

Artigo

O estado de exceção como óbice à concretização de direitos sociais

The state of exception as an obstacle to the realization of social rights

Fernanda Ribeiro Papandrea¹

¹Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, Minas Gerais. Procuradora do Município de Pouso Alegre. ORCID: 0009-0008-4312-8473. E-mail: feepapandrea@gmail.com.

Submetido em: 03/04/2025, revisado em: 04/04/2025 e aceito para publicação em: 07/04/2025.

Resumo: O presente artigo pretende abordar o instituto do estado de exceção e seus impactos na concretização de direitos sociais. Importante notar que os direitos sociais estão garantidos pela Constituição Federal, sendo corolários do Estado Democrático de Direito. Contudo, existem entraves políticos e sociais à concretização desses direitos. Nesse cenário, emerge o estado de exceção, sendo necessário abordar sua influência na concretização de políticas públicas. Para tanto adota-se como metodologia pesquisa bibliográfica, desenvolvendo estudo exploratório com base em material já elaborado. Além disso, adota-se metodologia documental direcionada à verificação legislativa e jurisprudencial.

Palavras-chave: Direitos sociais; Estado de exceção; Políticas públicas.

Abstract: This article intends to address the institute of the state of exception and its impacts on the realization of social rights. It is important to note that social rights are guaranteed by the Federal Constitution, being corollaries of the Democratic Rule of Law. However, there are political and social obstacles to the realization of these rights. In this scenario, the state of exception emerges, and it is necessary to address its influence on the implementation of public policies. To this end, the methodology adopted is bibliographic research, developing an exploratory study based on material already prepared. In addition, a documentary methodology is adopted aimed at legislative and jurisprudential verification.

Keywords: Social rights; State of exception; Public policies.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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.

Nesse diapasão, esclarece Pontes de Miranda (1932, p. 230): “os direitos sociais são compreendidos como direitos fundamentais, principalmente o direito à subsistência e o direito à educação”.

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.

A reserva do possível - que na concepção original (alemã) se relaciona ao que é razoavelmente exigível do Estado como garantidor de direitos, eliminando demandas irrazoáveis, desproporcionais e excessivas - tem sido utilizada como justificativa para a não concretização de direitos sociais (Martins, 2020).

Ao argumento de reserva do possível, é comumente oposto o mínimo existencial, no sentido de que a reserva do possível não poderia impedir a sua concretização. A este respeito, a doutrina alemã preconiza que o mínimo existencial teria dois desdobramentos: as condições materiais mínimas para uma vida digna, e o mínimo existencial sociocultural; que busca garantir ao indivíduo o mínimo de inserção, em razão da igualdade real na vida social (Martins, 2020).

Tendo em vista que o debate entre a reserva do possível e o mínimo existencial já tem sido amplamente realizado na doutrina e jurisprudência pátrias, não se pretende abordá-lo de maneira extensa neste artigo.

O que o tema proposto pretende - partindo da premissa de uma possível superação teórica dos argumentos da reserva do possível - é apontar que, atualmente, principalmente no contexto do capitalismo periférico, os argumentos da exceção e da emergência têm sido utilizados como entrave à racionalidade e continuidade das políticas públicas no tocante aos direitos sociais.

Neste sentido, o trabalho objetiva abordar a tese de que o estado de exceção pode ser utilizado pelo Estado de forma permanente, de modo que não seria necessária uma efetiva decretação de um estado excepcional para que as medidas de exceção sejam aplicadas, embora notavelmente em estados declaradamente excepcionais sua utilização seja maior. Isso pode ser observado no uso exacerbado de medidas provisórias no cenário nacional em situações de dita normalidade constitucional.

O tema é importante porque, como tem sido notado por Giorgio Agamben, as democracias modernas vivem em um constante estado de emergência, ainda que eventualmente não declarado no sentido técnico, que muitas vezes é usado como justificativa para a não efetivação de direitos (Agamben, 2004).

Além disso, o estado atual de calamidade pública, à luz da pandemia do covid-19, demonstra como tende a ser falha a atuação estatal em tais situações.

Assim, pretende-se propor a tese de que, atualmente, no universo pós-moderno e de relações complexas e múltiplas, e no capitalismo periférico em que está inserido o Brasil, a ideia de reserva do possível e o

contra-argumento do mínimo existencial não são mais suficientes para tratar a questão da efetividade dos direitos sociais.

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.

2 O ESTADO DE EXCEÇÃO COMO ÓBICE À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Os direitos sociais são aqueles que objetivam garantir condições para que as pessoas possam ter uma vida digna, de modo a buscar a própria realização pessoal. Neste ponto, podemos dizer que a liberdade do indivíduo não pode ser plenamente garantida apenas com direitos civis e políticos, com a abstenção estatal ou com liberdades formais.

Isso porque o ser humano para ser verdadeiramente livre precisa ter condições de se desenvolver como pessoa. Se alguém vive com uma constante preocupação a respeito de se, por exemplo, vai conseguir ou não se alimentar naquele dia, não vai ter as mínimas condições de buscar sua felicidade e realização. Assim, para que se possa de fato ser livre é necessário que se tenha condições mínimas de vida digna.

Neste sentido, Amartya Sen (2010, p. 114) elucida:

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento.

Interessante é a noção de pobreza como privação de capacidades abordada pelo economista, que explora a especial importância do conceito no âmbito das políticas públicas estatais. Neste sentido, enuncia que é necessário que as políticas públicas se voltem a determinados grupos mais vulneráveis, que teriam maior dificuldade de atingir suas capacidades do que outros grupos. Além disso, declara que uma melhora, por exemplo, na saúde e na educação, não apenas eleva diretamente a qualidade de vida, como aumenta a possibilidade de uma pessoa aferir renda e, assim, livrar-se da pobreza (Sen, 2010).

A tendência com a evolução da sociedade é a da positivação dos direitos sociais tanto no âmbito interno, na Constituição e leis, quanto em tratados internacionais. Em âmbito interno, a constituição de 1824, embora de forma tímida, foi a primeira a tratar de direitos sociais, prevendo a garantia aos socorros públicos e o direito à instrução primária gratuita (art. 179, inciso XXXI e XXXII) (Martins, 2020).

Contudo, foi apenas a Constituição brasileira de 1934, inspirada pelas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, que passou a prever de forma sistemática os direitos sociais. Dentre eles destaca-se a afirmação de existência digna como objeto da ordem econômica (art.

115) e a inviolabilidade do direito à subsistência (art. 113, caput) (Martins, 2020). As constituições de 1937, 1946 e 1967 mantiveram o conteúdo social. Contudo, é com a Constituição vigente, de 1988, que os direitos sociais ganham de fato maior projeção.

Assim, surge uma nova Constituição em 1988, que reflete diversos fatores sociais, políticos e econômicos. A nova ordem é contraditória na medida em que busca atender reais anseios sociais, ao mesmo tempo em que procura manter veladamente a dominação sobre a população. Diante disso, ganham força influxos liberais e pluralistas, que passam a colidir com os direitos postos, manifestos instrumentos de manutenção de poder (Silva Filho, 2014).

A partir do século XX, em modelo que se perpetua no século XXI, as constituições passam a ter cunho social, incluindo um compromisso de renovação democrática. O conflito e o pluralismo de ideias são incorporados aos textos constitucionais, que não representam mais apenas os interesses das classes dominantes, mas tornam-se espaço de disputa político-jurídica. Assim, as constituições não são mais homogêneas (Bercovici, 2011).

Como manifestação da exceção em oposição à concretização de direitos sociais, pode-se servir do emblemático exemplo dado por Gilberto Bercovici, que ilustra a ditadura militar como instrumento de não concretização da reforma agrária, que traduz o direito social à moradia.

Durante a ditadura militar foi instituída política fundiária que tornou inaplicável qualquer aspecto progressista do Estatuto da Terra, caracterizando-se pela não realização da reforma agrária (Prieto, 2017)

Neste sentido, enuncia que na constituição de 1946, “nas poucas ocasiões em que o debate sobre a ampliação ou a concretização de direitos chegou ao nível de discussão constitucional, a Constituição serviu como bloqueio das políticas de inclusão” (Bercovici, 2008). A constituição não foi utilizada como incentivadora da atuação estatal, mas sim como forma de impedir a efetivação de direitos sociais. Pode-se citar a reforma agrária, obstada pelo artigo 141, § 16, da Constituição de 1946, que exigia indenização prévia e em dinheiro para a desapropriação dos latifúndios improdutivos (Bercovici, 2008, p. 61).

Assim, percebe-se que em um período propício à transformação de estruturas econômicas, políticas e sociais, com a possibilidade de ampliação de direitos fundamentais e de políticas públicas implementadoras, utilizou-se a constituição para a não efetivação desses direitos. Segundo Bercovici (2008, p. 61):

Conforme se radicaliza a direção inclusiva das políticas do Poder Executivo, como no período das “Reformas de Base”, mais o texto constitucional foi levantado pela doutrina constitucionalista e pelos setores políticos conservadores como obstáculo à ampliação da cidadania. Isto ocorreu até o momento em que não era mais suficiente, ou eficaz, o argumento jurídico-constitucional de bloqueio, e, em 1964, se apelou, então, para o golpe militar.

O o momento histórico de surgimento da constituição é essencial para que possamos compreender o baixo grau de efetividade do sistema constitucional. A Constituição Federal de 1988 foi promulgada logo após um regime de exceção, em que predominava o apego a valores individuais burgueses.

Consolidam-se no texto os direitos sociais, disposições programáticas que dificilmente são efetivadas, pois sob a justificativa da reserva do possível ou de ausência de recursos, a administração pública nega aos marginalizados seus direitos fundamentais ao mínimo existencial (Silva Filho; Kallas Filho, 2017).

Diante disso, é necessário que novas teorias, adequadas à nova realidade constitucional, sejam elaboradas, pois apenas assim será possível superar o passado, para que a nova Constituição possa ganhar vida. Apenas ampliando o nível de concretude das normas constitucionais será possível cumprir sua tarefa de construir uma nova realidade material, e não apenas formal, de modo a alcançar o grau de constitucionalidade desejado (Silva Filho; Kallas Filho, 2017).

O estado de exceção emerge, assim, como obstáculo para essa concretude. Além disso, a existência de um estado de emergência permanente, ainda que não declarado no sentido técnico, tornou-se prática dos Estados contemporâneos (Agamben, 2004).

Diante dessa contradição entre anseios sociais diversos, a mera positivação de direitos na constituição 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 concretização da constitucionalização depende da natureza do conteúdo da norma e de sua ativação pelos atores políticos (Couto; Lima, 2016).

Apesar de vigentes e de terem importância até mesmo topográfica na carta magna, os direitos sociais não são de fato garantidos. Logo, por muito tempo predominou a justificativa da reserva do possível. As teorias da reserva do possível e do mínimo existencial tem sido amplamente debatida em nossa doutrina e jurisprudência pátrias, no contexto da efetividade dos direitos sociais e da racionalidade das políticas públicas.

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 (Schmitt, 2005).

Preconiza que:

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 (Schmitt, 2005, p. 5).

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.

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 (arts. 34 e ss, CF), o Estado de Defesa (arts. 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. 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 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. (Pietro, 2012, p. 6).

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 (Bercovici, 2019).

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.

Nesse diapasão, quando o Estado não visa de fato a promoção do indivíduo emerge um modelo de Estado meio e não de Estado fim. Quando não tem como meta a promoção de direitos sociais e/ou fundamentais, o Estado serve ao próprio Estado, e não à sociedade (Silva Filho, 2014).

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 (Agamben, 2004).

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 destabilizadoras (Bercovici, 2008).

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 tecnológica, teve que privatizar para atrair investimentos estrangeiros e abandonou políticas sociais universalizantes em busca do equilíbrio macroeconômico (Bercovici, 2004, p. 179)

Por este motivo, houve uma despolitização das relações econômicas, sendo as decisões políticas fundamentais tomadas pelos mercados, a despeito da vontade popular. Assim, os Estados periféricos, além da crise econômica interna, são afetados por fatores externos de instabilidade econômica. Neste sentido, os poderes discricionários do Executivo são mais plausíveis, pois conseguem constituir poderes de exceção sem qualquer contrapartida. Assim, as pressões internas e externas para a execução de políticas neoliberais perpetuam a utilização dos poderes econômicos de emergência (Bercovici, 2004).

No mundo pluralista em que estamos inseridos, em que diversos anseios de grupos diferentes convivem, emergem diversos problemas estruturais, de natureza econômica e social. Especialmente na América Latina, tendo em vista a natureza periférica de suas democracias, o estado de exceção é utilizado como forma de lidar com problemas sociais e econômicos.

Além da exceção poder se manifestar pela da quebra do regime democrático através de uma força de ruptura, esta mesma exceção pode acontecer através de uma naturalização de seus mecanismos, o que mantém a atmosfera de normalidade. Assim, a pesquisa é importante para demonstrar de que maneiras o estado de exceção pode atuar, e como isso prejudica os direitos sociais e a racionalidade das políticas públicas em nossa democracia.

Deve-se ter em mente que a constituição tem um poder de positivação dos direitos, o que os eleva ao status

de normas superiores. Contudo, não se pode perder de vista a necessária efetivação dessas normas.

Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem (Hesse, 1991).

Quando o Estado não tem como meta a promoção de direitos sociais, ele serve ao próprio Estado e não à sociedade. E que o papel do hermenêuta é elucidar isso à sociedade.

Acontece que mais do que perceber o real móvel do ser, deve o hermenêuta fazer com que o desvelado seja compartilhado por todos, sendo o direito (nosso ser no caso) posto a nu, como o rei em seus trajes de tecidos invisíveis aos olhos dos tolos (Silva Filho, 2020, p. 17).

É necessário que a nova realidade social, que emerge do novo direito do século XXI tenha uma nova operacionalidade, isso porque as velhas propostas com novas roupagens já não cabem mais. A percebida relutância do Estado na implementação de direitos sociais deve ser desnudada pelo hermenêuta, de modo a ser vista por todos (Silva Filho, 2020).

Ademais, no âmbito da efetivação dos direitos sociais e das políticas públicas, é preciso que se questione a atuação dos órgãos de controle sobre as ações do poder executivo. Neste sentido, emerge a importância da atuação do poder judiciário, e dos Tribunais de Contas, bem como do poder legislativo com a elementar função de controle externo.

As medidas de exceção, não podem configurar uma total supressão de direitos e garantias individuais, e nem configura salvo-conduto aos agentes políticos para que possam desrespeitar a constituição e as leis. Assim, é possível ao Poder Judiciário reprimir eventuais abusos e ilegalidades cometidas durante a execução das medidas do estado de exceção, inclusive por meio de mandado de segurança e habeas corpus (Moraes, 2003).

Busca-se demonstrar que o enfrentamento de problemas sociais e a concretização das políticas públicas passa por uma gestão integrada das diferentes esferas estatais, objetivando a efetivação de um federalismo de cooperação, de modo implementar os direitos sociais e demais ditames constitucionais.

Tema relevante e atual, principalmente em face da pandemia do COVID-19, bem como de sua duração além do esperado. Percebe-se que a produção intelectual relacionando estado de exceção com a (in)efetividade dos direitos sociais ainda é escassa. Assim, durante um período de estudo mais significativo e aprofundado seria possível abordar o assunto de forma relevante.

Destacasse-se pela sua importância no cenário atual, os argumentos utilizados pelo Supremo Tribunal

Federal no informativo 973 de abril de 2020 no qual enfatiza a necessidade de controle sobre as ações do poder executivo, bem como de continuidade das políticas públicas.

A Corte enfatizou que a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não autoriza a outorga de discricionariedade sem controles típicos do estado de direito democrático. As regras constitucionais devem ser utilizadas para o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente (Brasil, 2020).

O cidadão tem garantido seu direito de examinar as razões governamentais e criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante as emergências, quando são obrigados a justificar suas ações (Brasil, 2020).

Para fundamentar o alegado pretende-se a tardia democracia brasileira, bem como os momentos excepcionais pelos quais passou, como o estado novo, a ditadura militar, e a atual pandemia do covid-19, de modo a perquirir de que forma as políticas públicas e os direitos sociais foram afetados nestes períodos.

Em relação a situação de calamidade pública atualmente vivenciada deve-se ter em mente que o exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais a serem observados pelas autoridades políticas. Assim, os agentes públicos devem ter suas ações controladas pelos demais Poderes e, evidentemente, por toda sociedade. O pior erro na formulação de políticas públicas é a omissão, especialmente em relação às competências federativas elencadas no art. 23 da Constituição (Brasil, 2020).

Importante notar que o Estado garantidor de direitos não é apenas a União, mas também estados e municípios. Diante disso, não se pode impedir, ante a inação do Governo Federal, que os demais entes exerçam suas competências na promoção de direitos fundamentais.

Percebe-se que em termos de políticas públicas as ações dos entes federativos devem ser contínuas e integradas, não se podendo perder de vista também o papel dos órgãos de controle.

Assim, tendo em vista que muitos são os percursos investigativos possíveis na área de políticas públicas, pretende-se relacionar a sua efetivação com a teoria do estado de exceção (em sentido amplo), abordando suas diversas manifestações: estado de defesa, estado de sítio, estado de calamidade pública, crise financeira, entre outras. Para isso, importante ter em mente que o estudo das políticas públicas é uma área essencialmente interdisciplinar, relacionando-se com educação, saúde, política, economia, direito, filosofia, entre outras (Brasil, 2020).

Diante disso, tende a haver um desenvolvimento horizontalizado da pesquisa, em diversas áreas de conhecimento, o que dificulta uma sistematização do acúmulo de saberes na área de políticas públicas. De modo que a interdisciplinaridade faz avançar a pesquisa em alguns aspectos, mas estagnarem outros. Assim, o caráter interdisciplinar muitas vezes se restringe ao discurso, sem ser exercitado no desenvolvimento de pesquisas (Brasil, 2020).

Neste sentido:

Outro fator relevante (...) é referente a predominância de trabalhos de profissionais das áreas de ciência política e políticas públicas, ampliando para a sociologia e economia; bem como uma concentração da análise de apenas uma das fases do ciclo de políticas públicas, mais especificamente a implementação. Neste contexto, a colaboração do direito na investigação de temas referentes à área de políticas públicas é urgente, de forma que sua participação se configuraria como um processo teórico-metodológico de retroalimentação, pois na medida em que compartilha seus conhecimentos com as demais áreas, também realiza autorreflexão sobre os limites e perspectivas próprios (Brasil, 2020).

Ademais, com a globalização, a instabilidade econômica aumentou e o recurso aos poderes de emergência para sanar as crises econômicas passou a ser muito mais utilizado, com a permanência do estado de emergência econômico (Bercovici, 2004).

Neste sentido, uma das características do estado de exceção é a abolição provisória da distinção entre poder legislativo, executivo e judiciário. O poder executivo absorve parte do poder legislativo, de modo que este não é mais o órgão soberano ao qual compete o poder de legislar, mas que assume a função de ratificar os decretos emanados daquele (Bercovici, 2004).

A previsão de medidas provisórias é uma expressão do uso da exceção no Brasil, em situações de relevância e urgência (art. 62, da Constituição Federal). Em 2020, período de incidência do estado de calamidade pública advindo da covid-19, foram editadas até o momento 88 medidas provisórias pelo Presidente da República. Contudo, em 2019, época de normalidade jurídica, foram editadas 47 medidas provisórias, o que representa um número bastante elevado, tendo em vista os necessários requisitos de relevância e urgência (Brasil, 2022).

Assim, a satisfação de garantias fundamentais da sociedade é frustrada sob a justificativa de necessidades contingentes, o que possibilita que a fundamentação do uso de medidas de exceção encontre respaldo tanto em problemas internos, notadamente de ordem econômica, quanto em calamidades externas, ou ainda no caso de ameaças não muito claras (Cogo, 2011).

Significa que se pretende não apenas uma causa de justificação excludente de culpa por factos ou medidas praticadas para defender a ordem constitucional, mas uma causa justificativa que exclua a ideia de ilicitude dos mesmos factos (Canotilho, 1998, p. 1069).

Neste contexto, pode-se apontar o subdesenvolvimento como forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia.

O subdesenvolvimento finalmente é a exceção sobre os oprimidos: o mutirão é a autoconstrução como exceção da cidade, o trabalho informal como exceção da mercadoria, o patrimonialismo como exceção da concorrência entre os capitais, a coerção estatal como exceção da acumulação privada, keynesianismo avant la lettre. (Oliveira, 2003, p. 131).

No Atual contexto da Covid-19, no qual foi declarado estado de calamidade pública, o subdesenvolvimento no Brasil é desvelado.

Neste contexto, o Instituto Unibanco e o Todos Pela Educação, em parceria com o Consed (Conselho Nacional dos Secretários de Educação) lançaram três relatórios a respeito dos impactos fiscais causados pelo Covid-19 na educação básica, destacando os efeitos econômicos da pandemia do novo coronavírus. O material objetiva proporcionar um debate social, para incentivar ações que visem mitigar um possível colapso financeiro na educação nas redes municipais e estaduais.

Assim, tendo por base um mapeamento de projeções tributárias e uma análise de dados do Tesouro Nacional, o relatório COVID-19 – Impacto Fiscal na Educação Básica – cenário de receitas e despesas nas redes estaduais e municipais em 2020 estima que as redes estaduais e municipais devem ter um prejuízo entre R\$ 13 bilhões e R\$ 40 bilhões em tributos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2020, dependendo da profundidade da crise econômica.

Além disso, o relatório traz também um levantamento com 82 redes municipais de educação, que quantificou

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, de maneira não exaustiva, abordar a temática do estado de exceção e seu impacto na concretização de direitos sociais, exemplificando com a questão educacional e os impactos que a pandemia do COVID-19 trouxeram nas políticas públicas.

Para que a democracia seja de fato assegurada é necessário que se enxergue os óbices existentes para a concretização de direitos sociais, sendo o estado de exceção importante e significativo entrave político ideológico. A democracia brasileira ainda é frágil, sendo necessário que se fique atento para momentos de exceção e ruptura, principalmente quando estes são utilizados como argumento político para a não implementação de políticas públicas.

Assim, pretendeu-se analisar algumas situações de ruptura com a normalidade constitucional, como a ditadura militar, e o impacto que tal situação acarretou o direito social à moradia. Da mesma maneira, abordou-se a questão da pandemia do COVID-19 e seus reflexos na concretização da educação.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

ARRETCHE, M. T. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BIB, Rio de Janeiro, n. 39, 1º. Semestre, p.3-40, 1995;

ASSIS, A. E. S. Q. Políticas Públicas e Direito: possibilidades de pesquisa, in **Constitucionalismo e Democracia. Reflexões do Programa de pós graduação em Direito da FDSM**, 2018 org: Rafael Lazzarotto Simioni, Ed Limonad

BERCOVICI, G. Carl Schmitt e o estado de emergência econômico. **Revista de Direito**, vol. 11, n. 2, 2019, p. 9-38. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/9613/5280>. Acesso em: 11 mai. 2025

BERCOVICI, G. Política econômica e direito econômico. **Pensar, Fortaleza**, v. 16, n. 2, p. 562-588, jul./dez. 2011

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. Org: Pereira de Souza Neto, Cláudio. Sarmento, Daniel. Editora Lumem Juris, Rio de Janeiro, 2008.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao3.htm. Brasília, 1988. Acesso em: 11 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 973**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo973.htm> Acesso em: 11 mai. 2025.

CANOTILHO. J. J. G. **Direito Constitucional e teoria a Constituição**. 2. ed. Coimbra: Almeida, 1998.

COUTO, C.G.; LIMA, G.M.R. **Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?** Scielo. vol.59 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000401055&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 mai. 2025.

FURTADO, C.,. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

HESSE, K. A Força Normativa da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris.1991.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educ. rev.** [online]. 2005,

n.25, p.127-141. ISSN 0104-4060. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.370>. **Revista Scielo**. Acesso em: 11 mai. 2025.

MARTINS, Flávio. **Direitos Sociais em tempos de crise econômica**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

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-de-governabilidade-breve-analise-da-realidade-constitucional-brasileira/>. Acesso em: 11 mai. 2025.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 39 Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Os fundamentos actuaes do direito constitucional**. Freitas Bastos, Rio de Janeiro. 1932.

PRIETRO, E. Poder, soberania e exceção: uma leitura de Carl Schmitt. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte. n. 105. pp. 101-150| jul./dez. 2012. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2012v105p101>. Acesso em: 06/11/2020

PRIETO, G. F. T. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. Mercator, Fortaleza, v. 16, e16003, 2017

SABATIER, P.A.; MAZMANIAN, D.A. **La implementación de la política pública: un marco de análisis**. In: : VILLANUEVA, L.F.A. **La implementación de las políticas**. México: Porrúa Editores. pp. 323-372.1996.
SCHMITT, Carl. **Political Theology, Four Chapters on the Concept of Sovereignty**, George Schwab (trans.), Chicago: University of Chicago Press, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2010

SILVA FILHO, E.V. Da Modernidade à Pós-modernidade: a exigência de uma nova forma de hermenêutica constitucional. **Revista do Mestrado em Direito UCB**, Brasília, V. 9, nº 2, p. 160-188, Jul-Dez, 2014. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/5520/3729> . Acesso em: 11 mai. 2025.

SILVA FILHO, E. V.; KALLAS FILHO, E. . Nós modernos: a crise de efetividade do constitucionalismo contemporaneo brasileiro. In: Rafael Lazzarotto Simioni. (Org.). **Constitucionalismo e democracia: reflexões do programa de pós graduação em direito FDSM**. 1ed.São Paulo: Max Limonade, 2017, v. 1, p. 89-110.