ATUALIDADE DO ESTADO DE EXCEÇÃO NAS CIDADES BRASILEIRAS: COMO A EXCEÇÃO AFETA O DIREITO À CIDADE?

FERNANDA RIBEIRO PAPANDREA

Procuradora do Município de Pouso Alegre. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Possui Pós-Graduação em Direito Processual Civil, pela Faculdade Damásio, e em Direito Administrativo, pela Faculdade UniBF. Mestra em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas como bolsista CAPES. Durante a graduação, foi bolsista de iniciação científica pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica da UFJF – BIC.

Resumo: O presente artigo trata do estado de exceção e, notadamente, da utilização do estado de exceção permanente como paradigma de governo no Brasil. Ademais, busca-se elucidar como isso afeta a concretização do direito da população, principalmente da população carente das periferias, à cidade. Para tanto se vale de conceitos de sociologia jurídica, bem como direito constitucional e urbanístico. Destaca-se as cidades, que exercem papel central na modernidade e no desenvolvimento humano, como paradoxal palco do estado de exceção e da negação de direitos fundamentais a parcela significativa da população.

Palavras-chave: Estado de exceção. Estado de exceção permanente. Moradia digna. Direito à cidade.

Abstract: This article deals with the state of exception and, notably, the use of the state of permanent exception as a paradigm of government in Brazil. Moreover, it seeks to elucidate how this affects the realization of the population's right to the city, especially the poor population of the peripheries. To this end, concepts of legal sociology are used, as well as constitutional and urbanistic law. We highlight cities, which play a central role in modernity and human development, as a paradoxical stage for the state of exception and the denial of fundamental rights to a significant portion of the populations.

Keywords: State of exception. Permanent state of exception. Dignified housing. Right to the city.

Introdução

Originariamente o estado de exceção é aquele utilizado em determinados momentos, em que, em razão de conjecturas políticas e econômicas, que fogem à normalidade de uma sociedade, seria possível valer-se de medidas e poderes extremos, para preservar a estabilidade social.

Muito se discute a respeito do estado de exceção, originariamente tratado por Carl Schmitt à luz da Constituição Alemã de Weimar, e sua relevância nos dias atuais. Com efeito, pensadores importantes como o italiano Giorgio Agambe e os brasileiros Gilberto Bercovici e Pedro Sarmento tratam sobre a utilização do estado de exceção como política de governo, de modo que se torna permanente.

Assim, o presente artigo trata do estado de exceção permanente, elucidando a sua utilização nos países da periferia do capitalismo, como o Brasil, como forma de política de governo, que acentua a desigualdade social e a exclusão de camadas específicas da população.

Além disso, busca-se relacionar a utilização do estado de exceção, notadamente nas periferias, com a não concretização pelo estado do direito à moradia digna e, mais profundamente, com o direito à cidade.

Logo, primeiramente trata-se do conceito de estado de exceção, bem como do estado de exceção permanente. Em seguida, discorre-se sobre o direito à moradia e seus desdobramentos constitucionais, com ênfase no direito à cidade. Por fim, relaciona-se a não concretização do direito à cidade com o estado de exceção permanente.

Importante notar que o tema é pouco explorado pela comunidade acadêmica. Com efeito, existem muitos trabalhos tratando do estado de exceção e sua relação com os sistemas penais e os autos índices de criminalidade e encarceramento nas periferias. Contudo, pouco se fala em como o estado de exceção permanente interfere no direito dos cidadãos às cidades.

1. O Estado de Exceção e o Estado de Exceção permanente

Pode-se conceituar o estado de exceção como o espaço temporal em que elementos da ordem jurídica, notadamente aqueles referentes à proteção de direitos e garantidas fundamentais, podem ser suspensos por medidas estatais de conteúdo normativo, objetivando suprir questões urgentes.

Carl Schmitt tratou sobre o estado de exceção à luz da Constituição de Weimar e do seu artigo 48. Seu conceito de exceção está interligado ao conceito de soberania, de modo que, para o jurista, soberano é aquele que decide sobre a exceção.

Neste sentido:

> A decisão sobre a exceção é uma decisão no verdadeiro sentido da palavra. Visto que uma norma geral, representada por uma prescrição legal ordinária, nunca pode abranger uma exceção total, a decisão de que existe uma exceção real não pode, portanto, derivar-se inteiramente dessa norma.[1]

Assim, o jurista alemão entende que como uma norma geral não pode conter totalmente o significado de exceção, este deverá ser dado pelo soberano, que será justamente quem decidirá sobre o estado de exceção.

Diante disso, Carl Schmitt concebeu o conceito de soberania a partir do conceito de exceção, pois o soberano é quem decide e declara exceções. Neste conceito de Schmitt, o poder político é na verdade um poder que suspende os direitos básicos do inimigo. Pois, assim como o conceito de soberania de Schmitt está relacionado à determinação de estados excepcionais, seu conceito de política também está intimamente relacionado ao poder de declarar amigos e inimigos.[2]

No Brasil, o chamado sistema constitucional de crises, previsto na Constituição vigente, traz situações de exceção e as regulamenta. Pode-se citar a intervenção federal (artigo 34 e seguintes, CF), o Estado de Defesa (artigos 136 e 137, CF), o Estado de Sítio (art. 138, CF), bem como o Estado de Calamidade Pública (art. 167, §3º e art. 148, CF). Além disso, a possibilidade de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República também é notória, eis que demanda uma situação de "relevância e urgência" (art. 62, CF).

Importante notar que a aceitabilidade do estado de exceção pelas populações vem da convicção de que o Estado atua para proteger os indivíduos. Assim, a ânsia por segurança e tranquilidade abre espaço para atuações questionáveis em períodos excepcionais.

Diante disso, quando o direito à segurança é elevado como fundamento dos direitos individuais, são postos em prática mecanismos excepcionais que, convertendo-se em mecanismos de gestão ordinários pelo Estado, acabam por se consolidar como nova

---

[1] SCHMITT, Carl. Political **Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty**. George Schwab (trans.), Chicago: University of Chicago Press, 2005.

[2] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/51946.

normalidade. A exceção se insinua, de modo cada vez mais aberto, enquanto mera normalidade e o que deveria resguardar a população se volta contra ela.[3]

Neste contexto, é imperioso compreender que medidas de caráter excepcional são comumente impostas à população como males inevitáveis à solução de problemas referentes não somente à segurança interna ou externa, mas, significativamente, a questões econômicas e sociais. É neste sentido que o estado de exceção passa a ser utilizado quando de questões de ordem econômicas.

Carl Schmitt defendia a utilização do estado de exceção, com apoio no artigo 48 da Constituição de Weimar, em caso de emergência econômica. Para o jurista, os requisitos das atribuições extraordinárias (estado de exceção, perigo considerável à segurança e ordem públicas) poderiam se fundar em casos de necessidade econômica ou financeira.

Desse modo, no "estado de emergência econômico" poderia o Presidente do Reich promulgar decretos com força de lei e suspender direitos, de acordo com a previsão constitucional. [4]

O problema ocorre quando este estado de exceção, de emergência, de calamidade pública, de sítio, de defesa, de intervenção federal, ou, ainda, a mera utilização reiterada de instrumentos como medidas provisórias, prejudica a efetivação de direitos sociais.

Isso porque, se os direitos sociais, que permitem ao indivíduo condições de vida digna, não são garantidos durante as medidas excepcionais, a proteção pretendida pelo Estado é falha.

Neste diapasão, quando o Estado não visa de fato a promoção do indivíduo emerge um modelo de Estado meio e não de Estado fim. Neste sentido, quando não tem como meta a promoção de direitos sociais e/ou fundamentais, o Estado serve ao próprio Estado, e não à sociedade.[5]

Giorgio Agamben propõe a tese, essencial ao problema projetado, de que o estado de exceção tende a ser utilizado como paradigma de governo. Preconiza que, a partir do momento em que o estado de exceção se tornou a regra, ele se apresenta muito mais como técnica de governo, do que como medida excepcional.

---

[3] PIETRO, Evaristo. Poder, soberania e exceção: uma leitura de Carl Schmitt. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte. n. 105. p. 101-150, jul./dez. 2012.
[4] BERCOVICI, Gilberto. A expansão do estado de exceção: da garantia da constituição à garantia do capitalismo. **Revista Internacional de Direito Público: RIDP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002790490.
[5] BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. **Revista de Direito**, v. 11, n. 2, 2019, p. 9-38. Disponível em https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613/5280.

Destaca-se que Gilberto Bercovici lucidamente correlaciona o pensamento de Francisco Campos, principal jurista do Estado Novo e autor da Carta de 1937, além de Ministro da Justiça de 1942, com o pensamento de Carl Schmitt. Para Campos, a sociedade de massas só poderia ser bem governada por uma liderança carismática em um Estado autoritário, que conseguiria, desta forma, eliminar os conflitos e tensões sociais potencialmente desestabilizadoras.[6]

No século 21, o estado de exceção muda sua natureza. Não mais se interrompe as democracias para criar estados excepcionais. O mecanismo típico do autoritarismo excepcional existe e coexiste nos procedimentos democráticos como uma verdadeira técnica de governo ou uma excepcional governança perpétua. A suspensão de direitos, característica de exceções, ocorre por meio de leis, condutas ou atos do Estado dentro da norma de um sistema democrático.[7]

É uma forma aprimorada de autoritarismo que influencia grupos ou indivíduos de acordo com os interesses dos praticantes, além de ser mais flexível no plano político, convivendo com instituições e medidas democráticas, mantendo assim, o aparente respeito pelas instituições e pelo Estado de direito.

As periferias brasileiras vivem em permanente estado de exceção que, como será visto, afeta o direito às cidades. Isso porque o inimigo das sociedades ocidentais subdesenvolvidas, especialmente das sociedades latino-americanas, são os pobres, que não são reconhecidos pelos direitos fundamentais inerentes à condição humana. Sob o pretexto de combater um inimigo que alegadamente ameaça a segurança e a integridade social, criou-se um verdadeiro estado de polícia que governa os arredores empobrecidos e suspende os direitos básicos daqueles considerados inimigos.[8]

Ademais, importante perceber o papel que a inserção do Brasil no contexto internacional também atua na instituição do estado de exceção. Neste sentido, pode-se entender que a América Latina está inserida num contexto de capitalismo periférico, pois, em razão do seu papel na economia mundial:

> Ficou sem acesso ao conhecimento tecnológico de ponta, internacionalizou seus mercados internos, foi relegada a mera consumidora parcial da terceira revolução

[6] SCHMITT, Carl. Political **Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty**. George Schwab (trans.), Chicago: University of Chicago Press, 2005.
[7] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/51946.
[8] Idem.

> tecnológica, teve que privatizar para atrair investimentos estrangeiros e abandonou políticas sociais universalizantes em busca do equilíbrio macroeconômico.[9]

Na base desse processo está a enorme desigualdade na sociedade brasileira. Todas as transformações ocorridas criaram outro tipo de desigualdade, de outra natureza, especialmente do ponto de vista da liberdade, quantitativamente maior se observada à distância entre os muito ricos e os muito pobres. Mas a nova diferença quantitativa obriga os dominados a fazer um grande esforço para superá-la, o que traz uma nova qualidade à desigualdade, se já não é uma total falta de liberdade, é quase nula a possibilidade de superação. De fato, embora ainda sejamos uma sociedade racista, na semântica social e nas relações sociais, a escravidão foi superada. Mas a premissa de superar a desigualdade capitalista é conseguir superar o próprio capitalismo, o que é tarefa de gigantes.[10]

A atuação do estado de exceção nos países do capitalismo periférico, de democracias tardias como o Brasil, tem, como se demonstrará, como palco as cidades, que são o lugar da modernização e da política. Assim, o direito à moradia digna e, notadamente, o direito à cidade, não se concretizam de fato.

2. Perspectivas atuais do direito à cidade: direito à moradia digna

Sabe-se que os direitos fundamentais, de acordo com a constituição vigente, têm aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, CF). Neste sentido, uma interpretação teleológica da constituição elucida que os direitos sociais, previstos a partir do artigo 6º da Constituição, estão inclusos no rol de direitos fundamentais, não se limitando aos previstos no artigo 5º da carta magna.

Assim, para que a constituição não seja meramente simbólica é necessário que os

direitos sociais sejam de fato garantidos no Estado Democrático de Direito. Contudo, existem diversos entraves para que isso aconteça, sejam eles financeiros, políticos, econômicos ou sociais.

Importante notar que o direito à moradia está elencado no art. 6º como direito social. Atualmente, mão basta direito à moradia, sendo necessário direito à moradia digna, e, mais, se fala em direito à cidade.

---

[9] BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente:** atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004. p. 65-107.
[10] OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

A cidade é o núcleo do desenvolvimento, segundo a noção de que o desenvolvimento expressa o progresso humano ancorado no ideal de modernidade. Neste sentido, a ideia de desenvolvimento é o estágio mais recente da noção iluminista de progresso humano, enquanto processo contínuo de expansão interna e externa assente em valores de racionalidade, secularização e eficiência.

Contudo, observa-se que nas cidades o desenvolvimento não se opera de maneira linear, tendo em vista a diferença entre as classes sociais, que geram estruturas urbanas díspares, de acordo com a posição do cidadão na sociedade. Assim, a cidade que é o núcleo do desenvolvimento também é o ponto de manifestação da exceção.

Hoje, no século XXI, o direito à moradia ganha um desdobramento: o direito à moradia digna, nos moldes do artigo 1º, inciso III c/c art. 6º, da Constituição Federal. Contudo, existe um cenário, nas periferias, onde a moradia existe, mas não atende os requisitos para uma habitação que assegure a dignidade humana.

Importante notar que com o advento da Constituição de 1988 inaugurou-se uma nova ordem constitucional, tendo como pilar a dignidade da pessoa humana. A dignidade humana, ou seja, o respeito pelas condições mínimas de vida dos cidadãos, é um valor absoluto e constitucional, que consolida o respeito pelas pessoas e deve ser superior a quaisquer outros valores ou direitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico.[11]

Conceitualmente, a dignidade humana é a qualidade inerente e única de cada pessoa, significando o respeito e a consideração do país e da comunidade. Significa garantir que um complexo de direitos humanos e obrigações básicas se oponha a tudo que possa violar esta dignidade. Assim, deve-se garantir as condições mínimas existentes para uma vida saudável, além de proporcionar que as pessoas possam participar ativa e conjuntamente da própria existência e do destino de suas vidas em comunhão com outros seres humanos.[12]

Neste sentido, o direito à moradia é expressão da dignidade humana. Diante disso não se pode falar mais apenas em direito à moradia, sendo necessário que se fale em direito à moradia adequada e mais: direito à moradia digna.

É direito e dever de todos buscar garantir universalmente os direitos fundamentais de que todos gozam em virtude de sua existência e realizar plenamente o ideal da democracia e

---

[11] SOUTO, Ricardo dos Santos. A dignidade da pessoa humana como um valor absoluto no Brasil. **Rev. NUFEN**, Belém, v. 11, n. 3, p. 170-186, dez. 2019. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217525912019000300011&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 02 abr. 2024.

[12] SARLET, I. W. (Org.). **Dimensões da Dignidade:** ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

do Estado de Direito. Um dever começa por tentar identificar esses mecanismos autoritários dentro de nossas democracias e esclarecê-los, trazê-los à tona, para combatê-los.[13]

Assim, a questão do direito à moradia, expresso na Constituição Federal de 1988, permeia não apenas a questão de ter um lugar para habitação, se aliando ao princípio da dignidade humana, o que lhe dá novos significados. A discussão agora é sobre moradias dignas, em contraste com sub-moradias. Importante notar que além do direito básico à moradia, o ordenamento jurídico também atenta para a inviolabilidade do domicílio, expressa no artigo 5º, inciso XI da Constituição Federal.[14]

Nos paradigmas atuais é necessário que se coadune o conceito de moradia digna com o conceito de direito à cidade. Destaca-se que o conceito de direito à cidade levou a um enorme ressurgimento da mobilização sociopolítica internacional, especialmente nas últimas três décadas. Desde o início, no final da década de 1960, o conceito se fortaleceu como programa filosófico, bandeira sociopolítica, apelo político à ação e slogan de mobilização popular.[15]

Neste sentido, o Estado brasileiro deve superar a barreira do subdesenvolvimento, em busca da emancipação social de sua população. Para isso, importante notar que o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual, obrigatoriamente, os países desenvolvidos passaram.

Para que o subdesenvolvimento possa ser superado é necessário um projeto político apoiado em vários setores sociais, pois não existe uma tendência à passagem automática da periferia para o centro do sistema econômico capitalista, mas sim de continuidade do subdesenvolvimento nos países periféricos.

Destaca-se o Estatuto da Cidade – essa lei-marco brasileira de 2001, que pioneiramente reconheceu o "direito a cidades sustentáveis". Essa foi a primeira vez internacionalmente que uma legislação incorporou a noção do direito à cidade. Isso é importante, pois marca o reconhecimento de um direito à cidade em si, que tem uma carga axiológica mais profunda do que o direito à moradia.[16]

---

[13] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/51946.

[14] BISPO, Bruna Fernanda e MARQUES, Hérika Janaynna Bezerra. O direito à moradia em "O Cortiço" e suas similaridades com as periferias brasileiras. **Universidade de Fortaleza – UNIFOR**, 2019.

[15] FERNANDES, E. O "direito à cidade" e a "cidade como bem comum": dois conceitos em transformação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 9–21, 2021. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/729.

[16] Idem.

Contudo, não basta o avanço na legislação, é necessário o cumprimento dos ditames legais e de ações concretas em direção a um avanço, com o risco de que a norma atue, paradoxalmente, contra a concretização de direitos. Com efeito, os paradigmas atuais demonstram que, na realidade, os governos não buscam tirar suas populações do subdesenvolvimento, mas sim manter esse status através do estado de exceção permanente.

Importante notar que a dimensão sociopolítica e filosófica da compreensão do direito à cidade como bandeira, slogan e apelo superou sua dimensão jurídica nas últimas décadas. Assim, mais do que perceber o direito à cidade do ponto de vista sociopolítico e ético-filosófico, e também mais do que do ponto de vista sociológico e jurídico, deve-se compreender o conceito também como direito em sentido estrito.

A partir do Século XX a relação entre estado e cidade, estado e planejamento pode ser descrita, ainda que grosseiramente, como um esforço normativo para estabelecer relações laborais com sucesso, promover condições gerais de produção para a industrialização, usar, para isso, até o limite, a coerção estatal como substituto do mercado e, por fim, no capítulo das relações com o planejamento, inventa-se uma política que transforma o conflito de classes em uma "convergência de opostos", sem jogo de soma zero, anti-schmittiana na eliminação do significado de amigo e inimigo.[17]

As cidades são os campos de batalha para essas ações, e todas as formas de planejamento tentam funcionalizá-la de alguma forma – na maioria das vezes ingenuamente visando suprimir o conflito – para estabelecer novas divisões sociais do trabalho e novas relações de classe.

Em suma, as relações desenvolvidas no planejamento urbano buscam enquadrar a exceção e transformá-la em norma. Importante notar que a pluralidade de normas atua para isso, pois, o excesso normativo leva, em realidade à anomia.

Em suma, o excesso de norma equivale à inexistência de norma. A hipernomia tem o mesmo significado que anomia. Incluindo normas que produzem conceitos imprecisos, fenômeno que ocorre no mundo atual, especialmente no Brasil, e que sujeitamos cidadãos a poderes arbitrários e idiossincráticos porque não há controle sobre a validade da lei, e o espectro normativo no qual a norma existe.

Assim, apesar da vasta legislação urbanística que temos atualmente no Brasil, com expoentes como a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, a Lei do Parcelamento do Solo, observa-se que tal amplitude legislativa não é suficiente para garantir o direito às cidades.

---

[17] OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção? **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, mai. 2003.

Ante essa contradição entre anseios sociais diversos, a mera positivação de direitos na constituição e leis não é suficiente para garantir a sua efetividade. É importante observar que todos os dispositivos da constituição estão potencialmente sujeitos ao mesmo grau de proteção, porém a sua concretização depende da natureza do conteúdo da norma e de sua ativação pelos atores políticos.[18]

Além disso, existem normas que atuam inclusive contra a concretização desse direito. Exemplificativamente, cita-se o Novo Marco do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020) que ampliou os prazos para fornecimento de água potável à população até 2033. Além disso, caso a empresa responsável demonstre insuficiência de recursos, tais prazos podem ser prorrogados por mais 07 anos.

3. As cidades como palco do Estado de Exceção permanente

As cidades, palco da política e do moderno, do público e do desenvolvimento, são também, paradoxalmente, palco da exceção. Assim, as cidades são, por excelência, o local de manifestação da exceção e o conjunto delas forma a administração da exceção. De acordo com Carl Schmitt, o soberano é quem decide sobre a exceção, e no estado de exceção permanente, esta soberania é exercida de forma difusa, sem a nomeação de uma figura única.

Alguns estudiosos apontam que este soberano seria o mercado, as relações capitalistas que colocam mais de 41% da população abaixo da linha da pobreza no Brasil. Mas o fato mais notório é que sem uma figura clara a quem se atribuir a instauração do estado de exceção, como em Weimar se atribuía ao Presidente do Reich, fica também mais difícil de combatê-lo. Justamente pela sua institucionalização.

O ornitorrinco é a eterna exceção, porque não é mais uma singularidade: contém todos os elementos do desenvolvimento primitivo, não há mais espaço para o pré-capitalismo, não há mais fronteira para a expansão do capital. Desemprego alto não é sinal de desemprego - graças ao fator neoclássico - por falta de capital, pelo contrário, por excesso de capital. Foi a reprodução do original que levou ao desemprego e à distribuição desigual de renda, que se agravou com a retomada do desenvolvimento, e de forma intermitente, mas não sustentável.[19]

---

[18] COUTO, C. G.; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **Scielo**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, oct./dec. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=en&nrm=iso.

[19] OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção? **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, mai. 2003.

Apela-se ao teste empírico: as chamadas políticas de emprego e renda são a exceção ao desemprego; elas aprofundam o desemprego, ou o mantêm, a pretexto de combatê-lo. Políticas de habitação para atender às necessidades habitacionais, são a exceção das cidades; a desmercantilização do trabalho na forma de empregos virtuais prepara o terreno para grandes exércitos "informais". É a exceção do Estado ou o Estado como exceção.

A figura do inimigo ainda existe no estado de exceção permanente, mas não mais está dispersa pela sociedade e atualmente se identifica com o a figura do ladrão, dos agentes da violência e titulares da exceção, que, se realizam nos marginais, pobres, moradores da periferia.

Logo, a periferia é onde a exceção se manifesta, interferindo no direito à cidade, acabando por se tornar um direito apenas realizado entre as classes mais abastadas da sociedade. É uma forma aprimorada de autoritarismo que influencia grupos ou pessoas de acordo com os interesses dos praticantes, além de ser mais flexível no plano político, convivendo com instituições e medidas democráticas, mantendo assim a aparência de instituições respeitosas e do estado de direito.[20]

A percepção da presença do Estado autoritário no interior das rotinas democráticas, sobretudo em democracias recentes, em países de modernidade tardia e capitalismo periférico, como os da América Latina, é algo que não pode ser menosprezado pela teoria jurídica.

Decisões sobre o estado de exceção, propostas por autores como Carl Schmitt, seriam um exercício necessário da soberania, como suspender temporariamente os direitos civis dos cidadãos, estabelecendo assim a ordem. O estado de exceção se pauta na presença de um inimigo externo, que não se identifica com o cidadão, e o inimigo nos países latino-americanos tem um traço comum que o particulariza: ele é o pobre e vive na periferia das grandes cidades.

Importante ressaltar que o estado de exceção clássico é marcado por uma temporariedade inerente, necessária à retomada da pacificação social. Contudo, no estado de exceção permanente essa temporariedade faz parte apenas do discurso político.

E a exceção está em que as políticas sociais não têm mais o projeto de mudar a distribuição da renda – que foi lograda ao longo da experiência do Welfare– e se transformaram em antipolíticas de funcionalização da pobreza.

Assim, se constata que no século XXI, o autoritarismo adotado pelo poder público tem uma lógica própria, ao ser comparado com o autoritarismo dos Estados totalitários e

---

[20] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020.

ditaduras do século XX, pois se opera na sociedade uma coexistência de duas formas de Estado. De um lado o estado de exceção, que é adotado como técnica de governo, apesar de não ser formalmente e juridicamente assumido como tal e que pode ser chamado de governança permanente de exceção. E de outro lado, o Estado Democrático de Direito, que tem realização formal na constituição e nas leis, mas que está acessível apenas à parcela da sociedade economicamente favorecida.

Assim, com a utilização crescente do estado de exceção é preciso entender que situações excepcionais tendem a ser cada vez mais comuns pela própria pluralidade e complexidade do mundo em que vivemos e em razão da posição do nosso país frente ao capitalismo mundial.

Esse novo paradigma autoritário normalmente não suspende os direitos dos cidadãos, elegendo destinatários específicos de suas medidas autoritárias, que são implementadas de forma fraudulenta, sob o falso pretexto de normalidade institucional e democrática. O autoritarismo líquido se instala aos poucos e convive com medidas democráticas, dando a falsa impressão de que as normas legais estão sendo cumpridas, quando, na realidade, estão sendo apenas performadas.[21]

Neste sentido, é importante notar que as cidades, que são vistas como núcleo do desenvolvimento, em um estado de exceção exercem, na realidade, o papel de núcleo do subdesenvolvimento. Diante disso, é necessário pensar soluções para que o direito à cidade seja de fato garantido.

Se, historicamente, a relação entre o Estado e as áreas urbanas foi pautada por esforços normativos nas relações laborais, cabendo ao planejamento fazer exceções e transformá-las em normas, as recentes mudanças fundamentais na economia e na sociedade brasileira sugerem que as exceções parecem ter enquadrado o planejamento urbano.

As desigualdades históricas da sociedade brasileira acompanhadas da reorganização da produção e da globalização, a reorganização do mercado, a funcionalização da relação entre Estado e capital, a transformação da política social em antipolítica para funcionalizar a pobreza, enfatizam o deslocamento da busca da norma para a exceção.[22]

Assim, para evitar decepções e manipulações, deve-se buscar um maior equilíbrio entre a política e o direito, o que envolve uma definição jurídica mais precisa desse direito.

---

[21] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/51946.

[22] OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção? **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, mai. 2003.

Não basta ver o direito à cidade como bandeira, plataforma e slogan, o conceito e seus limites também devem ser entendidos sob uma perspectiva sociojurídica.

Quanto ao direito à cidade em si, este seria um direito coletivo com dois pilares indissociáveis, o que poderíamos chamar de "direito à moradia" - entendido no sentido mais amplo de moradia, não apenas uma casa, não apenas uma casa moradia, mas todas as qualidades inerentes a esse processo socioterritorial – e o direito de participação. Integra estes dois pilares, o que está de acordo com o Estatuto da Cidade, onde a lei articula os conceitos de propriedade e função social da cidade por um lado, e participação por outro.[23]

Assim, a noção sociojurídica do direito à cidade está relacionada a essa ideia de direito coletivo, sendo este justamente o direito violado pelo estado de exceção. Entra em cena o papel da comunidade e a sua força nas mudanças sociais. Isso muda o paradigma porque não só se fala em melhorar as condições de representação democrática apenas por meio de um processo participativo diferente, mas também estamos em abrir espaços para comunidades organizadas se engajarem diretamente.

Logo, o caminho para a garantia do direito à cidade e para a superação do estado de exceção permanente pode ser encontrado na ampliação e na efetiva garantia da participação popular. Para isso, deve-se ter em contar que ampliar o acesso das comunidades organizadas não é mais apenas uma questão de melhorar a qualidade de representação democrática, mas para garantir a democracia em si mesma.

Assim, além das ações estatais são necessárias também ações comunitárias. Essa ideia do campo comunitário entre o indivíduo e o Estado, o público não se reduz à ideia do Estado – tudo no Estado é público, mas nem tudo que público é criado pelo Estado. Assim, para a política básica em espaços públicos, será necessário um novo contrato político da sociedade civil que dê conta da cidadania urbana. Portanto, há um entendimento de que o território é a manifestação última da natureza dos acordos sociopolíticos, e não há como mudar um sem mudar o outro - não há como mudar territórios sem mudar a natureza dos acordos sociopolíticos.

Considerações Finais

O presente artigo pretendeu, sem a pretensão de esgotar o tema, elucidar o fato de que o estado de exceção permanente se manifesta nas cidades brasileiras, centros de

[23] FERNANDES, E. O “direito à cidade” e a “cidade como bem comum”: dois conceitos em transformação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU**, Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 9–21, 2021.

subdesenvolvimento na periferia do capitalismo, o que impede que haja a concretização do direito à cidade.

Para tanto, é importante notar que o direito à cidade é conceito que se liga aos direitos humanos e que tem ganhado força com a urbanização crescente e, também, com a globalização, que liga nações por meios de vida e ideais comuns.

Assim, a utilização do estado de exceção como paradigma de governo tem efeitos além dos comumente tratados pela doutrina, sendo necessário entender suas implicações no direito à cidade, palcos do desenvolvimento e do ideal da modernidade.

A conclusão que se chega é a de que a maneira de modificar essa realidade é através da ação estatal conjugada com a ação comunitária. Assim, é necessário que a participação popular ocorra de maneira efetiva para que se modifique os pactos sociopolíticos que possibilitam a manutenção do estado de exceção.

Bibliografia

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGUIAR, Joaquim Castro**. Direito da Cidade.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

ANNONI, Danielle. **A responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional**. Rio de Janeiro, Forense, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. A expansão do estado de exceção: da garantia da constituição à garantia do capitalismo. **Revista Internacional de Direito Público: RIDP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002790490.

BERCOVICI, Gilberto. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. **Revista de Direito**, v. 11, n. 2, 2019, p. 9-38. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613/5280.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente**: atualidade de Weimar. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. Tentativa de Instituição da Democracia de Massas no Brasil: Instabilidade constitucional e direitos sociais na era Vargas (1930-1964). *In*: **Direitos Sociais** – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Editora Lumen Iuris, 2008.

BISPO, Bruna Fernanda; MARQUES, Hérika Janaynna Bezerra. O direito à moradia em "O Cortiço" e suas similaridades com as periferias brasileiras. **Universidade de Fortaleza – UNIFOR**, 2019.

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

BRASIL. Legislação. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br. Acesso em 10 mai. 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Brasília: Presidência da República, 2001.

COGO, Rodrigo. Medidas de exceção como instrumentos de governabilidade: Breve análise da realidade constitucional brasileira. **Revista Âmbito Jurídico**, 2011. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/medidas-de-excecao-como-instrumentos-degovernabilidade-breve-analise-da-realidade-constitucional-brasileira.

COUTO, C. G.; LIMA, G. M. R. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa? **Scielo**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, oct./dec. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 nov. 2020.

FERNANDES, E. O "direito à cidade" e a "cidade como bem comum": dois conceitos em transformação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico: RBDU**. Belo Horizonte: Fórum, v. 7, n. 13, p. 9–21, 2021. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/direitourbanistico/article/view/729 Acesso em 29 jan. 2022.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. Atualizada por Giovani da Silva Conrado. São Paulo: Malheiros, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espaço-temporal dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. O estado e a exceção ou o estado de exceção? **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, mai. 2003.

PIETRO, Evaristo. Poder, soberania e exceção: uma leitura de Carl Schmitt. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte. n. 105. p. 101-150, jul./dez. 2012.

PIRES, Luiz Manoel Fonseca. Interesse Público Líquido e Pós-modernidade: A Lógica do Individualismo e os Desafios no Estado Social no Século XXI. *In*: MARRARA, Thiago. **Direito Administrativo:** Transformações e Tendências. São Paulo: Almedina, 2014.

RIZEK, C. S. Pensar a cidade é pensar o país. Francisco de Oliveira – um biógrafo não autorizado do Brasil. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 226-241,

2019. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/161108. Acesso em 15 fev. 2022.

SARLET, I. W. (Org.). **Dimensões da Dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHMITT, Carl. **Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty.** Translated by George Schwab. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Estado de exceção e autoritarismo líquido na América Latina. **Poliética**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/PoliEtica/article/view/51946.

SILVA FILHO, E. V. Da Modernidade à Pós-modernidade: a exigência de uma nova forma de hermenêutica constitucional. **RVMD**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 160-188, jul./dez., 2014. Disponível em: https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SOUTO, Ricardo dos Santos. A dignidade da pessoa humana como um valor absoluto no Brasil. **Rev. NUFEN**, Belém, v. 11, n. 3, p. 170-186, dez. 2019. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217525912019000300011&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 02 abr. 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal.** Tradução de Sérgio Lamarão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.