas jurídicas, a exemplo do uso do poder de veto no Conselho de Segurança; e, por fim, xii) a suspensão de direitos e proteções jurídicas em prejuízo de Estados não hegemônicos e povos que lutam por sua autodeterminação e soberania sobre recursos naturais, revelando uma estrutura que protege os detentores do poder em detrimento dos desprovidos.

A admissão da existência de exceção no âmago do Direito Internacional da Paz e Segurança apresenta-se como um imperativo para resgatar a juridicidade de debates que, indevidamente, foram

cedidos ao campo da política e das relações internacionais. Ante a densidade da atual moldura normativa global, as dinâmicas de poder não podem mais ser compreendidas como um exercício absoluto e desregrado. Se historicamente o estado de exceção contou com a conviência doutrinária, urge que a comunidade jurídica contemporânea assuma uma postura de resistência ativa contra tais desvios, em estrito cumprimento ao seu compromisso ético para com a humanidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BBC. Rubio says US not at war with Venezuela, as Maduro set to appear in New York court on Monday. BBC News. 3 de janeiro de 2026. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/live/c5yqygxe41pt>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro De 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 10 out. 2025.
- Dahman, I.; Liebermann, O. Número de mortos em Gaza ultrapassa 70 mil, diz Ministério da Saúde. CNN Brasil. 29 de novembro de 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/numero-de-mortos-em-gaza-ultrapassa-70-mil-diz-ministerio-da-saude/>. Acesso em: 9 nov. 2025.
- Fraenkel, E. The Dual State: a contribution to the theory of dictatorship. New York: Oxford University Press, 2017.
- França, N. P. C. De; Dal Pont, M. F.; Teixeira, J. De O. T. Ciberguerra e justiça internacional: uma análise da guerra russo-ucraniana à luz do ODS 16. In: Tribunais Internacionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável. Aldo Nunes Filho, Mônica Nogueira Rodrigues (Orgs). Wagner Menezes (Coord). Curitiba: Academia Brasileira de Direito Internacional, 2024.
- França, N. P. C. Aspectos da Exceção no Direito Internacional. São Paulo: Contracorrente, 2021.
- França, N. P. C. Teoria da Exceção no Direito Internacional: a fraude jurídica da guerra no séc. XXI. São Paulo: Ed. Fórum, 2025.
- Hirst, P. War and Power in the 21st Century State: Military Conflict and the International System. London: Polity, 2001.
- Kaldor, M. New and Old Wars: Violence in a Global Era. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- Prandi, D. Especialistas dissecam ação dos EUA na Venezuela. Jornal da Unicamp. 7 de janeiro de 2026. Disponível em: <https://jornal.unicamp.br/noticias/2026/01/07/especialistas-dissecam-acao-dos-eua-na-venezuela/>. Acesso em: 14 jan. 2026.
- Schmitt, C. Political theology. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

Serrano, P. E. A. P. Estado de Exceção e Autoritarismo Líquido na América Latina. *Poliética*, v. 8, n. 1, 2020, pp. 94-125.

Serrano, P. E. A. P. Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. São Paulo: Alameda, 2016.

USA. National Security Strategy of the United States of America – November 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2026.

Estados de exceção e direitos humanos no Sistema Interamericano¹

 10.46420/9786585756785cap7

Mary Luz Tobón Tobón 

INTRODUÇÃO: ALÉM DE UMA CIFRA

Chegar ao centésimo episódio de um podcast é muito mais do que um número; é, em essência, uma pausa necessária para refletir sobre a fragilidade de nossas instituições. Inspirado pelos diálogos de Antonio Gasparetto Júnior, defendo que a democracia não é um porto seguro nem um estado permanente, mas sim um exercício diário de vigilância. Na América Latina, essa vigilância torna-se vital em uma região que historicamente caminhou na corda bamba da excepcionalidade. Portanto, o papel de liderança daqueles que supervisionam e monitoram as medidas adotadas durante estados de emergência, como os tribunais constitucionais de cada estado e a Corte Interamericana, torna-se crucial para a proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

Este capítulo defende uma premissa clara: uma emergência não cria um vácuo jurídico. Pelo contrário, gera uma legalidade extraordinária que deve ser submetida a um escrutínio rigoroso. A erosão de nossas democracias não decorre da proclamação formal de uma crise, mas sim de sua capacidade de perturbar o próprio "mecanismo" da Constituição (Gargarella, 2014), atingindo com mais força os mais vulneráveis e aqueles que levantam suas vozes em oposição. Além disso, esta análise aprofunda-se na arquitetura do Artigo 27 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos — especificamente nos Pareceres Consultivos OC-8/87 e OC-9/87 — que salvaguardam as garantias judiciais como elementos invioláveis e indispensáveis. Ao comparar as realidades da Colômbia, do Equador e de El Salvador, torna-se evidente que o princípio do controle da convencionalidade é a única barreira real contra a burla constitucional e a arbitrariedade do Executivo.

¹ Traduzido do original *Estados de excepción y derechos humanos en el Sistema Interamericano* feita por Antonio Gasparetto Júnior. Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/DHHumanosEdE>.

A democracia em tensão: entre a segurança e o direito

Historicamente, os estados de exceção surgiram como instrumentos para salvaguardar a ordem constitucional. Contudo, a experiência regional demonstra que as circunstâncias excepcionais se tornaram uma estratégia para ampliar a discricionariedade do Executivo, normalizando restrições que deveriam ser estritamente temporárias. Este capítulo defende uma premissa inegociável: uma emergência não cria um vácuo jurídico, mas sim um quadro jurídico extraordinário que deve ser submetido a um escrutínio rigoroso. Sua legitimidade não decorre da crise em si, mas da rigidez dos controles que impedem o abuso de poderes excepcionais.

Os estados de exceção — sejam eles denominados em suas diversas formas, como estado de emergência, agitação interna, estado de sítio ou estado de guerra — representam o mecanismo jurídico mais robusto disponível aos regimes constitucionais para responder a crises que sobrecarregam as capacidades ordinárias do Estado. Não obstante, as circunstâncias excepcionais não são um estado natural nem uma carta branca para ações arbitrárias, mas sim um quadro jurídico regulamentado, cujo eixo central é a estrita observância dos princípios convencionais. Sua promessa normativa é dupla: ser eficaz para conter o caos, mas também se autolimitar para evitar que a excepcionalidade se torne a regra. Como argumentei anteriormente, se existem meios ordinários para gerir a crise, recorrer a poderes excepcionais não é uma necessidade, mas sim arbitrário (Tobón, 2023). A legislação de emergência não deve ser um cheque em branco, mas sim uma fórmula para restaurar a normalidade institucional (Martínez Báez, 2006).

Nesse sentido, autores como Daniel Zovatto (2009) alertam que “a internacionalização dos direitos humanos deslocou a soberania absoluta: a suspensão só é legítima se houver uma ameaça real e incontrolável por meios policiais ordinários”. Nessa perspectiva, o conceito de Perigo Público — equiparado à ameaça à “vida da nação” no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos — não pode ser um rótulo ambíguo. De acordo com os Princípios de Siracusa, a ameaça deve comprometer a própria existência da comunidade. A Corte Interamericana foi enfática: o perigo público não é desculpa para o enfrentamento do crime comum, que deve sempre ser combatido segundo as normas do Estado de Direito. Portanto, a exceção é a “última ratio”; se utilizada antes de esgotar os recursos legais ordinários, torna-se manifestamente inconstitucional.

O fenômeno do hiperpresidencialismo e a burla constitucional

Na Colômbia e em grande parte da região, o período pós-pandemia consolidou o que conhecemos como hiperpresidencialismo. Trata-se de um desequilíbrio de poder em que o Presidente adquire tanta influência que, quando uma crise se instala, os demais poderes — o Congresso e o Judiciário — parecem ser marginalizados. Durante a recente emergência, testemunhamos um fenômeno que, em minha pesquisa, denomino burla constitucional.

O que isso significa na prática? É a astúcia do poder: para evitar o uso de “decretos de emergência” que acionam controles automáticos e imediatos pelos tribunais constitucionais, o governo prefere emitir resoluções administrativas ordinárias. É uma manobra para passar despercebido pelo limitado sistema judiciário, restringindo direitos fundamentais e impedindo que os juízes avaliem a proporcionalidade das medidas adotadas de forma arriscada. Em suma, o objetivo é contornar o sistema de controles estabelecido no Estado de Direito constitucional para os poderes excepcionais. Como apontam Umaña e Rivas (2023), esse tipo de prática pode levar a uma soberania enviesada, onde o debate público e as condições mínimas para a vida democrática começam a ser sacrificados em nome da gestão de crises. Não estamos diante de um debate sobre legalidade, mas sim sobre a forma como o poder normaliza circunstâncias excepcionais. Se aqueles que detêm o poder se acostumarem a gerir crises contornando o sistema de freios e contrapesos, a democracia se enfraquece sutilmente, quase imperceptivelmente. O risco é que o constitucionalismo acabe transferindo funções vitais do Legislativo para o Executivo, rompendo com o princípio de freios e contrapesos que é o fundamento da nossa liberdade. Como bem alertou a Ministra Reyes Cuartas, “não podemos permitir que o controle da constitucionalidade se torne ‘atenuado’ ou ‘fraco’ só porque estamos em uma emergência. Pelo contrário, é justamente nesses momentos que mais precisamos de fiscalização do poder”.

O Sistema Interamericano como escudo: o Artigo 27 da CAD e o núcleo dos direitos intangíveis

Ouvimos frequentemente que, em uma emergência, o Estado tem o poder de suspender tudo para “preservar” a ordem. Mas é aí que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos entra em ação. Como discutimos nestes 100 episódios, o Artigo 27 da Convenção Americana não é uma licença para o autoritarismo, mas um mecanismo de contenção com regras rígidas para evitar o abuso de poderes excepcionais. Embora um Estado possa suspender temporariamente certas obrigações em casos de guerra ou perigo público, existem limites que nem mesmo a crise mais aguda pode eliminar.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem sido inequívoca: a suspensão de garantias é uma medida extremamente excepcional. Não basta declarar estado de exceção; o Estado deve demonstrar que a crise é tão grave que ameaça “a vida da nação”. Mas mesmo no pior cenário, um núcleo de direitos intangíveis sobrevive, direitos sagrados. São esses direitos que não podem ser suspensos sob nenhuma circunstância, seja em uma pandemia, uma guerra ou um conflito armado.

Para entender essa proteção, precisamos analisar dois documentos que são como a “bíblia” dos direitos humanos: os Pareceres Consultivos OC-8/87 e OC-9/87. Neles, a Corte Interamericana fez sua contribuição mais revolucionária ao determinar que as garantias judiciais — como o *habeas corpus* e o amparo — são indispensáveis para a proteção desses direitos.

O que isso significa para o cidadão comum? Significa que, mesmo em estado de sítio, em meio a agitação interna, emergência ou guerra, ninguém pode nos privar do direito de ter um juiz revisando a legalidade de nossa detenção.

A Corte sustenta que, se retirarmos o poder dos juízes de revisar as ações do Poder Executivo, mesmo em situações de crise ou anormalidade, a democracia deixa de ser o que é e pode se transformar em uma ditadura temporária. Em termos simples: não há estado de exceção válido se os cidadãos não têm um juiz a quem recorrer. Se o direito à defesa ou ao acesso à justiça for suspenso, a exceção deixa de ser um instrumento legal e se torna uma ditadura.

O mínimo civilizatório e a dignidade humana

O artigo 27 não pode ser plenamente compreendido sem a sua segunda parte. Enquanto o primeiro parágrafo permite a flexibilidade de uma suspensão excepcional de certos direitos em situações de crise, o parágrafo 2 estabelece um limite intransponível: a lista de direitos que não podem ser suspensos em nenhuma circunstância. Este núcleo de direitos invioláveis define os padrões mínimos do Sistema Interamericano, o que significa que, mesmo em situações excepcionais de crise ou emergência, o Estado permanece obrigado a tratar todas as pessoas com respeito à dignidade humana e ao princípio da não discriminação, ambos princípios fundamentais do Estado de Direito.

Em outras palavras, os direitos que não podem ser suspensos nem mesmo durante estados de emergência são chamados de direitos invioláveis. Estes incluem o direito à vida, à integridade pessoal, à proibição da escravidão, ao princípio da legalidade e da irretroatividade, ao reconhecimento da personalidade jurídica, à liberdade de consciência e de religião, à proteção da família, aos direitos da criança, à nacionalidade e aos direitos políticos (artigo 27.2 da CADH). Em termos democráticos, essa lista funciona como uma garantia de continuidade constitucional: se um Estado suspende esses direitos intangíveis, ele mina sua própria legitimidade e rompe o pacto mínimo que permite falar de um Estado social de direito.

A proporcionalidade: não usar canhões para matar moscas

O impacto dos estados de exceção vai além do âmbito jurídico em uma democracia. Quando os Estados abusam de poderes excepcionais, muitas vezes sufocam liberdades que podem parecer menos relevantes, como a liberdade de expressão ou de reunião, pilares fundamentais da democracia. Embora essas liberdades possam ser limitadas durante estados de emergência para restabelecer a ordem ou a saúde pública, a Corte Interamericana adverte que qualquer restrição deve ser proporcional e necessária. Como costume dizer: não se mata uma mosca com um canhão. Se a emergência for sanitária, as medidas devem proteger a saúde, não silenciar vozes críticas ou limitar a participação política para a conveniência do governante.

Direitos como a integridade pessoal e o devido processo legal (artigo 8º da Convenção) e outras garantias judiciais, bem como o núcleo dos direitos invioláveis (artigo 27.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), devem sobreviver à crise para garantir que, por exemplo, os mais vulneráveis não fiquem indefesos durante estados de exceção. Esses direitos se tornam o último bastião da liberdade. Justamente por isso, o Sistema Interamericano nos lembra que os fins não justificam os meios. Outro ponto importante é a necessidade de proteger os direitos dos grupos vulneráveis. A Corte Interamericana e seus relatores especiais enfatizam que crianças, mulheres e idosos têm proteção reforçada. Seus direitos constituem um limite inviolável. Qualquer medida excepcional que afete desproporcionalmente as crianças — como foi o caso do fechamento prolongado de espaços educacionais ou de desenvolvimento durante a pandemia — deve passar por um teste de conformidade com as normas internacionais de direitos humanos muito mais rigoroso. O Sistema Interamericano exige que qualquer resposta à emergência respeite a dignidade e as necessidades especiais daqueles que requerem proteção especial, proibindo decretos que afetem o cerne de seus direitos.

A democracia não se protege suspendendo direitos, mas fortalecendo as garantias que nos tornam seres humanos melhores e mais íntegros. Mesmo na escuridão da emergência e do uso de poderes excepcionais, a luz dos direitos humanos deve permanecer acesa.

Princípios que regem os estados de exceção: requisitos de validade

Para o Sistema Interamericano, a lógica é clara: em situações de guerra, perigo público ou outras emergências que ameacem a independência ou a segurança, o Estado pode suspender temporariamente o exercício de certos direitos. Contudo, para que essa suspensão seja válida perante o Sistema Interamericano, a vontade do governante não basta; requisitos rigorosos devem ser atendidos, funcionando como uma verdadeira “camisa de força” legal para o governante. Não se tratam de sugestões, mas sim de mandatos de otimização que vinculam as ações de todas as autoridades públicas.

Com base na estrutura do Artigo 27 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na interpretação da Corte Interamericana, esses princípios são desdobrados da seguinte forma:

1. Princípio da Proclamação e Notificação: Não há exceção de fato. O Estado deve proclamar oficialmente a emergência e notificar imediatamente os demais Estados-Membros da OEA, por meio da Secretaria-Geral, sobre quais disposições suspendeu e os motivos que justificam essa suspensão (Art. 27.3).
2. Princípio da Necessidade e Proporcionalidade: As medidas devem ser estritamente limitadas ao que a situação exige. Cada restrição deve passar por um rigoroso teste de proporcionalidade: a medida é necessária para atingir o objetivo? É a opção que menos infringe os direitos fundamentais?

3. Princípio da Não Discriminação: O padrão interamericano proíbe que medidas excepcionais impliquem qualquer discriminação com base em raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social.

Esses princípios cumprem uma função democrática vital: impedem que o Poder Executivo transforme uma emergência administrativa em uma oportunidade para expandir permanentemente seu poder. Em outras palavras, a suspensão é admissível se sua lógica for restauradora — o retorno à normalidade — e nunca constituinte — alterando as regras do jogo fora do controle democrático e do equilíbrio de poder.

Suspende não é restringir: arquitetura constitucional em tempos de crise

No Sistema Interamericano, a diferença entre suspender e restringir direitos fundamentais não é uma nuance terminológica, mas uma distinção estrutural que delimita o alcance do poder estatal. O equilíbrio entre autoridade e liberdade, e se uma democracia resiste a uma crise ou sucumbe ao autoritarismo, depende de sua correta compreensão.

A suspensão não implica um vácuo normativo ou o desaparecimento da ordem jurídica. Paradoxalmente, ela ativa um regime de legalidade extraordinária concebido para preservar a ordem constitucional quando sua subsistência está ameaçada. Como apontaram Agamben (2004) e Gross (2006), o direito torna-se mais flexível para evitar o colapso. Contudo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (OC-8/87 e OC-9/87) esclareceu que o que é suspenso é o pleno exercício do direito, não o direito em si, que permanece inerente à dignidade humana.

Por outro lado, a restrição opera dentro da estrutura da normalidade democrática. Trata-se de uma limitação proporcional, fundamentada no bem-estar geral e sempre sujeita à legislação formal e ao cumprimento de certos requisitos. Esses requisitos são que a lei seja legal, tenha uma finalidade legítima, seja necessária e seja proporcional em uma sociedade democrática, conforme estabelecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso "A Última Tentação de Cristo" contra o Chile, em 2001. O limite intransponível de qualquer restrição é o núcleo essencial do direito, que é o conteúdo mínimo e irreduzível do mesmo. Quando uma limitação afeta esse núcleo, ela deixa de ser uma restrição legal e se torna uma suspensão disfarçada (Alexy, 2002; Tribunal Constitucional Da Colômbia, Acórdão C-093 de 2001).

Em suma, a experiência recente demonstra que a deterioração democrática raramente ocorre abruptamente. Isso se manifesta frequentemente por meio da normalização de medidas excepcionais, sua prorrogação indefinida e sua capacidade de reconfigurar progressivamente a arquitetura constitucional — a “sala de máquinas” do sistema político, nos termos de Gargarella (2014) — com impactos particularmente severos sobre grupos vulneráveis e membros da oposição. O equilíbrio entre a eficácia

do Estado e a proteção da dignidade humana reside, em última análise, na preservação do núcleo intangível dos direitos e na efetiva aplicação do controle judicial.

Tabela comparativa: suspensão e restrição de direitos.

Critério	Suspensão (Exceção)	Restrição (normalidade)
Eficácia da garantia	O exercício do poder está temporariamente suspenso. Trata-se de uma "desconstitucionalização" temporária..	Continua em vigor. O âmbito de aplicação foi reduzido, mas a essência permanece intocável.
Justificação	Ameaça à “vida da nação” (guerra ou grave perigo público).	Interesse geral, bem comum e harmonização de direitos.
Instrumento jurídico	Decreto Legislativo subsequente à declaração oficial do estado de emergência.	Lei formal promulgada pelo Congresso (reserva legal).
Controle judicial	Automático e abrangente. Na Colômbia, o Tribunal Constitucional age por iniciativa própria.	A pedido do cidadão. Exige que o cidadão apresente uma reclamação (de nulidade ou de proteção).

O modelo colombiano: um padrão de resistência

O caso colombiano é um marco regional. O artigo 214.2 da Constituição de 1991 proíbe expressamente a suspensão dos direitos humanos durante estados de exceção. Isso significa que, na Colômbia, o Poder Executivo tem apenas a competência para limitar ou restringir direitos, mas nunca para esvaziá-los de seu conteúdo ou anulá-los formalmente. Qualquer medida que tente uma “proibição genérica” de um direito é considerada uma suspensão disfarçada que viola esse mandato constitucional (art. 214.2 do PC).

Contudo, durante a pandemia e em crises recentes, testemunhamos a burla constitucional: diversos governos, para evitar o escrutínio do Tribunal Constitucional, preferem utilizar instrumentos administrativos ordinários (como a declaração de estado de emergência sanitária) para impor restrições ou suspensões a direitos, gerando considerável debate sobre o padrão aplicável de revisão judicial (Dixon; Landau, 2021). A erosão democrática nesses casos não decorre necessariamente da declaração formal de um estado de exceção, mas sim de sua normalização e prolongamento ao longo do tempo. Essa estratégia permite que o governo "passe despercebido", contornando as salvaguardas que a Constituição exige para circunstâncias excepcionais.

Equador: a normalização da excepcionalidade por insegurança

Em contraste, o Equador vivenciou o que a doutrina jurídica denomina “normalização da exceção”. Nos últimos anos, o Estado equatoriano tem recorrido sistematicamente a estados de exceção para lidar com crises de segurança interna e crimes comuns.

O problema jurídico aqui é claro: segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, medidas excepcionais são o último recurso. Ao transformar o estado de exceção em uma ferramenta de gestão diária para a segurança cidadã, o arcabouço institucional é corroído. O Equador ilustra o risco de distorção do Artigo 27 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, uma vez que o uso repetitivo de poderes extraordinários gera uma falsa sensação de legalidade, ao mesmo tempo que enfraquece os controles ordinários sobre a polícia e o sistema de justiça criminal.

El Salvador: o regime de exceção como sistema permanente

O caso de El Salvador representa o desafio mais agudo para o Sistema Interamericano na atualidade. Sob o pretexto de combater gangues, o país vive em estado de exceção que se estende indefinidamente. Essa prática viola o princípio da temporalidade exigido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).

Em El Salvador, observa-se a suspensão das garantias judiciais que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seus Pareceres Consultivos OC-8 e OC-9, declarou indispensáveis e invioláveis (como o direito à defesa e ao devido processo legal). Quando o estado de exceção deixa de ser temporário e se torna permanente, o Estado de Direito se dissolve e o núcleo de direitos invioláveis fica à mercê da vontade política, o que é incompatível com os compromissos internacionais do Estado salvadorenho.

CONCLUSÕES

Os estados de exceção funcionam como o verdadeiro “espelho” da democracia: revelam o compromisso ético de um Estado com a dignidade humana precisamente quando a pressão política e social atinge seu ápice. Como discutido ao longo deste capítulo, o Sistema Interamericano não ignora a necessidade de medidas extraordinárias diante de crises genuínas, mas exige que a exceção seja regulamentada, proporcional, temporária e, sobretudo, judicialmente controlável.

A geografia da crise em nossa região oferece lições vitais. Na Colômbia, a recente declaração de estado de perturbação interna em Catatumbo e Cúcuta (2025) demonstra como as crises humanitárias ativam o estado de exceção como instrumento de intervenção territorial que deve ser rigorosamente monitorado. O Equador, por sua vez, apresenta os riscos da securitização máxima, onde a combinação de estado de exceção e conflito armado interno gera tensões que ameaçam sobrecarregar o arcabouço de direitos. El Salvador ilustra o maior perigo: uma exceção que se estende indefinidamente deixa de ser excepcional e se torna um sistema permanente de governança. Em outros países, como os Estados Unidos, um estado de “emergência” pode operar mesmo sem rótulos formais, impondo severas restrições a direitos fundamentais, como a migração, sob o pretexto de segurança nacional.

A legislação de emergência não pode ser interpretada como um “cheque em branco”, mas sim como uma fórmula técnica destinada exclusivamente a restaurar a normalidade institucional. O desafio contemporâneo não é escolher entre segurança e direitos, mas impedir que a segurança se torne a

linguagem que dismantela as liberdades. Nesse sentido, os padrões de convencionalidade não são sugestões acadêmicas, mas sim mandatos que obrigam os Estados a submeter as medidas excepcionais ao teste da proporcionalidade. O Artigo 27 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conjunto com os Pareceres Consultivos OC-8/87 e OC-9/87, oferece a bússola definitiva: quanto maior o poder do Estado em uma crise, mais fortes devem ser as garantias judiciais. Mesmo na escuridão de uma emergência, a luz dos direitos humanos deve permanecer acesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G., Cuspinera, A. G. Estado de excepción. 2004.
- Asamblea Legislativa De El Salvador. Información oficial sobre prórrogas del régimen de excepción [Página institucional], 2025.
- Corte IDH-Interamericana De Derechos Humanos. Caso “La última tentación de Cristo” vs. Chile. El País. (2025, 24 de enero).
- Corte IDH-Interamericana De Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-8/87: El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 CADH). Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Repositorio). 1987.
- Corte IDH-Interamericana De Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-9/87: Garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 CADH). Universidad Andina Simón Bolívar, 1987.
- Dixon, R., Landau, D. Abusive constitutional borrowing. 2021.
- El País. Conmoción interior en Catatumbo y Cúcuta. 2025.
- Gargarella, R. La sala de máquinas de la Constitución. 2014.
- Gobierno Del Ecuador. Decreto Ejecutivo No. 111. 2024.
- Gómez Carmona, P. Estándares de convencionalidad. 2020.
- Martínez Báez, A. La legislación de emergencia y el Estado de derecho. 2006.
- OEA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.
- PWC Colombia. Boletín sobre Decreto 0062. 2025.
- Tobón Tobón, M. L. Principios internacionales que rigen durante los estados de excepción en el sistema interamericano: el caso colombiano durante la pandemia. Estudios constitucionales, 20(2), 2022.
- Zovatto, D. Los estados de excepción en América Latina. 2009.

Estado de exceção é a realidade cotidiana na Hungria¹

 10.46420/9786585756785cap8

Ágnes Judit Szilágyi 

O ‘homem forte’ da situação excepcional em Budapeste

A seguir, gostaria de apresentar brevemente algumas características da política do atual primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán (1963). Hungria é um país na Europa Central e membro da União Europeia desde 2004. Seu tamanho e importância económica são praticamente idênticas às de Portugal, o que pode servir de referência numa comparação europeia. Seu território é como o de estado de Santa Catarina, o PIB é como o de Minas Gerais, em termos brasileiros. Em nosso país, desde março de 2020, está em vigor, com breves interrupções, um regime jurídico de emergência, no qual o governo governa por meio de decretos, de modo que o poder executivo assumiu claramente o predomínio.

O primeiro-ministro da Hungria, Viktor Orbán, chefe do poder executivo, cuja atuação é bastante controversa. Sua personalidade e suas atividades despertam grande interesse internacional também, razão pela qual já foram escritas inúmeras obras jornalísticas e acadêmicas sobre ele. A grande maioria destes, é claro, está escrita em húngaro, no entanto, algumas análises excelentes estão disponíveis em outras idiomas. Em 2016, Peter Wilkin da Universidade Brunel (EUA) dedicou um livro inteiro à evolução da política na Hungria, pintando um quadro bastante alarmante, *Hungary's Crisis of Democracy: The Road to Serfdom* (Lexington Books). Além disso, recomenda-se a leitura da análise do jornalista austríaco de origem húngara Paul Lendvai, *Orbán: Hungary's Strongman* (Oxford University Press, 2018); o livro de 2019 do historiador ítalo-húngaro e professor da Universidade de Florença Stefano Bottoni, *Orbán: Un despota in Europa* (Salerno Editrice), originalmente escrito em italiano e também publicado em húngaro, alemão e romeno; a obra da ex-política húngara e pesquisadora de democracia Zsuzsanna Szelényi: *Tainted Democracy – Viktor Orbán and the Subversion of Hungary* (Hurst, 2023). Além disso, em julho de 2025, as próprias ideias do chefe do governo de Budapeste tornaram-se acessíveis em português, quando a editora portuguesa Diário de Bordo publicou *Viktor Orbán: Discursos*.

¹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/HungriaEdE>.

Há quanto tempo existe o Orbánismo na Hungria?

É difícil definir o sistema de Viktor Orbán com base em um único momento específico. Considerando que ele está no poder há décadas e que seu sistema está em constante e pragmática transformação. Orbán apareceu na vida pública da Hungria no final dos anos 1980, como um jovem, radical e liberal estudante de Direito, um dos líderes da FIDESZ (União dos Jovens Democratas, em húngaro: *Fiatal Demokraták Szövetsége*). A FIDESZ foi um partido da nova geração política, fundado em 1988, e brevemente tornou-se um dos protagonistas da redemocratização depois do socialismo do sistema monopartidário. Muita coisa mudou desde então. Entre 1994-1998 a orientação do FIDESZ e do seu líder fez uma volta de 180 graus: tornavam a direção democrata-cristã, nacionalista e neoliberal. Venceram as eleições de 1998 com um programa direitista e Orbán formou um governo de coligação direitista durante o primeiro mandato até 2002.

Depois de 2002, tornou-se líder da oposição parlamentar, ele continuou a ser uma figura determinante na cena política húngara, e sua narrativa muitas vezes dominava o discurso público, enquanto o seu partido, o FIDESZ, fortalecia-se significativamente com iniciativas civis que infiltravam toda a sociedade húngara. O seu programa populista foi extremamente bem-sucedido nas eleições de 2010, seu partido ganhou uma maioria de 2/3 no Parlamento húngaro e Viktor Orbán voltou como chefe do poder executivo. Com uma maioria de dois terços, ele teve praticamente carta branca para transformar a estrutura política na Hungria.

O líder conseguiu repetir seu sucesso em 2014, em 2018 e 2022, mas com ajuda de um sistema eleitoral/político fortemente distorcido. Viktor Orbán atualmente está no seu quinto ciclo de primeiro-ministro da Hungria, continuamente pela quarta vez, desde 2010 até hoje, sem interrupção, ou seja, há cerca de uma década e meia está no governo, ao mesmo tempo em que desmantela as instituições democráticas e exerce um poder cada vez mais ditatorial. O primeiro-ministro húngaro gosta de se referir que é o chefe de governo mais antigo da Europa, um veterano experiente e comprovado. No entanto, este facto por si só causa preocupações em termos de posse do poder e prolongamento na posição. Em um sistema parlamentar multipartidário, é incomum que o mesmo político seja autorizado a exercer quatro mandatos consecutivos. É o próprio Estado em estado de exceção.

Para comparar com paralelos históricos da ‘arte de saber durar’ (Rosas, 2012), podemos pensar nas várias experiências com os regimes autoritários no Brasil ao longo do século XX. A ditadura militar entre 1964 e 1985, que durou uns 20 anos. O período associado ao nome de Getúlio Vargas define um prazo de 1930 a 1945, e depois seu regresso entre 1951 e 1954. As referências brasileiras podem ser continuadas até recentemente as características da presidência de Jair Bolsonaro, de 2019 a 2023, que mantém relações particularmente boas com o político húngaro. Orbán – evocando a analogia brasileira como uma espécie de Vargas ‘inverso’ – chegou ao poder em 1998 no âmbito de um sistema multipartidário e democrático, e mais ou menos respeitou as ‘regras do jogo’ da democracia durante seu

primeiro mandato como primeiro-ministro. Mas nos quinze anos que se passaram desde 2010 começou a construção do poder pessoal, depois que Viktor Orbán voltou com uma autoridade excepcionalmente forte, como ele mesmo disse, com uma revolução, a ‘revolução das cabines eleitorais’. Obteve uma maioria parlamentar de dois terços, ele implementou uma concentração contínua de poder autárquico por meio de uma nova constituição (abril de 2011) e da permanente reforma das leis. Desde que ele voltou ao poder, vejo sinais de que o próprio Viktor Orbán e os *think tanks* que o apoiam e participam da formação do seu sistema político estudam e modelam diligentemente os regimes ‘fortes’ do século XX (entre estes, os exemplos de A. Salazar, F. Franco e G. Vargas). Ao mesmo tempo, os seus adeptos dedicados continuamente procuram apresentar o líder político húngaro como um exemplo a seguir para os autoritários contemporâneos.

Autodefinição e as tentativas de definir um regime excepcional

A opinião pública húngara politizada e polarizada tem demonstrado a necessidade de compreender com a maior precisão possível a essência do orbánismo. O próprio líder tenta repetidamente interpretar em público a sua política. Ele expressou sua autodefinição com maior impacto no plano ideológico, quando declarou o seu regime *democracia iliberal* (terminologia inventada por Fareed Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, 1997) explicado pelo próprio Orbán como crítica ao liberalismo moderno. O seu discurso influente sobre este tema foi proferido em julho de 2014. Além disso, outras expressões também fazem parte do vocabulário de autodefinição do primeiro-ministro húngaro e seus seguidores: «estamos a construir uma democracia cristã», enquanto os objetivos econômicos são realizados pelo Estado «desenvolvimentista» ou «modernizador». Atualmente, estas passam para segundo plano, atrás dos adjetivos «soberanista» e «patriota». Em 2024, um funcionário e ideólogo estatal influente resumiu assim os objetivos do regime: «A essência da ‘grande estratégia húngara’ é que o país se defenda dos ataques contra ele e contra a cultura cristã, garantindo ao mesmo tempo a paz e o desenvolvimento do povo húngaro.» (Orbán, 2024) No entanto, a autodefesa exige o estado de exceção.

Os analistas críticos têm tentado captar a essência do orbánismo com expressões características e frequentemente traçaram paralelos com os líderes em exercício de Singapura, China, Índia, Rússia ou Turquia, *stars* das tipologizações politológicas. Ou, tentavam associar o regime a fenómenos históricos já conhecidos. Embora esses pontos de referência sejam controversos e de bases de partida diferentes, ainda assim quando colocados lado a lado, talvez consigam delinear a essência da política húngara da última década e meia. Fala-se a virada autocrática do Estado na Hungria, que é definido como um autoritarismo competitivo, capitalismo autoritário ou Estado acumulador (Wolfe, 1977; Scheiring, 2018). Sendo um sistema burocrático autoritário, responsável pela implementação severa de reformas impopulares de abertura do mercado, pode nos lembrar os regimes neoliberais latino-americanos, como a ditadura militar brasileira (O’donnell, 1973). A política de Victor Orbán é chamada populismo direitista ou populismo

penal/jurídico, *politics of law and order* (Löffler, 2015). Frequentemente ouvimos a definição com expressões como democracia híbrida (o sistema que combina traços de autoritarismo com elementos aparentemente democráticos), ou pseudodemocracia, democracia liderada/controlada, e autocracia eleitoral (que não elimina todos os elementos do sistema institucional democrático, mas esvazia o seu funcionamento a tal ponto que, na realidade, já não se trata de uma democracia). Para outros especialistas orbánismo é a nova face do fascismo, um fascismo mutante por modelos históricos. O funcionamento da máquina estatal pode ser considerado um Estado mafioso, onde ocorre *state capture* (modelo de putinismo): a corrupção cada vez mais forte, centralizada e controlada politicamente.

A autodefinição e a definição, ambas mostram a fluidez do regime de 15 anos, que não é homogêneo e está em constante mudança. Seu pragmatismo flexível torna difícil descrevê-lo com precisão usando nossos conceitos pré-estabelecidos. A situação especial permanente do poder executivo aumenta a flexibilidade pragmática do Estado.

O saldo do regime de Orbán após 15 anos

A reestruturação do sistema político na Hungria começou rapidamente após 2010. Depois das duas décadas (1990-2010) da democratização (enquanto a República da Hungria mostrou o funcionamento normal da democracia parlamentar multipartidária), Viktor Orbán venceu as eleições e assumiu o governo dentro dos limites da democracia. Foi esse sistema constitucional o que por sua mão, gradualmente transformou-se em um poder pessoal cada vez mais ditatorial, de acordo com os interesses da concentração do poder.

Os passos mais marcantes desta transformação são a polarização extrema da sociedade, principalmente pelo controle forte do governo sobre a mídia (uso propagandístico); a nova Constituição e distorções do sistema eleitoral; o funcionamento quase monopartidário do parlamento; durante a pandemia do coronavírus e, posteriormente, com o pretexto da guerra entre a Rússia e a Ucrânia o governo recebeu poderes extraordinários sem prazo; tira muito dinheiro dos municípios reforçando a centralização e esvaziando o funcionamento do governo local por exemplo com a criação das zonas econômicas especiais; restringindo sua autonomia, reorganizou as universidades públicas com seus bens na forma de fundações privadas, e isso não afetou apenas as universidades. A principal causa do fracasso da democracia húngara é a transformação legalizado (mas isso não significa que seja justo) de fundos públicos em fundos partidários e privados. O círculo de apoiantes oligárquicos de Viktor Orbán embolsa bilhões com autorização legal (registram em seu nome propriedades rurais, castelos, usinas de energia, tesouros naturais (lagos inteiros!), prédios históricos valiosos) com subsídios estatais e recursos da União Europeia não reembolsáveis, ou talvez com empréstimos bancários também não reembolsáveis, aparentemente pagando o preço de compra pro forma. A implementação de todas essas medidas foi facilitada significativamente após 2020 pela manutenção quase contínua do regime jurídico especial.

O sistema político de Orbán reage sempre da mesma forma às críticas ou às situações incômodas, sempre responde a os desafios pela força e define qualquer crítica ou dúvida como um ataque político. Tenta resolver quase tudo com uma máquina de comunicação. Não há possibilidade de compromissos políticos, reconciliação, ou unidade nacional real. Os fracassos ou as decisões erradas não são seguidos de responsabilização e consequências. Mas há a manutenção de uma situação de luta contínua com o ‘inimigo’ externo ou interno. Esta é a lógica da democracia iliberal: um sistema que restringe os partidos da oposição e a mídia independente; a repressão contra as organizações civis na Hungria, as regulamentações intermináveis e as intimidações abertas afetam cada vez mais a sociedade civil. Com o esvaziamento das instituições democráticas, o palco das manifestações tem sido cada vez mais a política de rua (Budapest Pride, 2025).

Praticamente chegamos a este ponto: o regime estabelecido após 2010 é controlado pela política só, tornou-se totalmente irracional do ponto de vista econômico e, por isso, está condenado à crise e ao colapso. O Estado húngaro tornou-se um parasitário/aderente (*Polyptora*) e disfuncional. Assiste-se à desintegração dos grandes subsistemas geridos pelo poder central (como o ensino básico e superior, o sistema de saúde, social ou de proteção à criança). A incapacidade de governar tornou-se lentamente evidente para ampla gama da opinião pública do país, ultimamente um exemplo assustador o escândalo de brutalidade e abuso sexual no sistema de instituição prisional correcional para jovens, que veio à tona nas últimas semanas de forma perturbadora.

Com menos de um ano de existência, uma nova formação política surgiu: o *Tiszta Párt* (Partido Respeito e Liberdade, em húngaro: *Tisztelet és Szabadság Párt*; e *Tisza* é o nome do segundo maior rio da Hungria), formado por Péter Magyar (1981) ao unir as forças democráticas e anti-Orbán. Ele e o partido novo dele representam um verdadeiro desafio ao FIDESZ. Sondagens preveem uma maioria parlamentar para eles nas eleições de abril de 2026. Se as próximas eleições forem realizadas na Hungria e se um regime autoritário e seu líder puderem ser destituídos de acordo com as regras da democracia. Caso contrário, só se pode esperar o colapso interno do regime.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bottoni, S. Orbán: Un despota in Europa. Salerno Editrice. 2019.
- Lendvai, P. Orbán: Hungary's Strongman. Oxford University Press. 2018.
- Löffler, T. “Megjegyzések a konzervatív jogpolitika és a „büntető populizmus” kapcsolatáról.” *Politikatudományi Szemle*, 24. (2.). pp. 123-134, 2015.
- O’donnell, G. A. Modernization and Bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics. Institute of International Studies, University of California, 1973.

- Orbán Balázs: “A modernizáció és a modernizmus különválasztandó fogalmak.” Demokrata, <https://demokrata.hu/magyarorszag/orban-balazs-a-modernizacio-es-a-modernizmus-kulonvalasztando-fogalmak-873326/> Accessed 4 Jan. 2026.
- Rosas, F. Salazar e o Poder. A Arte de Saber Durar. Lisboa: tinta-da-china, 2025.
- Scheiring, G. Az Orbán-rendszer természete: autoriter kapitalizmus és felhalmozó állam. MÉRCE, 2018, <https://merce.hu/2018/12/25/az-orban-rendszer-termeszete-autoriter-kapitalizmus-es-felhalmozó-allam/> Accessed 4 Jan. 2026.
- Szelényi, Z. Tainted Democracy: Viktor Orbán and the subversion of Hungary. Hurst. 2023.
- Viktor Orbán: Discursos. Diário de Bordo. 2025.
- Wilkin, P. Hungary’s Crisis of Democracy: The Road to Serfdom. Lexington Books, Bloomsbury Publishing PLC, 2016.
- Wolfe, A. The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Contemporary Capitalism. Free Press, 1977.
- Zakaria, F. “The Rise of Illiberal Democracy.” Foreign Affairs, vol. 76, no. 6, 1997, <https://doi.org/10.2307/20048274>. Accessed 4 Jan. 2026.

Campos como paradigmas da exceção: Clevelândia do Norte e a aplicação da excepcionalidade no Brasil¹

 10.46420/9786585756785cap9

Heloisa Fernandes Câmara 
Gustavo Glodes Blum 

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, renovou-se a tensão central entre exceção e regra que perpassa o Estado, criando configurações novas que abarcam campos como Direito Constitucional e segurança. Internacionalmente, o uso preferencial da pressão máxima e da violência vem reconfigurando arranjos jurídicos e estratégicos globais (Diegues; Roselino, 2023; Kellner, 2024). Domesticamente, novos autoritarismos ganham força e recriam a contínua intensificação da repressão social e da criação de inimigos internos a partir de diferentes áreas como a segurança pública e a redução de direitos (Blum, 2024; Moniz Bandeira, 2017; Power, 2004). Essas dinâmicas geraram novas formas de aplicação do Direito Constitucional com ênfase na exceção à lei, seja pela instituição de novas técnicas de Estado ou pelo revigoramento de estratégias pré-existentes.

Estas dinâmicas tanto emergem de experiências históricas que se prolongam no tempo quanto abrem novas possibilidades de interpretação sobre as diferentes dimensões da excepcionalidade. A espacialidade da exceção, que se relaciona com importantes temas da política como soberania e territorialidade do poder, se materializa na utilização de campos como estratégia política. Esta discussão merece um aprofundamento e um diálogo interdisciplinar, que permita expandir a consciência a respeito do uso do espaço enquanto instrumento de poder, e a exceção como uma relação dependente de estratégias territoriais.

Assim, neste capítulo, pretendemos jogar algumas luzes na discussão sobre excepcionalidade e território. Buscamos, num diálogo que se pretende multidisciplinar, debater os campos como uma das possíveis dimensões da excepcionalidade. Este tipo de dispositivo de segurança, que se multiplicou a partir do início do século XX, permite analisar a relação entre Estado, soberania e a espacialidade da política por meio da aplicação da exceção. Enquanto mecanismo de controle político dos concentrados,

¹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/CamposEdE>.

assim como da comunidade política em que se encontram inseridos, os campos representam uma aplicação situada da excepcionalidade que relaciona estratégias tanto macrofísicas quanto microfísicas de poder (Foucault, 2010, 2023).

Em termos macrofísicos, os campos cumprem uma importante função na construção da ideia de segurança que se pretende aplicar a uma determinada sociedade, ao isolar elementos considerados perigosos ou subversivos de uma ordem social pretendida. Neste sentido, eles cumprem tanto uma função de segurança estatal estrita, concentrando esforços militares e políticos de garantia da autoridade do Estado sobre uma determinada sociedade e um determinado território, quanto uma função social de controle biopolítico de disciplina individual e social (Bazzicalupo, 2014; Foucault, 2006; Mbembe, 2017; Motta, 2018). Tanto na perspectiva macrofísica quanto na microfísica, os campos cumprem funções securitárias importantes de aplicação de técnicas de Estado no estabelecimento de um governo disciplinar focado tanto na dinâmica de funcionamento dos territórios em âmbito geral, quanto dos indivíduos concentrados de maneira específica (Câmara; Blum, 2022; Frankenberg, 2018).

De forma a demonstrar essa relação, tratamos aqui da Colônia Penal de Clevelândia do Norte, experiência histórica entre 1924 e 1926 e que parece representar uma importante aplicação da excepcionalidade em dimensão espacial no Brasil. Instituída em um relevante momento de construção da racionalidade moderna de administração do território por parte do Estado brasileiro, assim como de mudança na organização do sistema internacional após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Colônia Penal de Clevelândia do Norte foi uma experiência importante envolvendo campos no Brasil.

Para isso, em primeiro lugar delineamos as principais correntes teóricas que debatem o papel dos campos na política. Abordando principalmente a função política da espacialidade na aplicação da exceção, reunimos as contribuições de Giorgio Agamben (2007a e b, 2015), Hannah Arendt (2004) e Achille Mbembe (2017) para pensar a espacialidade da exceção. Estas contribuições permitirão refletir de que forma os campos constituem um tipo específico de aplicação da exceção que conjuga formas de organização política e territorial dos Estados modernos. Posteriormente, verificamos quais estratégias biopolíticas macro- e microfísicas foram apropriadas pelo Estado brasileiro a partir da Colônia Penal de Clevelândia do Norte, criando importantes eixos da relação entre norma e exceção na política brasileira das décadas seguintes.

Campos e exceção, modernidade e governamentalidade

A discussão no entorno dos campos enquanto mecanismos de aplicação da exceção têm sido renovadas a partir das contribuições de Giorgio Agamben, impulsionadas pelas práticas securitárias aplicadas pelo governo federal dos Estados Unidos da América em sua Guerra Global contra o Terror.

A partir do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, diferentes governos buscaram, por meio da adaptação das legislações ligadas à segurança nacional, à aplicação da exceção e à necessidade de

conter potenciais inimigos internos e externos, usar a força e o direito do Estado de aplicar a exceção e suspender direitos de suspeitos de ligação com práticas terroristas (Buzan & Hansen, 2012; Moniz Bandeira, 2017; Saint-Pierre, 2015). Posteriormente, diferentes Estados passaram a adotar práticas e técnicas de governo disseminadas a partir da experiência estadunidense, mas que se adaptaram à realidade local, constituindo um contínuo relevante de práticas de segurança que compartilham características ainda que com aplicações específicas adaptadas (Aguilar, 2013; Banerjee & Hosur Suhas, [S.D.]; Azevedo, 2018).

Na teoria agambeniana sobre exceção e soberania, os campos têm espaço fundamental. Para o autor (2007b), os campos são o paradigma da modernidade, na medida em que a vida nua é apropriada, e a exceção afirma-se como regra. Nesse sentido os campos são os locais em que a exceção é materializada, apoiando-se unicamente na vida biológica, sem que haja nenhum regramento aplicável nem mediação jurídico-política por meio de institutos como a cidadania. Nisso, diferencia-se de espaços como a prisão, uma vez que, nessas, o Direito Penal atua em relação a um crime cometido.

A análise de Agamben é diretamente tributária das concepções de Michel Foucault de biopolítica e de totalitarismo de Hannah Arendt. É essa autora que analisa os campos a partir de guerras coloniais.

Ainda que os campos se relacionem diretamente à experiência nazista, a sua origem remontaria à dominação colonial. Para Arendt, em análise do totalitarismo enquanto técnica de dominação total, os campos são laboratórios em que a arbitrariedade é permitida. Nos seus termos, os campos apareceram “pela primeira vez durante a Guerra dos Bôeres, no começo do século XX, e continuaram a ser usados na África do Sul e na Índia para os ‘elementos indesejáveis’: aqui encontramos pela primeira vez a expressão ‘custódia protetora’ que mais tarde foi adotada pelo Terceiro Reich” (Arendt, 2004, p. 490). A estes, Agamben acrescenta os campos da política de *Reconcentración* criados pelos espanhóis em Cuba, em 1896, para reprimir a insurreição da população da colônia.

Nos casos citados houve a extensão a uma população civil inteira de um estado de exceção ligado a uma guerra colonial (Agamben, 2015, p. 23). O caráter de contenção de massas é relevante, uma vez que os campos são uma resposta ao controle de massas suspeitas, que podem se tornar guerrilha, revolução ou apoio de insurreição (Kotek; Rigoulot, 2000, p. 26-30). O caráter coletivo representa um importante fator na compreensão da função política que cumprem os campos: eles têm um objetivo que não se volta apenas para dentro, mas também para fora.

Os campos servem como mecanismo de disciplina dos considerados indesejados ou subversivos, que são uma ameaça à manutenção da ordem social. Ao mesmo tempo, porém, estes campos não estão excluídos do ordenamento social em que a autoridade do Estado se inscreve, sendo a escolha de quem constitui o elemento perigoso uma determinação da sociedade que se pretende construir a partir destas intervenções de exclusão social e submissão a trabalho forçado (Foucault, 2010). Entretanto, embora alguns campos tenham trabalho forçado, essa não é uma característica necessária, uma vez que em alguns

a função central é o afastamento de massas da política. A origem do campo está na exceção e sua função não está atrelada a um crime ou pena, mas na contenção de elementos dominados, ou, em casos extremos, eliminados. Nesse sentido, o campo não seria um elemento de perversidade ou externo à política, mas a estrutura sobre a qual a soberania estatal assenta-se.

Isso ocorre porque a soberania é uma construção política exercida por indivíduos em diferentes territórios, baseando-se na autoridade, na legitimidade e na coletividade. A primeira é a base do reconhecimento da capacidade de comando desses indivíduos ou grupos, enquanto a segunda está ligada à capacidade de exercer as diferentes práticas de governo das pessoas e das coisas nos territórios. Por fim, a coletividade nos lembra que a soberania se exerce em grupo, por meio de um conjunto amplo de pessoas afetadas por ela, ainda que não seja o alvo das ações de instituição e manutenção da soberania.

Estes três elementos estabelecem a soberania não enquanto um exercício monolítico, mas como uma relação que deve ser sempre reconquistada, reinscrita no corpo político. Neste sentido, ela é um poder que se realiza ao se exercer, sendo a relação com o espaço um elemento fundamental e que é revelado, também, na sua inscrição territorial, como no caso dos campos (Foucault, 2012; Raffestin, 1993; Scott, 1998).

A soberania, portanto, revela como se constituem as relações socioterritoriais e a hierarquia de poder numa determinada sociedade, pois permite iluminar a dinâmica entre a sociedade e o espaço por meio da constituição, manutenção ou destruição de territórios num processo de construção de determinadas normas de comportamento socioterritorial. As operações políticas que se constroem para a aplicação da soberania enquanto direito exclusivo de governo da autoridade estatal dependem de diferentes investimentos que envolvem sua justificação, sua relação com as coisas e as pessoas, com espaços habitados e não-habitados e com aquilo que no Estado pretende que lhe “pertença” (Blum, 2023, 2025). É por meio dessas ações que os campos aparecem como mecanismos importantes de construção desta capacidade estatal de funcionar enquanto aparato político, estabelecendo uma lógica de colonização interna que garante o exercício da autoridade estatal em diferentes territórios (Elias, 1993).

As reflexões agambenianas sobre campos abriram caminho para analisar a estrutura de poder no colonialismo externo e interno praticado pelos Estados modernos. E, nesse sentido, um dos autores mais inovadores é Achille Mbembe, quem ressignifica a relação entre vida, morte e soberania estatal para pensar em termos de necropolítica. Para ele, a necropolítica é “a expressão máxima de soberania” que “reside, em larga medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode e quem não pode viver” (Mbembe, 2017, p. 107).

Assim, “[exercer] a soberania é exercer o controlo sobre a mortalidade e definir a vida como uma realização e manifestação do poder”, sendo que a luta para a constituição de um determinado ordenamento social depende da “aniquilação do inimigo como objectivo prioritário e absoluto” junto da

organização de uma disciplina social que parte de um projeto de funcionamento da sociedade por parte dos atores estatais e sociais interessados (Mbembe, 2017, p. 108).

Em conjunto com a ordenação de determinados modos de vida para a sociedade – chamadas por Michel Foucault de estratégias biopolíticas (Foucault, 2010, 2023) - as estratégias necropolíticas constituem políticas da inimizade marcadas pela “instrumentalização generalizada da existência humana e a destruição material de corpos humanos e populações”, que Mbembe (2017) sugere que não são apenas lógicas abstratas, mas “tal como os campos de extermínio, aquilo que constitui o *nomos* do espaço político, ao qual ainda pertencemos” (p. 111). Essa é uma das possíveis contribuições de Mbembe (2017) para refletir sobre os campos, em especial no Brasil.

Apesar da relevância da categoria campos nos estudos sobre exceção, há poucos estudos sobre os campos existentes no Brasil. O empreendimento é arriscado, uma vez que, apesar de usos de diversos exemplos históricos, e do uso do método arqueológico de busca da origem das categorias, Agamben não estrutura seu pensamento em análise propriamente histórica nos termos de análise dos acontecimentos e de suas singularidades. Sua análise está mais calcada na busca por um universal, embora a relação entre singularidade e universalidade seja um dos muitos pontos ressignificados em sua obra.

Assim, se a teoria política de Agamben alimenta-se de exemplo histórico, o faz sem a preocupação de análise desses eventos, apresentando dificuldades concretas de uso de seu método para análise histórica localizada. É essa a dificuldade que assumimos: a de analisar a existência de campo no Brasil a partir do debate sobre soberania e Estado, mas com foco no campo específico, saindo da concepção generalizante.

No Brasil, houve diversos campos, e como exemplo citamos os campos da fome no Ceará criados no começo do século XX (Neves, 1995), os campos de internamento dos inimigos do Eixo durante a 2ª Guerra Mundial (Perazzo, 2009) – em relevante paralelo com os campos para descendentes japoneses nos Estados Unidos² -, e o objeto específico deste texto, o campo de Clevelândia do Norte, localizado no Amapá, na fronteira com a Guiana Francesa. Criada como um núcleo colonial agrícola, durante parte do governo de Arthur Bernardes foi espaço de confinamento de inimigos políticos e morais.

A definição de campo proposta por Agamben no livro “*Means Without End*” e no “*Homo Sacer*” é de um espaço onde se materializa o estado de exceção e cria, com isso, um espaço de vida nua onde a mais absoluta condição inumana é atingida (Agamben, 2000, p. 41). Para Agamben o campo é a matriz escondida e *nomos* do espaço político em que ainda vivemos³, ou seja, não se trata de um evento

² Embora pouco tratado, após os ataques de Pearl Harbor os Estados Unidos criaram campos para confinarem descendentes de japoneses na costa oeste, incluindo cidadãos americanos. A situação chegou ao julgamento da Suprema Corte através do caso Korematsu (1944). Fred Toyosaburo Korematsu recusou-se a deixar sua casa na Califórnia e foi condenado por violar a Ordem de Exclusão nº 34. A decisão final da Corte manteve a condenação de Korematsu com base em “necessidade militar” (seis votos a três) e minimizou o papel da discriminação racial na ordem de exclusão.

³ “This will lead us to look at the camp not as a historical fact and an anomaly that – though admittedly still with us – belongs nonetheless to the past, but rather in some sense as the hidden matrix and *nomos* of the political space in which we still live” (Agamben, 2000, p. 37).

marginal⁴, mas de um espaço que se inscreve no centro da política moderna. Neste sentido poderemos acompanhar Joël Kotek e Pierre Rigoulot (2000, p. 11), para quem “contar a história do século XX é contar a história do sistema de campo de concentração”.

Para Agamben o campo é o paradigma da modernidade, no sentido de

Um paradigma (o termo em grego quer dizer simplesmente "exemplo") é um fenômeno particular que, enquanto tal, vale por todos os casos do mesmo gênero e adquire assim a capacidade de construir um conjunto problemático mais vasto. Nesse sentido, o panóptico em Foucault e o duplo corpo do rei em Kantorowicz são paradigmas que abrem um novo horizonte para a investigação histórica, subtraindo-a aos contextos metonímicos cronológicos (França, o século XVIII) (Agamben, 2006, p. 133)

A partir da relação feita por Arendt (2004), Agamben menciona o contexto colonial na construção da exceção e de campos, mas não aprofunda essa análise. A relação entre violência colonial e exceção tem sido objeto de pesquisas mais abrangentes. Smith e Stucki (2011) analisam quatro experiências coloniais⁵ entre 1868 e 1908 e concluem que os campos foram usados em estratégias distintas, ainda que com certos pontos em comum, como a hierarquização entre colonizadores e nativos, estes sendo considerados violentos e pouco evoluídos. De fato, o racismo, em sua modalidade científica ou não, foi relevante na criação desses espaços de confinamento, uma vez que justificou que certos grupos fossem considerados ameaças, e, portanto, deveriam ser contidos.

A literatura atual sobre campos expandiu-se, abarcando experiências como a situação Palestina, a organização da política migratória e de estrangeiros de forma geral⁶, campos de detenção, campos militares, em um arquipélago de espaços de tecnologia espacial biopolítica que produzem o espaço e o in/h/umano conectados com a exceção. Claudio Minca defende a necessidade de uma teoria espacial do campo ou de teorias sobre o espaço que ajudem a compreender os trabalhos atuais sobre o campo (2015, p. 80). Dessa forma, assumir o campo como central para compreensão da afirmação da soberania do Estado brasileiro parece ser um caminho promissor.

Aprendizados institucionais do Estado brasileiro na aplicação da exceção a partir de Clevelândia do Norte

A Colônia Penal de Clevelândia do Norte surgiu num processo de reorganização das ações estatais brasileiras em seu território. Ela recebeu esse nome como forma de homenagem ao presidente norte-

⁴ Os campos são eventos marginais que estão no centro da política moderna. Este paradoxo é apenas aparente, e os campos atuais de migrantes mostram que a fronteira não está nas bordas, mas em todos os lugares, e com isso o mecanismo de seleção de ingresso, permanência e expulsão passa por uma redefinição das fronteiras políticas e sociais, através de ficções jurídicas convenientes.

⁵ Trata-se das experiências de campos britânicos na África do Sul, Guerra de Independência Cubana, supressão da rebelião de Herero e Nama, e americanos nas Filipinas.

⁶ As políticas norte-americanas com de migração tem tornado as operações do ICE (U.S. Immigration and Customs Enforcement) centradas em excepcionalidade, e no uso de campos de detenção de migrantes, sem a adequada informação da localização, práticas de maus tratos e desrespeito direitos, com comparações do ICE com polícia secreta. Ver: <https://theconversation.com/how-ice-is-becoming-a-secret-police-force-under-the-trump-administration-255019>.

americano Grover Cleveland, que emitiu em 1895 laudo arbitral favorável ao Brasil na disputa fronteiriça com a Argentina no entorno do Território de Palmas ou das Missões. A denominação “do Norte” surgiu para diferenciá-la de outra homenagem feita a Cleveland em cidade paranaense em 1892.

O campo de Clevelândia inicialmente era uma colônia agrícola na região fronteiriça com a Guiana Francesa, área também de disputa soberana. Com a derrota francesa na guerra franco-prussiana em 1871, a Terceira República Francesa começou uma agressiva campanha de presença em regiões coloniais sob sua jurisdição na Ásia, na África e nas Américas. Na região da Guiana, Brasil e França disputaram uma área controvertida. A decisão arbitral do Tribunal de Berna em 1900, definiu que Clevelândia era brasileira, uma vez que o Rio Oiapoque marcaria a fronteira entre os dois países, configurando uma derrota da demanda francesa.

A área foi objeto de medidas estatais brasileiras somente a partir de 1921, quando o Presidente Epitácio Pessoa criou o Centro Agrícola Cleveland (através do decreto 14.860). Entretanto, foi com Arthur Bernardes, em 1924, que o local se tornou colônia penal para receber elementos criminosos, indesejáveis ou opositores, muitos sem nenhum tipo de processo judicial, o que na expressão de Silva (2011) configura “criminosos sem crimes”. Bernardes passou seu governo em estado de sítio⁷, o que lhe conferia poderes extraordinários, inclusive o de determinar o desterro⁸.

Entretanto, é necessário trazer um panorama mais amplo. O início da República foi instável com revoltas como a Revolta da Vacina (1904)⁹, da Chibata (1910), a Guerra do Contestado (1912-1916), a Insurreição Anarquista (1918) e a Coluna Prestes (1925). Na capital, Rio de Janeiro, a gestão do prefeito Francisco Pereira Passos (1902-1906) foi marcada por reformas higienistas que, para “modernizar” a cidade, criaram proibições e perseguições à determinados grupos. O ambiente normativo e policial era de repressão. Normativamente devem ser citadas a Lei de Expulsão de Estrangeiros “envolvidos em subversões”, conhecida como Lei Adolfo Gordo (1907); a Lei de Repressão ao Anarquismo (1921); e a Lei de Imprensa, denominada “Lei Infame”, a qual restringiu a liberdade de imprensa (1923).

A resposta governamental era de intensa repressão, com o desterro dos “elementos perigosos”. Era feito envio para lugares isolados, tanto com a função de “limpeza da cidade” quanto alinhado aos objetivos de colonização para assegurar os pleitos territoriais brasileiros em áreas de fronteira disputadas. A polícia fazia varreduras, chamadas “canoas”, nos bairros populares e proletários do Rio de Janeiro (Romani, 2003, 315). A lógica da limpeza demandava um espaço de confinamento desses elementos.

⁷ Seu governo (1922-1926) começou com as incertezas provenientes da Revolução Constitucionalista, e teve 1.287 dias sob vigência de estado de sítio.

⁸ Essa medida não era prevista no Código Penal, sendo permitida somente em situação de estado de sítio, conforme Art. 80 da Constituição de 1891: “§ 2º - Este, porém, durante o estado de sítio, restringir-se-á às medidas de repressão contra as pessoas a impor: 1º) a detenção em lugar não destinado aos réus de crimes comuns; 2º) o desterro para outros sítios do território nacional”.

⁹ “Relatos oficiais apontam que para o Acre foram deportadas 1400 pessoas relacionadas ao episódio da Revolta da Vacina, e 444 pessoas ligadas direta e indiretamente a Revolta dos Marinheiros” (Silva, 2011).

Vários lugares foram utilizados pelas autoridades brasileiras enquanto espaços de concentração dos indesejados, fossem institucionalizados ou não. Inserem-se nessa lógica as ilhas de Fernando de Noronha, das Cobras (nestas foram enviados principalmente os participantes da Revolta da Chibata) e da Trindade (para a qual foram enviados tenentistas), e áreas dos municípios de Cucuí e Tabatinga (AM), além de Clevelândia do Norte (AP). Houve, portanto, a constituição de um conjunto articulado de locais de exceção pelo Estado brasileiro, implicando um projeto de poder sobre o território e não apenas ações episódicas.

O envio de dissidentes e indesejados ocorria através de navios-prisão, como o Itapacy e o Satélite, no caso das revoltas da Vacina e da Chibata (SILVA, 2011), ou o navio Campos, no caso de Clevelândia. Após o debelamento das revoltas, a questão do destino – espacial assim como político - dos detidos surgiu como questão estratégica, como aponta Silva (2011):

Quando aquelas duas Revoltas [da Vacina e da Chibata] foram sufocadas pelo poder republicano, o destino de todos os indesejados, a maioria “criminosa sem crimes”, foi a prisão e o desterro da capital federal, enviados para um local considerado ermo, distante e de difícil retorno à “civilização republicana”: a Amazônia, nas bordas de suas fronteiras. Fronteiras que não eram apenas geográficas e físicas, mas fundamentalmente **fronteiras simbólicas**; fronteiras que separavam no imaginário coletivo o idílio de uma sociedade desejada, das suas contradições e fissuras que deveriam ser eliminadas ou transferidas para lugares distantes, escondidas. (SILVA, 2011, s/p; grifos nossos)

É possível falar, então, de uma espécie de arquipélago de excepcionalidades, conforme mostra a experiência do anarquista Everardo Dias. Ele contou sua experiência nas masmorras do governo Bernardes em *Bastilhas Modernas*. Relatou as condições dos presídios por onde passou: Polícia Central, Detenção, Ilha Rasa, Ilha das Flores, Presídio do Bom Jesus e Casa de Correção e recorreu a testemunhos para registrar as prisões em que não esteve (CPDOC, s/d, p. 3-4).

Em dezembro de 1924 chegaram os primeiros presidiários a Clevelândia. Em 1925 foi criada a Delegacia de Ordem Política e Social, com função de reprimir os movimentos sociais e políticos. Alexandre Samis (2024, p. 73) ressalta que as deportações foram feitas pela 4ª Delegacia Auxiliar, sem processo judicial. Essa delegacia cumpria no Rio a função que o DOPS passou a ter em São Paulo, a vigilância social. Para Romani (2003, p. 318) há, nesse contexto, a emergência de um estado policial, já que “Clevelândia serviu como um laboratório de testes para as formas de controle e expurgo cada vez mais sofisticadas que serão implantadas na década seguinte sob a ditadura de Vargas. Os prisioneiros foram suas cobaias” (Romani, 2003, p. 320). O controle se dava pelo corpo. Segundo Romani,

nesse momento estava sendo **gerado o moderno Estado brasileiro com a chegada definitiva das práticas políticas de gestão do corpo social**. Se no início dos anos vinte já era perceptível o sucessivo aumento das práticas de controle em uma sociedade cada vez mais disciplinar, a política repressiva montada pelo Estado comandado por Arthur Bernardes efetiva de modo contundente uma prática totalitária de domínio sobre a vida. O nascimento de uma estratégia política no campo do biopoder calcada no discurso do saneamento e higiene, na disciplina no trabalho, no adestramento do corpo e no interesse comum entre patrões e empregados, ganha, em contrapartida, outra face da mesma moeda, **a necessidade de depuração dos corpos indigestos. Com a implantação da colônia penal de Clevelândia, esta estratégia adquire**

a forma limite possível: a prática do extermínio. Quando os mecanismos de controle social não surtem mais o efeito desejado faz-se necessário o expurgo dos elementos nocivos ao corpo são. Nestes momentos, geralmente períodos conturbados de convulsão pré-revolucionária, o Estado submete ao isolamento os elementos que, de um modo ou de outro, desestabilizam as instituições aceitas pela normalidade (Romani, 2013, p. 318-319; grifos nossos)

O campo é a localização da estratégia biopolítica de controle e afirmação da soberania, permitindo a escolha de quem vive e de quem morre. A relação de poder estabelecida em Clevelândia mostra um Estado repressivo que conjuga a relação de perseguição aos inimigos internos com a afirmação de fronteiras externas, com o estabelecimento do Estado estruturando-se pela localização da exceção, sendo Clevelândia uma de suas configurações mais enfáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os campos como espaços de materialização da exceção são centrais na teoria sobre exceção de Giorgio Agamben, a qual tem elementos relevantes que remetem ao pensamento de Hannah Arendt, Michel Foucault e ressoa no conceito de necropolítica de Mbembe. Apesar de os estudos sobre exceção ser um campo já consolidado no Brasil, há o desafio de pensar o caso brasileiro a partir dessas teorias. O desafio vem tanto da metodologia agambeniana que não se fixa em acontecimentos específicos, o que demanda a conjugação de análise histórica, com teoria política e direito, quanto da falta de trabalhos históricos que relacionem os campos no Brasil de maneira articulada com a exceção.

As questões levantadas por estes estudos também colocam em evidência a dimensão espacial da exceção e de sua contraparte, a norma. Pensar esse binômio demanda não apenas compreendê-las, mas estudá-las no conjunto das experiências históricas que as instrumentalizam e que não podem ignorar os usos do espaço e a função territorial dos campos.

Articular um território moderno demanda do Estado um exercício da soberania não apenas de forma normativa, mas também na aplicação da exceção, como se observa no caso brasileiro e em Clevelândia do Norte. O que pretendemos nesse trabalho é estabelecer uma agenda de pesquisa que alie os atuais estudos sobre campos, a história constitucional brasileira e estudos sobre segurança para compreender a estruturação do Estado brasileiro e sua relação com a exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agamben, G. Entrevista com Giorgio Agamben. Entrevistadora: Flavia Costa. Revista do Departamento de Psicologia - UFF, Niterói, v. 18, n. 1, p. 131-136, jan./jun. 2006.
- Agamben, G. Estado de exceção. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- Agamben, G. Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- Agamben, G. Meios sem fim: notas sobre a política. São Paulo: Autêntica, 2015.
- Aguiar, S. L. C. Segurança na América Latina: Cenários e perspectivas. Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 2, n. 3, p. 13-37, 2013.

- Arendt, H. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- Banerjee, V.; Hosur Suhas, P. The Client's Principles: Explaining Israel and Taiwan's Defense Ties with Central America. *Global Society*, p. 1–29, [S.d.].
- Bazzicalupo, L. Produção de segurança e incerteza dos critérios. In: Avelino, N.; Vaccaro, S. (Orgs.). *Governamentalidade | Segurança*. São Paulo: Intermeios, 2014. p. 81–104.
- Blum, G. G. O consenso da segurança na América Latina do início do século XXI: Insegurança territorial, políticas de combate ao crime e riscos geopolíticos. Tese (Doutorado em Geografia)—Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2024.
- Blum, G. G. Os negativos da soberania: Contribuições teóricas para a relação entre Estado, segurança e território. In: VITTE, Claudete de Castro Silva; BLUM, Gustavo Glodes (Orgs.). *Geografia das Relações Internacionais da América Latina e Caribe: Temas e debates*. 1.ed. ed. Curitiba: Appris, 2023. p. 23–46.
- Blum, G. G. Soberania. In: Baltazar, I.; Pacheco, F. (Orgs.). *Dicionário dos Valores e Cidadania Europeus*. 1. ed. ed. Lisboa: Petrony Editora, 2025.
- Brito, E. M. De. Do sentido aos significados do presídio de Clevelândia do Norte: repressão, resistência e disputa política no debate da imprensa. Dissertação (Mestrado em História) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- Brito, E. Oiapoque (Amapá): velhos problemas com novas roupagens. *Revista do Sistema Único de Segurança Pública*, v. 4, n. 1, p. 136-148, 2025.
- Buzan, B.; Hansen, L. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- Câmara, H. F. Estado de Exceção entre o Direito e a Vida: soberania, biopolítica e campos. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Direito), Universidade Federal do Paraná, 2010.
- Câmara, H. F.; Blum, G. G. Estado entre direito e não-direito: Legalidade, exceção e técnicas securitárias. In: RAMINA, Larissa (Org.). *Lawfare: Guerra jurídica e retrocesso democrático*. Curitiba: Íthala / GRD, 2022. v. 4 p. 295–321.
- De Azevedo, C. V. Correlações entre migração forçada e terrorismo: Reflexões sobre a crise dos refugiados na Europa. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, v. 19, 3 set. 2018.
- Diegues, A. C.; Roselino, J. E. Industrial policy, techno-nationalism and Industry 4.0: China-USA technology war. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 43, n. 1, p. 5–25, mar. 2023.
- Elias, N. *O processo civilizador: formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. v. 2
- Foucault, M. *A ordem do discurso: Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. 22. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- Foucault, M. *Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976)*. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

- Foucault, M. O poder psiquiátrico: Curso dado no Collège de France (1973-1974). São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- Foucault, M. Segurança, território, população: Curso dado no Collège de France (1977-1978). 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2023.
- Frankenberg, G. Técnicas de Estado: Perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- Gasparetto Júnior, A. *Atmósfera de Plomo: las declaraciones de estado de sitio en la Primera República brasileña*. Valência: Tirant lo Blanch, 2019.
- Kellner, D. Power, Autocracy, and the Crisis of Democracy in Donald Trump. *In*: AKANDE, Adebawale (Org.). *Power, Politics and Influence: Exercising Followership, Leadership, and Practicing Politics*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 383–409.
- Kotek, J.; Rigoulot, P. *Le siècle des camps*. JC Lattès, 2000.
- Mbembe, A. *Políticas da inimizade*. 1. ed. Lisboa: Antígona, 2017.
- Moniz Bandeira, L. A. *A desordem mundial: O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- Motta, B. V. de C. *Securitização*. *In*: SAINT-PIERRE, Héctor; VITELLI, Marina (Orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018. p. 859–866.
- Neves, F. de C. Curral dos bárbaros: os campos de concentração no Ceará (1915 e 1932). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 93-122, 1995.
- Perazzo, P. F. *Prisioneiros da guerra: os "súditos do eixo" nos campos de concentração brasileiros (1942-1945)*. São Paulo: Editora Imprensa Oficial, 2009.
- Power, S. *Genocídio: A retórica americana em questão*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- Raffestin, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- Romani, C. Algumas geografias sobre a fronteira franco-brasileira. *Ateliê Geográfico*, v. 2, n. 1, p. 43-64, 2008.
- Romani, C. *Clevelândia (Oiapoque): colônia penal ou campo de concentração?* *Verve*, v. 4, p. 112-130, 2003.
- Romani, C. *Clevelândia do Norte: aqui começa o Brasil!* *Verve*, v. 3, p. 314-320, 2003.
- Romani, C. *Clevelândia, Oiapoque: cartografias e heterotopias na década de 1920*. 2011.
- Saint-Pierre, H. L.11 de Setembro: Do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 23, n. 53, p. 9–26, mar. 2015.
- Samis, A. *Clevelândia: anarquismo, sindicalismo e repressão política no Brasil*. Brasília: Biblioteca do Senado, 2024.
- Scott, J. C. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven e Londres: Yale University Press, 1998.

- Silva, F. B. da. Do Rio de Janeiro para a Sibéria tropical: prisões e destierros para o Acre nos anos 1904 e 1910. *Revista Tempo e Argumento*, v. 3, n. 1, p. 161-179, 2011.
- Silva, T. T. M. A casa de detenção do Rio de Janeiro: a criminalização da vadiagem, 1904 - 1908. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em História) – Instituto Multidisciplinar, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2013.
- Smith, I. R.; Stucki, A. The colonial development of concentration camps (1868–1902). *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, v. 39, n. 3, p. 417-437, 2011.

Exceção e forma constitucional no regime Vargas (1930-1945)¹

 10.46420/9786585756785cap10

Raphael Peixoto de P. Marques 

INTRODUÇÃO

A análise histórica do Regime Vargas (1930-1945) oferece um campo privilegiado para a compreensão das relações entre constitucionalismo e exceção no Brasil. Durante os quinze anos em que Getúlio Vargas esteve no poder, o país atravessou três configurações institucionais distintas: o Governo Provisório (1930-1934), o Governo Constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945). Em cada um desses períodos, a articulação entre forma constitucional e mecanismos excepcionais assumiu contornos específicos, revelando as tensões entre normalidade jurídica e poderes extraordinários.

Escrever a história constitucional do Regime Vargas a partir da chave de leitura da regra/exceção exige cautela metodológica diante da ambiguidade da categoria “estado de exceção” (Goupy, 2023). Neste texto, evitarei compreender o fenômeno da exceção como sinônimo de pura anomia, isto é, como um espaço de suspensão integral do direito. Como adverte Massimo Meccarelli (2009), essa perspectiva excludente – que entende o problema da exceção como algo *exterior* ao sistema do direito – é produto de uma específica mentalidade moderna, que, baseada no conceito de soberania, coloca o Estado como o exclusivo produtor e administrador do direito.

Esse enquadramento conceitual, contudo, é excessivamente abstrato e parcial: “ele põe a questão distante da dimensão fenomenológica – própria do plano histórico-jurídico – e não considera a diversidade das percepções e empregos do registro da exceção nas diversas maturidades temporais” (Meccarelli, 2011, p. 89).

Assim, entendo ser mais produtivo reconstruir os momentos de crise ou ruptura constitucional a partir das múltiplas e complexas relações entre forma constitucional e exceção. Interessa-me identificar as múltiplas tecnologias de excepcionalidade, quais os conceitos e institutos de emergência mobilizados (poder discricionário, estado de sítio, estado de guerra, estado de emergência), como a contingência política foi traduzida juridicamente e quais as estratégias criadas para interditar o controle judicial.

¹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/VargasEdE>.

Essa perspectiva permite ler o período estudado como um laboratório de “soluções de exceção” que, sem abandonar a linguagem do Direito, reconfigurou: (i) o parâmetro constitucional; (ii) a separação de poderes; e (iii) as garantias individuais. A hipótese central é que a relação entre forma constitucional e exceção assumiu diferentes enquadramentos ao longo do período, respondendo às transformações político-ideológicas e às necessidades de legitimação do regime.

Entre a “legalidade revolucionária” e a “legalidade ordinária”: o Governo Provisório e o Poder Discricionário (1930-1934)

O “movimento revolucionário” de outubro de 1930 representou uma ruptura na ordem constitucional brasileira da Primeira República (1891-1930). Com a deposição do presidente Washington Luís e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, a Constituição de 1891 foi suspensa e substituída por um novo arranjo institucional de natureza excepcional. Diferentemente do que ocorreria nos períodos subsequentes, o problema da exceção se colocou inicialmente de forma estrutural na fundação do *Governo Provisório*. Por outro lado, a forma como foram articulados forma constitucional e exceção naquele contexto histórico é indicativa de uma nova atuação estatal, isto é, do Estado Interventor e de sua intensa produção normativa nos variados âmbitos sociais e econômicos.

A estrutura jurídica do novo regime foi criada por meio do Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, que suspendeu parcialmente (e seletivamente) a Constituição de 1891 (BRASIL, 1930). Com o parâmetro constitucional suspenso, cada decreto, cada ato do governo provisório modificava as fronteiras estruturais do sistema do direito. Por isso, não foi preciso recorrer aos institutos de emergência da Primeira República (1891-1930), como o estado de sítio.

As novas regras alteraram substancialmente a dinâmica constitucional: os parlamentos foram dissolvidos e os governadores foram substituídos por interventores. Em razão disso, o controle da produção normativa foi atribuído ao Governo Provisório, que exerceria “discricionariamente, em toda sua plenitude”, as funções e atribuições do poder executivo e do poder legislativo, até que fosse promovida a “reorganização do país” (BRASIL, 1930). O mesmo decreto suspendeu as garantias constitucionais e criou uma cláusula de exclusão de apreciação judicial no tocante aos atos do regime. Como registrou um analista estrangeiro alguns anos depois, “foi o primeiro exemplo de governo ditatorial na evolução constitucional do Brasil” (Loewenstein, 2025, p. 94).

O Decreto n. 19.398 foi marcado por uma curiosa ambiguidade. Representava uma profunda ruptura com o ordenamento constitucional vigente, mas, ao mesmo tempo, era permeado por elementos de continuidade, como o termo *decreto*, a numeração adotada – que dava seguimento àquela iniciada na Primeira República – e a manutenção parcial do texto da Constituição de 1891. Como não houve a outorga imediata de uma nova constituição para resolver o problema do fundamento do regime, abriu-se uma interessante dinâmica entre “legalidade revolucionária” e “legalidade ordinária”.

Essa dinâmica também estava presente na criação e funcionamento do chamado “Tribunal Especial”, uma espécie de justiça revolucionária criada, *ex post facto*, para processar e julgar os crimes políticos e funcionais que fossem de interesse da “Revolução” (BRASIL, 1930a). Prevista já no decreto de fundação do Governo Provisório, coube a essa corte de exceção defender os “princípios do regime republicano, do decoro e do prestígio da administração, do erário público” e aplicar sanções de caráter político-administrativo.

A breve existência do Tribunal Especial (novembro de 1930 a março de 1931) e suas transformações subsequentes — primeiro na Junta de Sanções e depois na Comissão de Correição Administrativa — destacam as tensões inerentes à construção de um sistema de justiça revolucionária que reivindicava tanto autoridade jurídica quanto poderes excepcionais. A ambiguidade que marcou o tribunal, uma corte que pretendia aplicar o “direito”, mas que estava “fora” do sistema jurídico ordinário, é representativa de instituições judiciais que são qualificadas como de “exceção”.

Esse pêndulo entre regra e exceção, com o aumento de complexidade da estrutura hierárquica do sistema do direito, possibilitou uma intensa disputa jurídica sobre os limites e possibilidades do “poder revolucionário” à luz da legalidade produzida pelo próprio Governo Provisório e, posteriormente, do texto da Constituição de 1934, que, no art. 18 das disposições transitórias, aprovou os atos editados por Vargas e pelos interventores federais.

No cerne do debate sobre as prerrogativas jurídicas do Governo Provisório estava o “poder discricionário”, previsto no art. 1º do Decreto 19.398. Foi por meio do poder discricionário – e o que ele representava – que o projeto intervencionista e de centralização política foi “executado, compreendido, defendido e combatido durante o Governo Provisório” (Lopes, 2019, p. 22).

O poder discricionário não era algo evidente e incontroverso, porém um conceito e uma prática em disputa, o que evidencia a complexidade do fenômeno jurídico, a relativa autonomia do direito e a importância das contingências históricas (no caso, os processos de transição política) para a dinâmica constitucional.

Tradicionalmente, os juristas descrevem uma revolução como uma mudança de regime político com a violação da constituição em vigor. Uma revolução teria poderes de exceção ilimitados e poderia criar o direito sem as limitações jurídicas previamente existentes. Nessa perspectiva, qualificar uma revolução como “legal” ou “ilegal” poderia, a princípio, soar contraditório. Ao analisar as fontes, contudo, foi possível perceber que os juristas, seja no campo doutrinário (Rezendo, 1931, 1932; Massena, 1934; Poznanski, 1934; Arruda, 1934) ou judicial², promoveram leituras sobre o poder discricionário que problematizaram essa interpretação.

² As inúmeras fontes judiciais foram consultadas na Revista *Archivo Judiciário*.

Durante todo o período do Governo Provisório (1930-1934), e depois da Constituição de 1934 – com o dispositivo de “aprovação” dos atos do regime (Picanço, 1934; Tovar, 1934; Vasconcellos Filho, 1934) –, verificou-se um intenso debate sobre os eventuais limites jurídicos da prerrogativa “revolucionária” na produção do direito. Os casos judiciais são particularmente interessantes, uma vez que estava em vigor uma cláusula de exclusão de apreciação judicial. A recorrente utilização durante a história constitucional brasileira de normas que proíbem o controle judicial é um dado comprobatório da preocupação que regimes autoritários possuem com a atuação do Judiciário e com a narrativa de legitimação de atos arbitrários.

Baseado em um exame preliminar, é possível concluir que o Judiciário, em especial o STF, confirmou a natureza “revolucionária” dos decretos editados pelo Governo Provisório com base em variadas razões, como a “doutrina do governo de fato”, a teoria jurídica da revolução ou a doutrina das questões políticas. Contudo, a atuação do Judiciário demonstrou que, embora reconhecendo o poder discricionário, houve a necessidade de mobilizar a linguagem do direito, desvelando, às vezes, o paradoxo de um soberano que vincula a si mesmo.

Em parte das decisões, a cláusula de exclusão de apreciação judicial foi relativizada. Em alguns casos analisados, o argumento da inconstitucionalidade dos atos do governo foi adotado de forma indireta. Em inúmeros casos, os tribunais foram chamados a decidir conflitos sobre questões envolvendo a validade da legislação e dos atos administrativos do regime a partir de uma variedade de parâmetros: a Constituição de 1891, o Decreto n. 19.398, o Código dos Interventores, a Constituição de 1934. No fundo, tais debates refletiam, em grande medida, as disputas ideológicas sobre política e direito sob o pando de fundo do intervencionismo estatal.

A tensão entre a manutenção do poder discricionário e a promessa de reconstitucionalização, entre forma constitucional e exceção, acabou sendo um elemento que marcou de forma intensa o Governo Provisório.

Constituição e poderes de emergência: o Governo Constitucional (1934-1937)

A promulgação da Constituição de 1934 estabilizou formalmente a relação entre direito e política. Com a entrada em vigor do novo texto constitucional, a exceção deixou de ser estrutural e foi traduzida em institutos de emergência previstos na própria Constituição. A tensão entre forma constitucional e exceção passou a ser mediada pelos mecanismos constitucionais do estado de sítio e do estado de guerra, que estabeleciam os limites e as condições para a suspensão temporária de garantias constitucionais.

A Constituição de 1934 estabelecia, em seu artigo 175, as condições que autorizariam a decretação do estado de sítio: a iminência de agressão estrangeira ou a emergência de insurreição armada (BRASIL, 1934). Diferentemente do regime constitucional anterior, não havia previsão do estado de sítio preventivo, instituto que havia sido objeto de intensas críticas durante a Primeira República. As medidas

que poderiam ser adotadas durante o estado de sítio eram taxativamente enumeradas: desterro para outros pontos do território nacional, detenção em edifício não destinado a réus de crimes comuns, censura de correspondência e publicações, suspensão da liberdade de reunião e de tribuna, busca e apreensão em domicílio (Marques, 2013). O estado de guerra, previsto no art. 161, era de aplicação restrita aos casos de guerra externa.

A estabilidade do arranjo constitucional de 1934 seria, contudo, de curta duração. Em novembro de 1935, ocorreu uma revolta armada contra o governo de Vargas que ficou conhecida como “Intentona Comunista”. O levante militar, que teve forte influência do Partido Comunista Brasileiro (PCB), eclodiu inicialmente nas cidades de Natal e Recife, chegando ao Rio de Janeiro alguns dias depois. Embora rapidamente debelado pelas forças governamentais, o movimento serviu de pretexto para uma profunda reformulação do aparato repressivo do Estado e dos mecanismos de emergência constitucional (Marques, 2015).

A reação do governo Vargas às revoltas foi rápida e intensa. Em menos de cinco meses, de novembro de 1935 a março de 1936, o regime promoveu uma intensa repressão: decretou o estado de sítio, reformou a Constituição para aumentar os efeitos das medidas de emergência e alterou a Lei de Segurança Nacional. No âmbito institucional, promoveu uma feroz perseguição policial, com inúmeras prisões, criou a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, com o objetivo de expurgar do serviço público civis e militares acusados de subversão, e o Tribunal de Segurança Nacional, órgão judicial para processar e punir os participantes da rebelião armada (Marques, 2015; 2021).

Do ponto de vista da relação entre forma constitucional e exceção, a medida mais significativa desse período foi a reforma constitucional aprovada ainda em 1935. A discussão legislativa pode ser vista como um espaço privilegiado dos argumentos em defesa da suspensão da Constituição de 1934 e que criticavam o “excesso” de garantias individuais diante do perigo comunista.

O argumento da salvação pública, em especial, expressa uma teoria da exceção que se baseia na ideia de que o Estado precederia a Constituição. Nesse sentido, particularmente interessante foi a interpretação do relator, deputado Jayro Franco, a respeito da tensão regra/exceção. Para Franco, “a salvação pública é a lei suprema, é cláusula implícita em todas as constituições escritas”. Salles Filho, outro deputado defensor do governo, argumentou com a legítima defesa: “temos que cumprir hoje um dever sagrado, que é o de salvar o Brasil; que fique para amanhã este outro, de preservar a Constituição” (BRASIL, 1935, p. 9192-9204). O ministro da justiça, Vicente Ráo, em conferência realizada no Instituto da Ordem dos Advogados, alegou que a criação do novo instituto constitucional de emergência teria sido guiada pelo “dedo de Deus”, com o objetivo de promover a “luta contra o estrangeiro, o estrangeiro que nos agride” (BRASIL, 1936, p. 11307).

Das três emendas constitucionais aprovadas pelo parlamento, destaca-se a que criou uma espécie de estado de guerra *interno*:

Emenda nº 01 – A Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, poderá autorizar o Presidente da República a declarar a *comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra*, em qualquer parte do território nacional, observando-se o disposto no artigo 175, n. 1, §§ 7º, 12 e 13, e devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionais que não ficarão suspensas (BRASIL, 1935, p. 9.272).

Em termos analíticos, trata-se de uma reconfiguração estrutural da relação forma constitucional e exceção: a constituição deixou de ser parâmetro para o uso dos poderes de emergência. A jurisprudência do STF a respeito do habeas corpus impetrados contra as medidas repressivas do governo comprova essa conclusão (Nascimento, 2025).

A criação de um tribunal de exceção que funcionaria apenas durante a decretação da comoção intestina grave foi, nesse arranjo, a expressão institucional dessa reconfiguração no âmbito judicial: não se tratava apenas de judicializar a repressão, mas de inseri-la em um contexto excepcional, com base no novo quadro de emergência. O Tribunal de Segurança Nacional poderia ser descrito, assim, como uma corte de exceção triplamente qualificada: órgão do judiciário criado *ex post facto*, que funciona apenas durante o estado de guerra equiparado e em um cenário de garantias constitucionais suspensas (Marques, 2021).

O novo instituto de emergência constitucional foi decretado em março de 1936, tornando sem efeito quase toda a declaração de direitos da Constituição de 1934. Foram suspensos os direitos à liberdade de expressão, de reunião, de associação, à inviolabilidade do domicílio, à ampla defesa, ao juiz natural. Também foram suspensas as normas constitucionais que proibiam a retroatividade das leis penais, a criação de tribunais de exceção e as normas que garantiam o habeas corpus e o mandado de segurança.

Por fim, todas as limitações ao estado de sítio foram suspensas, inclusive as imunidades parlamentares. Não por acaso, no mesmo dia da publicação do decreto presidencial, foram presos os principais parlamentares da oposição: João Mangabeira, Domingos Velasco, Octavio da Silveira, Abguar Bastos e Abel Chermont (Marques, 2015).

O país viveu sob o Estado de Guerra equiparado até junho de 1937. Em outubro, a medida foi novamente decretada, com a finalidade de facilitar o golpe de Estado que implantou o Estado Novo.

A Constituição de 1937 e o Estado Novo (1937-1945): uma constituição que suspende a si mesma

O golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 inaugurou uma nova fase na relação entre constitucionalismo e exceção no Brasil. Com a outorga de uma nova constituição por Getúlio Vargas e a dissolução do Congresso Nacional, estabeleceu-se um regime ditatorial que duraria até outubro de 1945.

Os pressupostos ideológicos do novo regime foram explicitados por Vargas na “Proclamação ao povo brasileiro”, um manifesto lido na rádio no mesmo dia do golpe. Para Vargas (1938, p. 21), a

“democracia de partidos” deveria acabar, porque “subverte a hierarquia, ameaça a unidade pátria e põe em perigo a existência da Nação, extremando as competições e acendendo o facho da discórdia civil”. O voto direto seria um engodo, uma “máscara que mal dissimula o conluio dos apetites pessoais e de corrilhos” (Vargas, 1938, p. 21). A constituição anterior, baseada nas formas clássicas do liberalismo e do sistema representativo, estava “antedatada em relação ao espírito do tempo”; estava destinada a “uma realidade que deixará de existir” (Vargas, 1938, p. 23).

Essa tendência política influenciou a Constituição de 1937. O novo texto constitucional era uma representação clara do constitucionalismo autoritário e antiliberal do período entreguerras (Santos, 2016; Rosenfield, 2021). Numa entrevista dada aos jornais em novembro de 1937, Francisco Campos explicou as diretrizes constitucionais do Estado Novo. Para ele, a “incorporação das massas no horizonte político” modificara profundamente a essência das instituições políticas (Campos, 1938, p. 14-15).

Para Campos (1938), a aceleração do tempo político tinha alterado as funções do governo e reformulado a divisão de poderes, atribuindo um novo papel ao poder executivo. O Poder Legislativo seria incapaz de enfrentar os novos desafios do mundo, uma vez que a legislação tinha perdido o seu “carácter exclusivamente político” para assumir um “conteúdo técnico” (Campos, 1938, p. 12).

A nova constituição articulava um engenhoso mecanismo de exceção, que possibilitou a Vargas governar de forma discricionária e centralizada até 1945. A arquitetura institucional do Estado Novo pode ser sintetizada em quatro estratégias normativas: (i) a dissolução dos órgãos legislativos (federal, estadual e municipal) e a concentração de poderes executivos e legislativos na figura do Presidente da República; (ii) a suspensão das eleições e o condicionamento do funcionamento do Legislativo à realização de um plebiscito marcado “de acordo com a conveniência do Presidente”; (iii) a decretação do estado de emergência pela própria Constituição de 1937; (iv) a proibição do controle judicial dos atos do governo.

O cientista político Karl Loewenstein, em sua obra *Brazil under Vargas* (1942), ofereceu uma das análises mais penetrantes da Constituição de 1937. Para Loewenstein, tratava-se de uma “*ghost constitution*”. A expressão captura a natureza paradoxal do documento: “ela existe no papel, mas suas disposições essenciais são desprovidas de realidade vida” (Loewenstein, 2025, p. 123).

Loewenstein propôs compreender a Constituição de 1937 como uma “*double constitution*”. De um lado, havia o texto constitucional formal, com seus 187 artigos, de outro, havia a realidade do poder concentrado nas mãos do presidente, sem qualquer limitação constitucional efetiva. Por isso, Loewenstein (2025, p. 123-124) sugeria que a constituição deveria ser lida “de trás para frente”, começando pelos artigos finais, pois eram estes que revelavam a verdadeira natureza do regime. Diferentemente de outros regimes ditatoriais que simplesmente operavam sem uma constituição, o regime de Vargas estaria “*wrapped up in two constitutions*” – envolto em duas constituições (Loewenstein, 2025, p. 125).

Os artigos finais da Constituição de 1937 – as disposições transitórias e finais – continham as regras que paralisavam o resto do texto constitucional. Os artigos 186 e 187 estabeleciam que a constituição entraria em vigor sob estado de emergência e deveria ser submetida a um plebiscito nacional convocado pelo Presidente. Durante a vigência da medida de exceção, o Presidente poderia praticar diversos atos restritivos de direitos individuais. Como o plebiscito jamais foi realizado, Vargas governou durante todo o Estado Novo sob um regime de exceção constitucionalizado. Na explicação de Loewenstein (2025, p. 124), prevalecia no Brasil um “estado perpétuo de emergência nacional” e não haveria uma “Constituição brasileira válida destinada à normalidade”.

Esse sofisticado e intrigante mecanismo chamou a atenção de Loewenstein:

(...) o constitucionalista com senso de humor ficará encantado com um quebra-cabeça jurídico que é surpreendentemente semelhante ao do Barão de Münchhausen da fábula, que se tira do pântano levantando-se pelos próprios cabelos. Como a declaração de emergência ilimitada faz parte da Constituição e está contida nela como uma disposição específica, somente uma emenda constitucional poderia revogá-la. Para uma emenda constitucional, no entanto, a colaboração dos órgãos parlamentares previstos pela Constituição (...) é obrigatória (art. 174). Mas as eleições para o Parlamento Nacional não serão realizadas até que a Constituição tenha sido aceita por plebiscito (art. 178). Assim, um gato constitucional está correndo atrás de seu rabo jurídico, ou vice-versa. Um quiproquó mais sutil raramente foi perpetrado no campo do Direito Constitucional, que, de outra maneira, tem se mostrado bastante impermeável a pegadinhas jurídicas e traquinagens constitucionais (Loewenstein, 2025, p. 124-125).

Além do estado de emergência permanente, a Constituição de 1937 concentrava poderes extraordinários nas mãos do Presidente da República. O artigo 180 estabelecia que “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União”. Como o parlamento jamais se reuniu, Vargas exerceu o poder legislativo (por meio de *decreto-lei*) e o poder de reforma constitucional (por meio de leis *constitucionais*) durante todo o Estado Novo. Como Francisco Campos confidenciou a Loewenstein (2025, p. 165), Vargas representava o *poder constituinte*.

A Constituição de 1937 também limitava significativamente o controle judicial sobre os atos do governo. O artigo 170 estabelecia que “durante o estado de emergência ou o estado de guerra, dos atos praticados em virtude deles não poderão conhecer os Juízes e Tribunais”. A constituição também autorizava o Presidente a suspender uma decisão do STF no caso de declaração de inconstitucionalidade, quando necessária ao “bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta” (art. 96, parágrafo único).

Outro instrumento importante de concentração de poderes era o chamado “poder de expurgo” (Pinto, Martins, 2023). O artigo 177 da Constituição autorizava o presidente a aposentar ou reformar civis e militares “no interesse do serviço público ou por conveniência do regime”. Esta prerrogativa foi

ampliada pela Lei Constitucional n. 2, que estendeu esse poder “por prazo indeterminado”. A prerrogativa foi utilizada também por interventores contra magistrados estaduais (Costa, 2024).

No contexto da guerra, após o rompimento de relações diplomáticas com os países do Eixo, a dupla constituição foi rearticulada com uma nova dimensão da excepcionalidade. Vargas decretou o Estado de Guerra e suspendeu várias normas constitucionais, incluindo garantias penais, direitos trabalhistas e, o mais importante, o prazo final para a realização do plebiscito. No âmbito dos poderes extraordinários de guerra, Vargas ainda promoveu uma reforma constitucional que autorizava o governo a suspender o direito à propriedade de “súditos de Estado estrangeiro, que, por qualquer forma, tenham praticado atos de agressão de que resultem prejuízos para os bens e direitos do Estado brasileiro” (BRASIL, 1942a; Marques, Pinto, 2025).

O Estado Novo somente terminaria em outubro de 1945, quando Vargas foi deposto por um golpe militar. A transição para a democracia abriu espaço para a desmontagem do sofisticado arranjo excepcional da Constituição de 1937, além de ter possibilitado intensos debates sobre as formas e tempos da convocação de uma assembleia constituinte e a disputa por medidas de reparação dos perseguidos políticos (Marques, 2020, 2023).

CONCLUSÃO

A análise das três configurações institucionais do Regime Vargas revela que a relação entre forma constitucional e exceção não obedeceu a um padrão fixo, mas assumiu contornos específicos em cada período, respondendo às contingências políticas e às estratégias de legitimação do poder.

No Governo Provisório (1930-1934), a exceção apresentou-se de forma estrutural: sem constituição vigente, o “poder discricionário” operava como fundamento último do regime. A tensão entre “legalidade revolucionária” e “legalidade ordinária” gerou uma dinâmica peculiar, na qual os próprios atos do governo redefiniam continuamente os limites do sistema jurídico. Paradoxalmente, a ausência de parâmetro constitucional não impediu que o Judiciário fosse chamado a decidir sobre os limites do poder revolucionário, revelando que mesmo a exceção estrutural não dispensava inteiramente a linguagem do direito.

Com a Constituição de 1934, a exceção foi internalizada no texto constitucional por meio dos institutos de emergência. Entretanto, os eventos de 1935 demonstraram que essa internalização era insuficiente para os propósitos do regime. A criação do estado de guerra interno representou uma reconfiguração da relação entre forma constitucional e exceção: a própria constituição deixou de funcionar como limite para os poderes de emergência. O Tribunal de Segurança Nacional e a suspensão quase integral da declaração de direitos evidenciam como a forma constitucional foi instrumentalizada para legitimar práticas excepcionais que esvaziavam seu conteúdo normativo.

O Estado Novo (1937-1945), por sua vez, levou essa lógica ao extremo com uma constituição que suspendia a si mesma. A “*double constitution*” descrita por Loewenstein significou uma forma mais sofisticada e engenhosa de mecanismo excepcional: a exceção não era exterior à constituição, nem meramente internalizada por ela, mas constitutiva de sua própria estrutura. Vargas governou durante oito anos sob um “estado perpétuo de emergência nacional” que era, paradoxalmente, instrumentalizado pelo próprio texto constitucional.

Esses três modelos — exceção estrutural, poderes de emergência e *double constitution* — demonstram que o Regime Vargas funcionou como um verdadeiro laboratório de “soluções de exceção”. Em nenhum momento a linguagem do direito foi abandonada; ao contrário, foi permanentemente mobilizada para legitimar a concentração de poderes, a suspensão de garantias e a exclusão do controle judicial. A história constitucional desse período evidencia, assim, que a exceção não é necessariamente o “outro” do direito, mas pode ser incorporada, transformada e até normalizada pela própria forma constitucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arruda, J. O Poder judiciário em face do governo provisório. Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. 30, n. 1, p. 9-11, jan./mar. 1934.
- BRASIL. Diário do Poder Legislativo, 18/12/1935, Discursos dos deputados Jayro Franco e Salles Filho, p. 9194-9204.
- BRASIL. Diário do Poder Legislativo, 19/12/1935, p. 9272, Decreto Legislativo n. 06, Emenda n. 01, de 18 de dezembro de 1935.
- BRASIL. Diário do Poder Legislativo, 03/05/1936, Conferência do Ministro da Justiça, p. 11307.
- BRASIL. Diário Oficial da União, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16/7/1934.
- BRASIL. Diário Oficial da União, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 10/11/1937.
- BRASIL. Diário Oficial da União, Decreto n. 10.358, de 31 de agosto de 1942, Seção 1, 1/9/1942, p. 13413.
- BRASIL. Diário Oficial da União, Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, Seção 1 - 12/11/1930, p. 20663.
- BRASIL. Diário Oficial da União, Decreto n. 19.440, de 28 de novembro de 1930, Seção 1 - 30/11/1930a, p. 21540.
- BRASIL. Diário Oficial da União, Lei Constitucional n. 5, de 10 de março de 1942, Seção 1, 11/3/1942a, p. 383.
- Campos, F. Diretrizes constitucionais do novo Estado brasileiro. Revista Forense, v. 35, n. 73, janeiro/março, 1938.

- Costa, M. J. R. da. O poder de expurgo no Estado Novo: o art. 177 da Constituição de 1937 na jurisprudência do STF (1937-1945). Dissertação de mestrado, PPGD-UFERSA, 2024.
- Goupy, M. O Estado de Exceção ou a impotência autoritária do Estado na era do liberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2023.
- Loewenstein, K. O Brasil sob Vargas. Tradução de Pedro Davoglio. São Paulo: Contracorrente, 2025.
- Marques, R. P. de P. Constituent power and constitutional change in Brazil's transition to democracy (1945-1946). In: Meccarelli, M.; Paixão, C.; Roesler, C. (Eds.). Innovation and transition in law: Experiences and Theoretical Settings. Madrid: Dykinson, 2020.
- Marques, R. P. de P. Cortes de Exceção e emergência Constitucional: O debate sobre o Tribunal de Segurança Nacional. *Latin American Human Rights Studies*, v. 1, 2021.
- Marques, R. P. de P. Demandas por direitos e responsabilidade criminal na transição para a democracia no Brasil (1945-1949). In: CABRAL, Rafael Lamera Giesta (Org.). Democracia, Estado e Direitos Humanos: estudo sobre justiça de Transição. Mossoró: EdUFersa, 2023.
- Marques, R. P. de P. Estado de exceção e mudança (in)constitucional no Brasil (1935-1937). *Historia Constitucional*, n. 14, p. 353-386, 2013.
- Marques, R. P. de P. Repressão política e usos da Constituição no Governo Vargas (1934 - 1937). Curitiba: Primas, 2015.
- Marques, R. P. de P.; Pinto, F. R. M. O debate sobre as reparações de guerra no segundo governo Vargas (1951-1954): o caso da empresa Química Bayer como “empresa inimiga”. In: Douglass, M. (Org.). Segundo Governo Vargas: História & historiografia. Teresina: Cancioneiro, 2025.
- Massena, N. O que significa, juridicamente, “poder discricionário”. *Política: Revista de Direito Público, Legislação Social e Economia*, Rio de Janeiro, v. I, p. 87-103, janeiro, 1934.
- Meccarelli, M. Paradigmi dell’eccezione nella parabola della modernità penale. Una prospettiva storica-giuridica. *Quaderni Storici*, n. 131, fascicolo 2, agosto de 2009.
- Meccarelli, M. Regimes jurídicos de exceção e sistema penal: mudanças de paradigma entre Idade Moderna e contemporânea. In: Dal Ri Jr, A.; Sontag, R. (org.). História do Direito Penal entre Medievo e Modernidade. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.
- Nascimento, S. O. Judiciário e emergência constitucional: a jurisprudência do STF sobre o habeas corpus (1935-1937). Dissertação de mestrado, PPGD-UFERSA, 2025.
- Picanço, M. O artigo 18 das disposições transitórias da Constituição federal. *Archivo judiciário*, v. 39, jul./set. 1936.
- Pinto, F. R. M.; Martins, A. C. M. Oliveira Vianna: princípios constitucionais autoritários do Estado Novo varguista. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 184, n. 493, p. 164–184, 2023.

- Poznanski, R. A autolimitação dos poderes do governo provisório. *Política: Revista de Direito Público, Legislação Social e Economia*, Rio de Janeiro, p. 45-56, janeiro, 1934.
- Rezende, A. V. O Governo provisório e a extensão de seus poderes. *Revista de jurisprudência brasileira*, v. 10, n. 28, p. 3-4, jan. 1931.
- Rezende, A. V. O Governo provisório é um governo de poderes limitados. *Archivo judiciário*, v. 23, jul./set. 1932.
- Rosenfield, L. Revolução conservadora. *Genealogia do constitucionalismo autoritário brasileiro (1930-1945)*. Porto Alegre: EdiPRUCRS, 2021.
- Santos, R. D. dos. Ditadura e corporativismo na Constituição de 1937: o projeto centralizador e antiliberal de Francisco Campos. In: Pinto, A.; Martinho, F. (org.). *A onda corporativa*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
- Tovar, J. O artigo 18 das disposições transitórias da Constituição federal. *Archivo judiciário*, v. 39, jul./set. 1936.
- Vargas, G. *A nova política do Brasil*. Volume V. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- Vasconcellos Filho, J. T. da C. Os actos do governo provisório e a sua aprovação pela Constituição: em torno da intelligencia do art. 18 das disposições transitórias. *Archivo judiciário*, v. 37, jan./mar. 1936.

Intervenção federal no Brasil¹

 10.46420/9786585756785cap11

Laila Maia Galvão 

INTRODUÇÃO

A intervenção federal constitui um instrumento de elevada plasticidade, cujos usos são múltiplos e variáveis conforme o contexto político e institucional. Basta observar, por exemplo, o artigo 34 da Constituição de 1988, no qual se encontram expressões e conceitos dotados de significativo grau de indeterminação semântica. Termos como “grave comprometimento da ordem pública”, bem como as hipóteses relacionadas aos chamados princípios sensíveis, suscitam interpretações diversas. O mesmo se aplica às previsões relativas à violação da forma republicana ou à tutela dos direitos da pessoa humana: em tese, qualquer afronta a direitos fundamentais poderia, potencialmente, justificar a decretação de uma intervenção federal. Dessa forma, a própria Constituição abre um amplo espectro de possibilidades para o uso do instituto, em razão da natureza aberta e não exaustivamente delimitada de tais conceitos.

A Constituição 1988 disciplina a intervenção federal como medida de caráter excepcional, destinada a preservar a ordem constitucional e o pacto federativo em situações de grave comprometimento institucional. O já mencionado artigo 34 estabelece as hipóteses em que a União poderá intervir nos Estados e no Distrito Federal, distinguindo, quanto à forma de deflagração, entre intervenções de iniciativa própria do Poder Executivo federal e intervenções dependentes de provocação por outros órgãos ou autoridades.

No que se convencionou denominar intervenção federal “espontânea”, a iniciativa parte diretamente do Presidente da República, nos termos do artigo 34, inciso III, da Constituição, quando se verifica a necessidade de “pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”. Nessa modalidade, o Chefe do Executivo federal atua de ofício, diante de uma situação de anormalidade institucional que comprometa de modo significativo a segurança, a estabilidade ou o funcionamento regular das instituições no ente federado. A intervenção decretada no Estado do Rio de Janeiro, em 2018, com fundamento na crise de segurança pública, é exemplo dessa hipótese.

¹ Ouça mais sobre esse tema em: <https://bit.ly/IFederalEdE>.

Diversamente, a Constituição também prevê hipóteses de intervenção federal “provocada”, nas quais a atuação do Presidente da República depende de solicitação, requisição ou representação de outros órgãos. Essas situações revelam um modelo de controle mais complexo, em que a intervenção não se legitima apenas pela iniciativa política do Executivo, mas resulta de provocação institucional formalmente prevista no texto constitucional. Nesse âmbito, podem ser identificadas três principais modalidades. A primeira refere-se à intervenção a pedido dos Poderes constituídos do ente federado, quando houver coação ou impedimento ao livre exercício de qualquer deles. A segunda modalidade diz respeito à intervenção por desobediência a ordem ou decisão judicial. Nessa hipótese, a intervenção é decretada mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral, quando o ente federado se recusa a cumprir decisões judiciais proferidas por esses tribunais superiores. A terceira forma de intervenção provocada ocorre por meio da chamada representação interventiva, de iniciativa do Procurador-Geral da República, nos casos de violação dos chamados princípios constitucionais sensíveis ou de recusa à execução de lei federal. Essa modalidade apresenta especificidade relevante: a representação é submetida ao Supremo Tribunal Federal, que, reconhecendo a procedência da alegação, autoriza a decretação da intervenção pelo Presidente da República. Conforme assinala a doutrina, e como destacado, por exemplo, em estudos da professora Ana Lúcia Pereira (2019), é fundamental distinguir essa representação interventiva das hipóteses de requisição judicial: enquanto estas visam assegurar a autoridade de decisões jurisdicionais concretas, aquela tem por finalidade a proteção estrutural de valores constitucionais considerados essenciais ao pacto federativo.

O artigo 34, inciso VII, da Constituição de 1988 explicita os princípios cuja inobservância pode ensejar a intervenção federal, denominados princípios sensíveis. São eles: (a) a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático; (b) os direitos da pessoa humana; (c) a autonomia municipal; (d) a prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e (e) a aplicação do mínimo constitucional da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. A denominação “sensíveis” decorre do fato de que tais princípios são considerados nucleares para a preservação da ordem constitucional e do próprio federalismo brasileiro. Sua violação não representa apenas uma ilegalidade ordinária, mas um atentado à estrutura fundamental do Estado, à democracia, aos direitos fundamentais e à repartição de competências entre os entes federativos.

Para além dessas hipóteses expressamente previstas no texto constitucional, é importante destacar o caráter excepcional e traumático desse instituto. Em um Estado federativo, há uma repartição de competências e de poder entre União, estados e municípios. A decretação de uma intervenção implica, ainda que temporariamente, uma restrição à autonomia dos estados ou do Distrito Federal, razão pela qual deve ser concebida como medida extrema.

Nesse sentido, o reduzido emprego da intervenção federal nas últimas décadas pode ser interpretado como um indicativo positivo do funcionamento da democracia brasileira. A baixa frequência de sua utilização sugere que conflitos, crises e tensões políticas vêm sendo, em geral, solucionados por meio de mecanismos institucionais ordinários, e não por instrumentos de exceção. Tal circunstância aponta para um período de relativa estabilidade política e institucional, no qual se buscou preservar a normalidade constitucional, evitando-se a ativação de medidas extraordinárias.

Por mais que esse não seja um instrumento usado com frequência, faz-se necessário compreender, ainda que de forma introdutória, a história do constitucionalismo moderno e a função da intervenção federal nessa arquitetura constitucional.

Os textos constitucionais modernos tiveram, como um de seus principais objetivos, evitar a concentração excessiva de poder em um único centro decisório. Para tanto, instituiu-se um conjunto de mecanismos de freios e contrapesos destinados a equilibrar e distribuir o exercício do poder. Nesse contexto, a própria concepção da separação dos três Poderes assume papel central nesse processo. Além dos mecanismos ordinários de freios e contrapesos, as constituições modernas também passaram a prever instrumentos específicos para o enfrentamento de crises graves, concebidos para uso excepcional e pontual. Assim, em situações de anormalidade institucional, o próprio texto constitucional autoriza a adoção de institutos determinados, com o objetivo de solucionar a crise e, posteriormente, restabelecer a normalidade constitucional.

Dentre esses mecanismos excepcionais, podem ser mencionados institutos hoje historicamente superados, como o Poder Moderador, que em determinados contextos foi utilizado como instrumento de mediação de conflitos entre os Poderes. Outro exemplo é o controle de constitucionalidade, que atualmente se consolidou como prática rotineira nos sistemas jurídicos contemporâneos (Lynch, 2012, p. 149-152). Contudo, em sua concepção original, o controle de constitucionalidade destinava-se a expurgar do ordenamento jurídico atos normativos incompatíveis com o texto constitucional, devendo, portanto, ter caráter excepcional, embora tenha se tornado um mecanismo ordinário de funcionamento do Estado.

Mais frequentemente, quando se trata desses instrumentos, pensa-se nos chamados mecanismos de exceção. Sob esse amplo gênero, incluem-se o estado de guerra, o estado de sítio e, no caso dos Estados federais, a intervenção federal, compreendida como uma espécie particular desse conjunto de mecanismos excepcionais. Evidentemente, a intervenção federal é própria das constituições que adotam o modelo federativo. No caso brasileiro, ela passa a existir apenas a partir da Proclamação da República e da Constituição de 1891. Trata-se de instituto inspirado na *Guarantee Clause* da Constituição dos Estados Unidos, que autorizava a intervenção da União nos estados que não observassem a forma republicana de governo.

No Brasil, há um longo histórico de utilização da intervenção federal e vale a pena explorar como o instituto foi utilizado na Primeira República, após a sua inserção no texto constitucional de 1891. A

bibliografia especializada tende a enfatizar, com razão, o estado de sítio, sobretudo pelo fato de que o país teria experimentado longos períodos de vigência do estado de sítio entre 1891 e 1930 (Gasparetto Júnior, 2019). A recorrência e a duração dos estados de sítio revelam que, na prática, as garantias constitucionais permaneceram frequentemente suspensas. Assim, qualquer exame consistente da Primeira República exige a investigação desses mecanismos de exceção, entre os quais se destaca, de modo particular, a intervenção federal.

No que se refere especificamente à intervenção federal, há poucas pesquisas sistemáticas abrangendo todo o período da Primeira República, com a exceção do recente trabalho de Carlos Guilherme Francovich Lugones (2019). Mesmo assim, é possível formular algumas hipóteses interpretativas.

A chamada “política dos governadores”, ou “política dos estados”, que marcou o período da Primeira República, embora de definição controversa, pode ser compreendida simplificada como um arranjo político baseado na não intervenção do poder central nos assuntos locais e regionais, desde que, no plano eleitoral, fossem eleitos senadores e deputados alinhados ao governo federal e ao Presidente da República. Tal dinâmica política, a nosso ver, não pode ser adequadamente explicada sem a consideração do papel desempenhado pela intervenção federal. Isso porque, apesar das recorrentes fraudes eleitorais e das múltiplas disfunções do processo político da época, eram frequentes as disputas intraoligárquicas, nas quais distintos grupos dominantes em um mesmo estado competiam pelo controle do poder local. Em diversas ocasiões, essas disputas resultavam na vitória de grupos não alinhados ao Presidente da República, isto é, de forças oposicionistas. Nesses contextos, a intervenção federal foi, muitas vezes, utilizada como instrumento para assegurar a ascensão ao poder dos grupos vinculados ao governo central, mesmo quando estes haviam sido derrotados nas eleições. Desse modo, o instituto desempenhou papel decisivo na conformação do equilíbrio político entre centro e periferia durante o período, sem que se subscreva aqui a ideia de que o período da Primeira República tenha sido estável politicamente (Viscardi, 2016).

Há, ademais, um relevante componente de natureza econômica a ser considerado. Chama a atenção o fato de que praticamente todos os estados brasileiros tenham sido alvo de intervenção federal ao longo da Primeira República, com exceção de Minas Gerais e São Paulo. Não se trata aqui de reiterar de forma simplista a chamada “política do café com leite”, cuja explicação é manifestamente mais complexa (Viscardi, 2011). Ainda assim, é inegável a presença de um fator econômico subjacente, relacionado ao peso político e financeiro de determinados estados e ao impacto dessa assimetria na possibilidade, ou na conveniência, do recurso à intervenção federal.

Dessa forma, para compreender a Primeira República, bem como os mecanismos de funcionamento da política dos governadores, a intervenção federal configura-se como um elemento analítico central. Trata-se de um instrumento fundamental para apreender as formas de articulação entre

poder central e elites regionais, razão pela qual seu estudo se mostra indispensável em qualquer abordagem sistemática do período.

No que se refere especificamente à intervenção no estado do Rio de Janeiro de 1923, objeto de investigação em minha pesquisa de mestrado (Galvão, 2013), destaca-se a institucionalização da figura do interventor federal. Embora, em muitos casos, a intervenção se limitasse a reconhecer determinado grupo político e assegurar sua posse, no episódio fluminense observa-se a nomeação direta de Aurelino Leal como interventor. Evidentemente, a escolha de Leal, um jurista politicamente próximo a Arthur Bernardes e alinhado aos chamados grupos “bernardistas” na disputa eleitoral fluminense, não foi neutra do ponto de vista político. Todavia, esse episódio revela transformações mais amplas no padrão de funcionamento do sistema político brasileiro.

A intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, em 1923, insere-se em um contexto marcado pela chamada “duplicata”, fenômeno relativamente recorrente na Primeira República. Tal situação decorria, em grande medida, das fragilidades estruturais do processo eleitoral, amplamente caracterizado por fraudes e irregularidades. Em razão das frequentes disputas intraoligárquicas, isto é, entre distintos grupos dominantes em um mesmo estado da federação, era comum que, ao término das eleições, ambos os grupos se proclamassem vencedores, acusando mutuamente a prática de fraudes. Nesses casos, tornava-se incerto quem, de fato, havia obtido a vitória eleitoral, e a intervenção federal era frequentemente acionada como mecanismo para dirimir o conflito, reconhecendo um dos grupos como vencedor. Tal prática integrava a lógica política da chamada política dos governadores.

O que singulariza a intervenção federal de 1923, contudo, é o contexto político em que se insere, no início do governo de Arthur Bernardes. Nas eleições presidenciais, Bernardes enfrentou a denominada Reação Republicana, cuja candidatura tinha Nilo Peçanha como postulante à Presidência da República. Essa chapa oposicionista contava com o apoio político de lideranças de três estados: Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul. Não por acaso, as intervenções federais promovidas durante o governo Bernardes concentraram-se justamente nesses estados, que constituíam os principais focos de oposição ao novo presidente.

No caso do Rio de Janeiro, o grupo político que emergira do processo eleitoral estava diretamente vinculado a Nilo Peçanha. De modo semelhante, na Bahia, verificou-se a intervenção para afastar o governo de J. J. Seabra (Lima, 2017), e, no Rio Grande do Sul, ocorreu uma crise política prolongada que resultou em negociações em torno da saída de Borges de Medeiros (Dal Forno, 2015). Trata-se, portanto, de três intervenções federais dotadas de características específicas, nas quais Arthur Bernardes direcionou a ação do poder central contra forças políticas oposicionistas.

Com efeito, a década de 1920 constitui um período de profundas inflexões na dinâmica institucional do país. A intervenção federal no Rio de Janeiro em 1923 apresenta indícios de um novo arranjo político em gestação. Observa-se, a partir desse momento, uma tendência crescente à

centralização do poder e ao fortalecimento do controle exercido pelo governo federal sobre os entes federados, processo que se tornará ainda mais evidente com a reforma constitucional de 1926 e, sobretudo, após a Revolução de 1930. Nesse sentido, a consolidação da figura do interventor federal adquire relevância como instrumento desse movimento de centralização.

Nos períodos de exceção, seja no governo provisório de Vargas, no Estado Novo ou durante a ditadura militar, a nomeação de interventores federais nos estados se tornou corriqueira, quase banal. A autonomia dos entes federados passa a ser um valor defendido e retomado no período da redemocratização.

Se nos desafiarmos a comparar o texto da Constituição de 1891 e o da Constituição de 1988 no que se refere ao instituto da intervenção federal, observamos notáveis semelhanças e diferenças. O texto originalmente aprovado pelos constituintes de 1891 era significativamente mais conciso, prevendo um número reduzido de hipóteses de intervenção. Essa configuração foi alterada com a revisão constitucional de 1926, que ampliou substancialmente o rol de situações autorizadoras da intervenção federal, além de estabelecer de forma mais precisa a repartição de competências entre os Poderes quanto à decretação da medida e às hipóteses correspondentes. Esse modelo mais detalhado e distributivo de competências foi, em linhas gerais, mantido pela Constituição de 1988, que igualmente prevê distintas hipóteses de intervenção e atribui responsabilidades específicas aos diferentes Poderes da República para a sua decretação e execução. Apesar dessas convergências estruturais, há elementos que merecem especial atenção no plano substantivo.

Um aspecto particularmente relevante refere-se aos chamados princípios sensíveis, isto é, aos valores constitucionais cuja violação pode ensejar a intervenção federal. Na Constituição de 1988, destaca-se a inclusão expressa da proteção aos “direitos da pessoa humana”, expressão inexistente no texto constitucional de 1891. Essa diferença reflete uma profunda transformação do paradigma constitucional: no constitucionalismo contemporâneo, a centralidade dos direitos fundamentais assume papel muito mais proeminente do que no século XIX, quando tais garantias não ocupavam posição equivalente na estrutura normativa do Estado.

Nesse ponto, evidencia-se uma das características mais instigantes da história constitucional: a coexistência de textos normativamente semelhantes com práticas políticas e institucionais profundamente distintas. Embora as formulações constitucionais sobre a intervenção federal apresentem continuidades formais, os usos concretos do instituto variaram significativamente ao longo do tempo. Durante a Primeira República, verificou-se uma frequência elevada de intervenções federais em diferentes regiões do país, motivadas por múltiplos fatores políticos e institucionais. Em contraste, no contexto do atual paradigma constitucional inaugurado em 1988, a intervenção federal tem sido empregada de maneira muito mais restrita.

Ainda assim, episódios recentes, como a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro e, posteriormente, no Distrito Federal, ambas relacionadas a questões de segurança pública, demonstram que o instituto permanece juridicamente disponível e politicamente relevante, ainda que mobilizado sob circunstâncias e racionalidades distintas das que predominaram no passado. A intervenção decretada em 2018, durante o governo Michel Temer, na área de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, constitui um marco significativo desse processo. Ao nomear um militar para o cargo de interventor, o governo federal não apenas mobilizou um instrumento constitucional de exceção, mas também promoveu uma reconfiguração simbólica e política do espaço institucional, recolocando as Forças Armadas em posição de protagonismo. Esse movimento não se encerrou com o término da intervenção: ao contrário, observou-se, no governo subsequente, uma ampliação da presença de militares em cargos estratégicos da administração pública federal. O próprio general Braga Netto, então interventor no Rio de Janeiro, passou a ocupar posição central no governo Jair Bolsonaro, o que evidencia a dimensão política desse uso específico do instituto.

De igual modo, merece destaque a intervenção federal decretada por ocasião dos eventos de 8 de janeiro, quando da invasão e depredação das sedes dos Três Poderes, em Brasília. Naquele contexto, discutia-se a possibilidade de adoção da Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Contudo, a fim de evitar a ampliação do protagonismo militar, o governo optou pela decretação da intervenção federal, nomeando um civil para a chefia da segurança pública do Distrito Federal. Nesse caso, o recurso ao instituto mostrou-se juridicamente e politicamente justificável, diante do efetivo comprometimento da ordem pública: Congresso Nacional, Supremo Tribunal Federal e Palácio do Planalto encontravam-se sob ataque, em uma situação de grave instabilidade institucional. A intervenção permitiu uma ação direta e imediata do poder central para conter a crise e restabelecer a normalidade.

A intervenção federal, portanto, revela-se um instituto de grande interesse teórico para o campo da ciência política e do direito constitucional, justamente em virtude de sua multiplicidade de usos, interpretações e implicações. Ela permite a reflexão sobre temas centrais, como o federalismo, a separação de poderes, o enfrentamento de crises políticas e os usos estratégicos de instrumentos jurídicos ao longo da história. Após um período em que o instituto permaneceu relativamente marginal no debate público e acadêmico, os episódios recentes tendem a recolocá-lo no centro das discussões, tanto no plano teórico quanto no político.

Em resumo, o estudo da intervenção federal mostra-se não apenas oportuno, mas necessário: exige um retorno crítico à experiência histórica brasileira, a análise de seus diferentes usos e a reflexão sobre seus limites em um regime democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dal Forno, R. O “álbum dos bandoleiros”: da Revolução de 1923: uma análise de Política e Imagem do Rio Grande do Sul da década de 1920. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.
- Galvão, L. M. História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 1923. Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- Gasparetto Júnior, A. *Atmósfera de Plomo: las declaraciones de estado de sitio en la Primera República brasileña*. Valência: Tirant lo Blanch, 2019.
- Lima, B. R. de. História constitucional de um estado de sítio na Primeira República: usos da constituição na Bahia de Lama & Sangue (1920-1926). Dissertação de Mestrado em Direito. Universidade de Brasília. 2017.
- Lugones, C. G. F. As bases da intervenção federal no Brasil: a experiência da Primeira República. Rio de Janeiro: Lumen Juis, 2019.
- Lynch, C. E. C. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. A recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da República brasileira (1890-1898). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 2012, 27(78), 149-169.
- Pereira, A. L. P. Requisição Judicial e Representação Interventiva: distinções conceituais. *Revista da AGU*, [S. l.], v. 18, n. 01, 2019.
- Viscardi, C. M. R. O federalismo como experiência: Campos Sales e as tentativas de esabilização da República. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 59, no 4, 2016, pp. 1169 a 1206.
- Viscardi, C. M. R. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

AUTORIAS

Antonio Gasparetto Júnior

Pós-doutor em História pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com estágio de doutoramento na Université Paris IV - Sorbonne (França). Historiador e bacharel em Administração Pública. Professor do Departamento de História, do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) e do Programa de Pós-Graduação em História (PPGH) na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Autor de *Atmosfera de Plomo: las declaraciones de estado de sitio en la Primera República brasileña* (Tirant lo Blanch, 2019). Criador e editor do podcast *Estado de Exceção*. Contato: antonio.gasparetto@ufjf.br.

Ágnes Judit Szilágyi

Graduada em História e Língua e Literatura Portuguesas pela Universidade Eötvös Loránd (ELTE, Budapeste, Hungria, 1990), com Doutorado em Estudos Hispânicos pela Universidade de Szeged (SZTE, Hungria, 1999) e Livre-Docência em História Universal Moderna e Contemporânea pela Universidade Eötvös Loránd (ELTE, 2008). Professora titular, chefe do Departamento (2019-) e do Programa de Doutorado (2017-) da História Universal Moderna e Contemporânea na Universidade Eötvös Loránd (ELTE). Seus dois livros mais recentes sobre o Brasil: “*Az Atlantisz-álom*” a modernizáció és a nacionalizmus korában: Portugália és Brazília 1889-1930. (“O Sonho da Atlântida” na Época da Modernização e do Nacionalismo: Portugal e o Brasil, 1889-1930 - L’Harmattan, 2022); *Kennedy elnök vendége — Brazíliába vándorolt magyarokról* (Recebido pelo Presidente Kennedy: sobre uns húngaros que emigraram para o Brasil - L’Harmattan, 2022). Contato: szilagyj.agnes@btk.elte.hu.

Anna Migliorini

Mestra em Filosofia pela Ca’ Foscari de Veneza (Itália) e pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne (França). Possui doutorado em Filosofia pelas Universidades de Florença e Pisa (Itália), com uma tese sobre o pensamento político de Walter Benjamin. Atualmente, é assistente de pesquisa em Filosofia Moral na Universidade de Florença e professora assistente na Universidade de Sfax (Tunísia). Autora de *Walter Benjamin e gli stati d’eccezione* (Walter Benjamin e os Estados de Exceção - Clinamen, 2024) e de artigos em coletâneas acadêmicas na Itália, no Reino Unido, no Brasil e na Alemanha e em periódicos internacionais na França, na Itália e na Alemanha. Contato: anna.migliorini@outlook.it.

Evandro Pontel

Doutor e Mestre em Filosofia pela Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Professor na Universidade Franciscana (Santa Maria - RS) na área de Filosofia e Humanidades e no Programa de Pós-Graduação em Ensino de Humanidades e Linguagens. Autor dos livros: *Estado de Exceção: estudo em Giorgio Agamben* (Iíbe, 2014), *Lógicas de Exceção: a condição humana e a política entre a vida (nua) e o (bio)poder no pensamento de Giorgio Agamben* (Tirant lo Blanch, 2020). E-mail: epontel@hotmail.com.

 Gustavo Glodes Blum

Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, 2024), Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 2015) e Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba (2010). É Pesquisador de Pós-Doutorado no Instituto de Geociências da Unicamp (IG-Unicamp), por meio do Programa Institucional de Pós-Doutorado (PIPD) financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES). Atualmente, atua como Pesquisador Convidado no Geneva Graduate Institute-Institut de Hautes Études Internationales et du Développement, em Genebra, na Suíça, e como Vice-Coordenador do Laboratório de Geografia Regional e Geografia das Relações Internacionais (LAGERE-GRI) do IG-Unicamp. E-mail de contato: gblum@unicamp.br.

 Heloísa Fernandes Câmara

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Professora da graduação e da pós-graduação em Direito da mesma instituição. Pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição (CCONS). Autora de *Fundamentos de Direito Constitucional: novos horizontes brasileiros* (Juspodivm, 2025). Contato: helocamara@ufpr.br.

 Laila Maia Galvão

Professora de direito constitucional e história do direito. Possui graduação em direito pela Universidade de Brasília (UnB, 2010), mestrado em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, 2013) e doutorado em direito pela Universidade de Brasília (UnB, 2017). Integra o grupo de pesquisa *Percursos, narrativas e fragmentos: história do direito e do constitucionalismo*. É sócia efetiva do Instituto Brasileiro de História do Direito. Foi pesquisadora visitante na Universidade de Michigan (2016), Universidade Americana do Cairo (2022-2024) e atualmente é pesquisadora visitante no Institute of Advanced Legal Studies da Universidade de Londres. É autora de *Constituição, Educação e Democracia: a Universidade do Distrito Federal (1934-1939) e as transformações da Era Vargas* (Unb, 2021) e *O Chefe da Polícia, pelo telefone* (Mórula, 2025). Contato: lailamg@gmail.com.

 Marcelo Leonardo Tavares

Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com pós-doutorado em Direito Público pela Université Lyon III - Jean Moulin (França). Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Professor da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Autor de *Estado de Emergência: o controle do poder em situação de crise* (Lume Juris, 2008). Contato: marceloltavares@globo.com.

 Mathias Lemke

Leciona Gestão de Desastres na Universidade de Ciências Aplicadas Johanniter, em Berlim (Alemanha). Publicou diversos livros e ensaios sobre governança democrática em situações de emergência, como *Eine gefährliche Sache* (Uma Coisa Perigosa - FOR Magazine No. 7). Contato: matthias.lemke@akkon-hochschule.de.

 Nathalia Penha Cardoso de França

Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com período doutoral na Durham Law School (Inglaterra). Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora de Direito Internacional e Teoria Geral do Direito na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Sistema de Justiça e Estado de Exceção (PUC/SP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais (USP) e do Políticas Públicas como Instrumento de Efetivação da Cidadania (UPM). Alumnae member da The Hague Academy of International Law (Haia, Holanda), da Lucerne Graduate Academy for Law and Economics (Lucerna, Suíça) e da International Nuremberg Principles Academy (Nuremberg, Alemanha). Autora dos livros *Teoria da Exceção no Direito Internacional: a fraude jurídica da guerra no séc. XXI* (Fórum, 2025) e *Aspectos da Exceção no Direito Internacional* (Contracorrente, 2021). E-mail de contato: nathalia.franca@mackenzie.br.

 Mary Luz Tobón Tobón

Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Complutense de Madrid (Espanha). Professora Pesquisadora na Faculdade de Direito da Universidad Mayor de Colombia, em Bogotá. Autora de *Los Estados de Excepción: imposibilidad de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales* (Ibañez, 2019). Contato: mtobon@universidadmayor.edu.co; maryltobon@gmail.com.

 Raphael Peixoto de P. Marques

Mestre e doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), com período de pesquisa sanduíche na Universidade de Florença (Itália). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Autor de *Repressão política e usos da Constituição no governo Vargas (1934-1937)* (Prismas, 2015). Contato: raphapeixoto@gmail.com.

 Vinícius Liebel

Historiador, doutor em Ciência Política pela Freie Universität Berlin (Alemanha). É professor de História Contemporânea na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), professor permanente do Programa de Pós-Graduação em História Social (PPGHIS/UFRJ) e bolsista produtividade do CNPq. Entre suas obras, destacam-se *Politische Karikaturen und die Grenzen des Humors und der Gewalt* (Budrich Unipress, 2011) e *O Povo de Hitler: à nazificação da Alemanha* (Contexto, 2025). Contato: v.liebel@ufrj.br.



<https://t.co/jZ0BQZiTGI>

<http://www.youtube.com/@podcastestadodeexcecao>



ÍNDICE REMISSIVO

C

Carl Schmitt, 1, 2, 6, 7, 13, 15, 18, 24, 26, 27, 30, 45, 55
Clevelândia do Norte, 77, 78, 81, 82, 84, 85, 86, 87

D

dimensão prática, 3
dimensão teórica, 3
Direito Internacional, 32, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 111
direitos humanos, 29, 53, 62, 63, 64, 66, 68, 70

E

estado de guerra, 63, 89, 92, 93, 94, 96, 97, 103
estado de sítio, 1, 8, 33, 40, 63, 65, 83, 89, 90, 92, 93, 94, 103, 104, 108

F

fraude jurídica, 52, 54, 56, 57, 59, 60, 111

G

Getúlio Vargas, 72, 89, 90, 94

Giorgio Agamben, 1, 6, 23, 24, 26, 28, 30, 78, 85, 109
governança, 42, 50, 57, 69, 110

H

Hungria, 2, 71, 72, 73, 74, 75, 109

I

intervenção federal, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108

S

Sistema Interamericano, 62, 64, 65, 66, 67, 69

V

vida nua, 13, 24, 25, 29, 79, 81, 85

W

Walter Benjamin, 14, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 109

Ao celebrar a marca de 100 episódios do podcast Estado de Exceção, este livro traduz a essência de seis anos de diálogos interdisciplinares reunindo textos curtos e de fácil leitura a respeito de abordagens teóricas e práticas da excepcionalidade. Mantendo sua proposta de divulgação científica, a obra apresenta conteúdo multimídia que pode ser complementado por episódios do programa, permitindo a ampliação da experiência de leitura. Esta obra funciona como um glossário essencial, unindo o rigor acadêmico a uma linguagem acessível.



9786585756785



Pantanal Editora

Rua Abaete, 83, Sala B, Centro. CEP: 78690-000

Nova Xavantina – Mato Grosso – Brasil

Telefone (66) 9608-6133 (Whatsapp)

<https://www.editorapantanal.com.br>

contato@editorapantanal.com.br