

O “OVO DA SERPENTE”: ARCABOUÇO DE EXCEPCIONALIDADES PARA A COPA DE 2014 COMO REGRA DO FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

The “snake egg”: a framework of exceptions for the 2014 world cup as a rule of the operation of the contemporary brazilian state

Any Brito Leal Ivo

Professora regular em regime de dedicação exclusiva da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), doutora e mestra em pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo /UFBA, graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFBA) e bacharel em direito (UCSAL). aivo@ufba.com

Informações do artigo

Recebido em 05/10/2017

Aceito em 26/12/2017

Resumo

Este artigo apresenta parte da monografia desenvolvida como trabalho de conclusão do curso de direito, que avança na conceituação no âmbito da técnica jurídica da ideia de Estado Excessivo, modelo de estado proposto na tese de doutorado dessa autora, defendida no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, no ano de 2013. Analisa, do ponto de vista jurídico, as mudanças significativas no desenho de estado contemporâneo brasileiro, expressas por constrangimentos a direitos consolidados e abrigados como direitos fundamentais, num contexto de vigência formal do Estado Democrático de Direito, configurando um descolamento entre discurso e prática, num momento de inflexão política que, por fim, esgarça o regime democrático e os direitos para democracia. Consiste no entendimento de que o processo de “excepcionalização” do legal, inaugurado na preparação do país para os megaeventos, torna-se “regra”. Avança na análise crítica do papel do aparelho de justiça nesse processo de relativização do corpo legal vigente, denunciando novos arranjos entre o executivo, o legislativo e o judiciário, coniventes com a criação de privilégios regulamentados a serviço do grande capital. Evidencia a relação de libertinagem entre o Estado, o Direito e o Mercado, que, gradativamente, usurpam conquistas históricas democráticas e democratizantes.

Palavras-chave: Estado. Excepcionalidade. Direito.

Introdução

Para o debate sobre a natureza do estado brasileiro na atualidade, é impossível esquivar-se de analisar o processo de preparação do país para a onda de megaeventos, pois, desde 2010, sob a almagra da urgência, um “simulacro¹ de legalidade” foi criado de forma

¹ De acordo com Baudrillard (1991), por simulacros, adotaremos a ideia da indiferenciação entre o real e a simulação, sem que se possa distinguir entre o verdadeiro e o falso, ou o real e o imaginário. Como dissimular (fingir não ter o que tem) e simular (fingir ter o que não tem), a ideia de realidade parece como referencial e, portanto, o princípio de realidade se mantém. Assim, o uso da expressão “simulacros” refere-se à representação simulada como verdade – a abstração passa à verdade, sem que se possa distinguir o real

a beneficiar agentes econômicos hegemônicos. Esse mesmo “simulacro de legalidade” corroborou para restrições de direitos de participação e, conseqüentemente, significa, na prática, constrangimentos ao exercício democrático.

Ou seja, esse trabalho toma o processo de preparação da Copa no Brasil, como período onde práticas que relativizaram as conquistas democráticas foram manejadas na história contemporânea nacional, inicialmente privilegiando grupos econômicos internacionais e nacionais, na preparação das cidades-sede para a Copa de 2014, num ambiente de reafirmação discursiva da democracia.

Nesse contexto, o “ovo da serpente” foi gerado e alimentado: se, de um lado, é reconhecido que, nesse período, foi dado o desejado fortalecimento e a autonomia a instituições de controle (em especial a polícia federal e o ministério público), num outro sentido, a criação de arcabouço legal à parte do sistema jurídico vigente - privilegiando fortes agentes de mercado e estrangulando canais de participação democrática, mais a criminalização dos movimentos sociais - cria o campo fértil para operar o estado sem os limites constitucionais, por meio da fabricação de estrutura regulatória discordante dos preceitos do Estado Democrático de Direito, originando o que denominei de Estado Excessivo².

Essa matriz, formada pela relativização dos direitos constitucionais, constituiu instrumentais decisivos à tomada do poder por um projeto de neoliberalização extrema do aparato estatal, contribuindo decisivamente para o contínuo processo de esfacelamento do Estado Democrático de Direito em andamento.

A partir daí, é evidente o redirecionamento da política nacional, com significativas perdas de direitos fundamentais para a grande maioria dos brasileiros. Esse marco expõe, ainda, não apenas a “regularização incorporadora”³, mas a instrumentalização do judiciário, cúmplice do desconhecimento das infrações constitucionais, num arranjo depravado entre política-direito-mercado. Nesse contexto, a cumplicidade e colaboração entre os três poderes torna-se imprescindível à transmutação do desenho de estado brasileiro contemporâneo.

Do ponto de vista analítico, a permeabilidade entre o estado e o mercado, e as formas de entrelaçamento com o direito, com base na concepção de estrutura jurídica inconstitucional, revestida de discursos e argumentações que dão a aparência de legalidade,

do simulado e, dessa forma, o princípio de realidade inexistente. Aqui adotamos a ideia de simulacro como a construção de universos que dão o caráter de normalidade ao anormal, sem qualquer relação efetiva com o real vigente.

² Ver IVO-Any, 2015

³ Ver Harvey (2009)

na manipulação simbólica da crise e dos valores de urgência, da eficiência, de bem comum e da democracia, são instrumentos determinantes ao processo de desmantelamento dos direitos que garantem o regime democrático.

Primeiramente, o que se apresenta como novo nessa abordagem é a relação entre o colapso político-jurídico em andamento e a prática do excepcional como regra, observada a partir dos anos 2000⁴ e que ganha proeminência e caráter de privilégio para o capital internacionalizado e nacional, a partir de 2010, no processo de preparação do país para os megaeventos (a Copa de 2014 e as Olimpíadas em 2016). Ou seja, entende que um modelo de estado desconhecedor de marcos regulatórios, já está em marcha há quase uma década. Também é original o interesse em demonstrar como o campo jurídico e da justiça são incorporados e trabalhados no sentido de dar a aparente legalidade a esses mecanismos inconstitucionais, inaugurando, assim, um novo ciclo à “metamorfose da questão democrática”⁵ no Brasil - parafraseando o título de Ivo-Anete (2001).

Esse quadro, sem dúvida, carrega como pano de fundo o desmantelamento do campo jurídico e a instrumentalização de arenas do direito, fragilizando, assim, os mecanismos da garantia do Estado Democrático de Direito, exaurindo, por fim, o regime democrático via a insignificância dada ao sistema garantista em validade. Essa mudança exige, portanto, a ampliação e implementação de mecanismos coercitivos e constrangedores às ações contrárias a esses interesses privados, privatizadores da máquina pública e do público.

Se a preparação do país para os megaeventos significou a consolidação do extraordinário, normatizado como meio para a garantia de privilégios personalíssimos a favor de agentes de mercado, o contexto atual resulta do avanço do manejo da atipicidade legal como caminho para retirada de direitos constitucionalmente tutelados, com a conivência dos poderes legislativo, executivo e judiciário, colocando em xeque a ética de instituições para a democracia e para a justiça.

Leis personalíssimas⁶ como marco a uma “democracia relativizada”

⁴ Ver Oliveira (2001)

⁵ Ver IVO-Anete, 2001

⁶ Personalíssima é qualidade que habita o direito das obrigações, no amplo rol de direito privado. Uma obrigação é personalíssima quando possui natureza infungível, sem a possibilidade de substituição das partes, ou seja, o cumprimento da obrigação só se dá se for realizada pela pessoa contratada. Aqui traremos esse predicado ao direito público, adotando-o como qualificadora dos instrumentos legais que especificam, de forma nominal, para quem se dirige o respectivo instrumento jurídico. Nesse mesmo sentido, defendemos o seu uso como qualificador de possíveis tratamentos diferenciados, quer seja no rigor procedimental garantista, quer seja,

O arcabouço legal criado pelo estado brasileiro para a realização da Copa das Confederações de 2013 e a Copa de Futebol de 2014, assim como para as Olimpíadas de 2016, no âmbito dos poderes federal, estadual e municipal, especialmente elaborados para atender às especificidades desses megaeventos, favorecem as organizações econômicas internacionais e nacionais, inaugurando um movimento de inflexão às conquistas históricas para a cidadania, via a restrição ao exercício da participação, colocando em cheque os compromissos governamentais ao fortalecimento e primazia do Estado Democrático de Direito no Brasil, versus os pactos econômicos estabelecidos.

As tensões estabelecidas, juntamente com os pactos firmados com corporações internacionais para a realização desse grande evento, conduzem à criação de arcabouço de excepcionalidades, justificado pela necessária celeridade para a realização da Copa. A estrutura legal, criada em favorecimento dos interesses da Fifa e demais parceiros, atravessa diversos ramos do direito - o tributário, o administrativo, o penal, entre outros - mas também suspende direitos fundamentais para a cidadania, num contexto de uma “cidadania incompleta”⁷ (CARVALHO, 2009) ou, ainda, de um “Estado sem cidadãos” (FLEURY, 1994).

A sanção das Medidas Provisórias N. 496 de 19 de julho de 2010, N. 497 de 27 de julho desse mesmo ano, N. 527 de 08 de março de 2011 e, por fim, da Medida Provisória N. 540 de 02 de agosto de 2011, observando-se, inclusive, os respectivos processos de aprovação desses mecanismos – com inclusão ou retirada de matérias que evidenciam os jogos de interesses e inaugurando um lastro de excepcionalidade criado em atendimento aos interesses privados e privatizantes, nesse caso representado pela Fifa - culminam com a aprovação da Lei Geral da Copa no ano de 2012. Nesse âmbito, tais instrumentos legais constituem o alicerce diferenciado para os negócios da Copa, “descolado” do sistema normativo e regulador até então vigente, consonante, não apenas com as exigências da Fifa, mas também com as expectativas empresariais nacionais, como resposta para “tirar os projetos do papel” e incrementar os negócios em tempo de crise.

É nesse contexto que o sistema jurídico direcionado a ampliar os ganhos da Fifa merece destaque. A Medida Provisória (MP) N. 496, convertida na Lei N. 12348, de 15 de dezembro de 2010, dispõe sobre o limite de endividamento municipal em operações de créditos para obras

no desconhecimento dos procedimentos, evidenciando a quebra do princípio de isonomia entre os cidadãos numa aplicabilidade do direito dirigida a um indivíduo específico.

⁷ Para Carvalho (2009), o Brasil apresenta “cidadãos plenos” (os que têm acesso aos direitos), os “cidadãos incompletos” (que acessam parte dos direitos) e os “não cidadãos” (pessoas que não têm os direitos reconhecidos), é esse quadro que caracteriza a cidadania incompleta.

de infraestrutura para a Copa do Mundo Fifa de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e dá outras providências, tais como: destinação de imóveis da Rede Ferroviária Federal, assim como transfere imóveis para o patrimônio da Companhia das Docas do Rio de Janeiro. Com essa Lei, os municípios são dispensados da observância nos limites, prazos, cronogramas de dívidas renegociadas, “relativizando”, portanto, a Lei N. 8.727 de 05 de novembro de 1993. Essa Lei (Lei N. 8.727) estabelece os critérios para a renegociação e consolidação das dívidas internas entre os entes do Estado. A Lei N. 12.348 ainda relativiza a MP N. 2185-35 de 24 de agosto de 2001 – que estabelece os critérios para consolidação e renegociação da dívida pública mobiliária e outras de responsabilidade dos municípios.

Assim, a MP 496 altera o limite de endividamento das municipalidades em operações de crédito para o financiamento de infraestrutura para a Copa de 2014. É “criada”, portanto, a capacidade orçamentária dos municípios. Ou seja, por esse instrumento, amplia-se o crédito municipal para as obras da Copa de 2014, desconstruindo uma política de responsabilidade dos gastos públicos, implementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar N. 101, de 04 de maio de 2000 – que garante as condições orçamentárias mínimas operacionais do poder municipal, assim como institui práticas para a transparência da gestão pública, fundamentais ao controle de gastos públicos exercido pela sociedade civil, com consequências a longo prazo para a autonomia da cidade, e mais um campo aberto à fragilidade do direito à cidade se apresenta.

A Lei N. 12.462, de 04 de agosto de 2011, converte a MP N. 527 (2011), instituindo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, além de dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, de tratar das legislações da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e de dar outras providências.

A princípio, o Regime Diferenciado de Contratação tem como objeto as obras da Copa das Confederações, para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. As obras em aeroportos localizados a até 350 km de distância das cidades-sede também poderão gozar dessa medida. “Ampliar a eficiência das contratações públicas e a competitividade entre licitantes” constitui a justificativa desse dispositivo legal, que permite a indicação de marca, modelo, fabricante e demais especificações técnicas e de fornecedores; permite a dispensa de licitações; possibilita a remuneração variável ao desempenho da contratada; e, por fim, determina que os orçamentos só sejam conhecidos pelos órgãos de

controle, restringindo por completo o direito à informação e à publicização como princípio operacional da máquina estatal.

A urgência, fruto da “ausência” de planejamento, põe por terra os limites impostos pela “jaula de ferro”⁸. A burocracia, como garantia e proteção do bem público e os seus mecanismos processuais de controle são enfraquecidos. Com isso, as obras da Copa não precisarão atender às determinações da Lei de Licitações⁹, que prima por ser instrumento de controle social sobre os gastos do governo. Da mesma forma, esses empreendimentos ocorrerão à margem da Lei de Transparência¹⁰, outro instrumento fundamental para atuação da sociedade civil no controle dos investimentos públicos.

Se, no texto original da lei, constavam unicamente as obras relacionadas a esses megaeventos, gradativamente outras situações foram agraciadas por esse Regime Diferenciado de Contratação via outras leis, tais como as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – incluído pela Lei N. 12.688 de 2012-; as obras do SUS– incluídas pela Lei N. 12.745 de 2012. A Lei N. 13.190 de 2015, alargou ainda mais a abrangência do Regime Diferenciado de Contratação, permitindo que as obras de instalações penais e de unidades socioeducativas, assim como as obras no âmbito da segurança, as obras de mobilidade urbana e infraestrutura logística sejam contratadas sem observância do determinado pela Lei das Licitações.

Com o claro objetivo de regulamentar a contratação de serviço de terceiros por parte do aparato direto e indireto do Estado brasileiro, a Lei N. 8.666 foi publicada em 21 de junho de 1993, tendo como princípios determinantes ao exercício da cidadania, com destaque ao caráter público e o princípio de publicidade - conquistas fundamentais ao exercício dos direitos políticos e sociais. Os instrumentos de acesso à informação e ampla publicidade fazem emergir o protagonismo cidadão, como instância reguladora e de controle da atuação da ação estatal, com vista à efetivação e legitimação do interesse público. Esse quadro, se efetivado, é consonante ao que se chama de uma boa governança, expressa por um “bom

⁸ Para Weber ([1913] 2009), as formas modernas de produção, as lógicas da riqueza e do trabalho do mundo moderno e sua racionalização funcionam como uma “jaula de ferro” necessária. Ao mesmo tempo em que se legitimam como garantia à “igualdade”, engessam as ações do Estado.

⁹ Lei N. 8.666/93

¹⁰ Lei N. 12.527/11

governo”¹¹. Ou seja, dotaria o cidadão de instrumental à fiscalização, controle e deliberação acerca dos investimentos e gastos públicos.

Dessa forma, a criação do Regime Diferenciado de Contratação e o seu alargamento para quase a totalidade dos setores e atividades estatais fragilizam a participação da sociedade civil na coisa pública, enfraquecem os processos democráticos, com reverberação nos direitos para democracia. Ou seja, o que se coloca em jogo é o efetivo retraimento das arenas participativas historicamente conquistadas.

Esse regime diferenciado permite a contratação integrada, contemplando o desenvolvimento de projeto básico e executivo mais obra. Ou seja, a inexistência do projeto no ato da contratação inviabiliza, decisivamente, a avaliação da proposta quer seja do ponto de vista técnico, quer seja do ponto de vista dos custos, delegando ao setor privado total autonomia decisória. Não obstante a Lei impedir aditivos contratuais para esse regime de contratação, apresenta como exceções a possibilidade de acréscimo de recursos, havendo necessidade de recomposição financeira por casos fortuitos ou de força maior, ou por mudança nos projetos para melhor adequação técnica. Assim, abre-se um flanco campo de revisão de valores contratados, considerando-se a imprevisibilidade das soluções técnicas e tecnológicas adotadas e suas alterações no decorrer do processo e execução.

Ampliando mais o corpo de isenções a serviço da Fifa, em 11 de outubro de 2011, mediante a edição do Decreto N. 7.578, o rol de beneficiários da Lei N. 12.350 cresce, sendo importante notar que cabe à Fifa ou à Subsidiária Fifa no Brasil indicar as empresas que deverão ser contempladas por essa condição diferenciada.

A Lei N. 12.663, vulgarmente conhecida como a Lei da Copa, de 05 de junho de 2012, dispõe sobre as medidas relacionadas à realização da Copa das Confederações, a Copa do Mundo Fifa 2014 e a Jornada da Juventude, também realizada no ano de 2013. O uso de marcas, assim como os direitos de transmissão desses eventos são disciplinados por essa Lei. Também inaugura a criação das “Áreas de Restrição Comercial e Vias de Acesso” ou áreas de exclusividade, que garantem o monopólio do mercado para a Fifa e seus patrocinadores no perímetro de 2 km no entorno dos locais de competições, o que anula qualquer livre

¹¹ Entendemos por “bom governo” não a normativa das agências multilaterais de uso eficaz dos recursos públicos, mas aquele que amplia os canais de participação popular para as decisões sobre políticas públicas urbanas e para a construção de um projeto de cidade mais democrático como meio de barrar uma cultura de atuação governamental tendenciosa, corrupta, déspota, etc.

concorrência, suspendendo as conquistas protetivas por abusos comerciais, assim como as garantias consumeristas.

O Decreto N. 7.783, datado do dia 7 de agosto de 2012, regulamenta a Lei da Copa. Esclarecendo a possibilidade de vistos de trabalhos para profissionais indicados pela Fifa e seus parceiros, sem qualquer ônus, com isenção de impostos, pelo prazo de dois anos.

Com o objetivo de sanar lacunas da Lei da Copa, há o Projeto de Lei do Senado N. 728, que “define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações Fifa de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014”. Além de regulamentar os crimes de terrorismo, falsificação, doping nocivo, violação de sistemas de informação, entre outros, no Capítulo VI - das limitações ao exercício do direito de greve o transporte -, o atendimento médico, a hotelaria, assim como a construção civil, dentre outros setores, são considerados “Atividades de Especial Interesse Social”. Para essas atividades, nas cidades-sede, é obrigada a garantia de 70% da força de trabalho para o atendimento “inadiável da comunidade e da organização do evento”, restringindo diretamente o direito à greve. Para as “Atividades de Especial Interesse Social”, faz-se obrigatório que essas categorias informem sobre a greve com antecedência mínima de 15 dias, sendo permitida a contratação de serviços substitutos. Por fim, as ações de dissídios coletivos dessas categorias gozam de máxima urgência no Poder Judiciário. Assim, esse mecanismo consiste em uma afronta direta ao direito de greve dos trabalhadores regulado pela Lei de Greve – Lei N. 7.783, de junho de 1989.

A Lei N. 13.260¹², promulgada no dia 16 de março de 2016, tem a sua gênese no PLS 728, pós Jornadas de Junho de 2013, justificada pelas pressões internacionais relacionadas ao terrorismo e à visibilidade dos megaeventos, disciplina o terrorismo, determinando as fases investigatórias e processuais, assim como reformula o conceito de terrorista, modificando as Leis N. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e N. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Sendo o terrorismo definido como:

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, PL 2.016-F, 2015)

¹² Na Operação Hashtag, oito pessoas foram condenadas, tendo como fundamento esse instrumento legal. Essa operação da Polícia Federal investigou célula terrorista no Brasil. Conforme argumentos da defesa, as condenações ferem o princípio da legalidade que rege o direito penal, considerando que os fatos imputados datam de 2015 e a lei antiterrorismo é criada em 2016.

Importa registrar que houve veto para o entendimento dos atos de terrorismo “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado” e “interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados” pela pouca definição e amplitude do descrito. Não obstante os vetos corrigirem distorções e a imprecisão desse instrumento, ainda resta nebuloso o conceito de terrorismo, assim como os atos de terrorismo listados, razão de preocupação dos movimentos sociais, colocando em risco direitos políticos de participação e manifestação, assim como de livre expressão.

A excepcionalidade também se faz presente nos debates acerca da aprovação do Novo Código Florestal, que, no seu artigo terceiro, reconhece que os parâmetros estabelecidos serão suspensos no caso de obras de caráter de utilidade pública – atendendo às angústias nos empreendimentos para a Copa, paralisados em função de licenças ambientais. A máquina do “progresso” tem livre campo de atuação.

[...] o Governo Federal tributa de forma normal e integral as empresas nacionais que efetuem relações comerciais com os parceiros da FIFA ou com a própria, logo a isenção vale para os estrangeiros, aos nacionais o peso da tributação. (GONÇALVES, 2012:75)

Esse conjunto de leis fiscais e a tributação desigual e personificada, mais privilégios procedimentais e exclusividades territorialmente exercidas, sem sombra de dúvidas, põe em cheque os princípios constitucionais, significando, na prática, a transferência de recursos públicos à iniciativa privada, e a instrumentalização da máquina estatal a serviço de interesses particulares, atestando a inversão de valores entre o público e o privado. O tratamento desigual, juntamente com a primazia e “soberania” dada a Fifa, foram mantidos, contrariando inúmeras alegações de inconstitucionalidade do que se apresentava como “necessário”.

Esse sistema jurídico específico, direcionado aos interesses da Fifa, em alguns casos tendo expressamente a Fifa como beneficiária exclusiva, coloca em xeque os reais comprometimentos com o Estado Democrático de Direito: o desvirtuamento do caráter principiológico desses instrumentos normativos, personalizados para os interesses do mercado internacional, evidencia o valor instrumental do direito, inaugurando um processo de “relativização” constitucional que segue o sentido inverso de um constitucionalismo jurídico até então praticado na construção e fortalecimento da cidadania no Brasil.

Dessa forma, esse processo de preparação para sediar esses megaeventos, não se esgota em si mesmo, mas se coloca num projeto neoliberalizante extremo, numa nova onda desenvolvimentista, agora redirecionada aos interesses dos grandes capitais internacionais. Nesse contexto, a relativização de direitos via dotação de privilégios, o aumento do “Leviatã Neoliberal” mais o constrangimento ao exercício democrático, significam a extrapolação do Estado-Centauro, cada vez mais liberto, conforme desenvolvido do Wacquant (2012).

No caso específico, a convivência do poder judiciário caracteriza-se em variável própria, que inaugura um novo arranjo entre o executivo, o legislativo e o judiciário, via a normatização do excepcional, que, por fim, põe em xeque o próprio sistema jurídico em vigência, mas também revela e aprofunda a fragilidade das instituições para a democracia, dentre essas, o próprio aparelho de justiça.

No entanto, é inegável, também, o papel relevante do Legislativo, quer seja na aprovação desses instrumentos excepcionais, quer seja na proposição de outros mecanismos de excepcionalidades e ou na conversão da exceção em regra. Ou seja, há de ser reconhecida a engrenagem política em sua totalidade: assim, o legislativo, o executivo, juntamente com o judiciário, configuraram, portanto, essa nova conformação da máquina de poder público, via a defesa e aplicação de novas estruturas valorativas, expressas por uma relativização dos princípios constitucionais vigentes, justificadas pela eficiência, celeridade e urgência.

Essa perspectiva de criação de uma nova ordem, a parte dos instrumentos garantidores do Estado laico e democrático, avançam, não apenas sobre novos ramos da economia, mas englobam o campo da ética, num novo desenho de Estado. Essa transfiguração significa, na prática, um retrocesso ao processo de redemocratização recente, fortalecendo o que Keane (2010) denomina de uma “democracia relativa” e Raciene (2011) chama de uma “pós-democracia”.

Os instrumentos legais criados para a realização desses megaeventos evidenciam a adoção de uma nova plasticidade dos direitos que, por fim, colocaram em xeque o Estado Democrático de Direito, estabelecendo um *modus operandi* marcado pelo desconhecimento dos direitos fundamentais individuais e coletivos constitucionalmente garantidos, via a exceção como *praxi*.

Significa dizer que a exceção abala, indubitavelmente, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a *soberania popular*. Subverte-se a concepção de que toda e qualquer autoridade – administrativa, legislativa ou judiciária – é mera

mandatária do povo e, por essa razão, deve atuar nos limites da Constituição e das leis, abrindo-se um perigoso espaço para o voluntarismo, o que constitui, aliás, o *sentido genealógico* do estado de exceção. (VALIM, 2017:26)

É considerando a operacionalização do excepcional como regra, num contexto de vigência da Constituição, que entendemos que essa remodelação do Estado demanda terminologia específica e diversa do termo “Estado de Exceção”. Ou seja, no que diz respeito ao plano dogmático-jurídico, esse fotograma de excepcionalidade, baseado na democracia como discurso e na frustração da experiência democrática pela não efetivação de direitos, é o que nos permite questionar o uso do termo Estado de Exceção – no qual a ausência de regras do jogo é formalmente declarada. Assim, paradoxalmente, é possível afirmar que o Estado de Exceção é instrumento do Estado Democrático de Direito. No caso do Brasil, é previsto na Constituição brasileira nos artigos 136 (Estado de Defesa) e 137 (Estado de Emergência).

Tomando o âmbito da técnica jurídica-política, as mudanças significativas no desenho de estado, expressas por constrangimentos de direitos consolidados e abrigados como direitos fundamentais, num contexto de vigência formal do Estado Democrático de Direito, configura um descolamento entre discurso e práxis, constituindo momento de inflexão, que, por fim, esgarça o regime democrático e os direitos para democracia. É a essa ambiguidade da operacionalização da máquina estatal, liberta de limites, que denominamos Estado Excessivo.

Essa separação entre política e cultura mascara uma nova ordem de estado, diverso do Estado de Exceção. Apesar de a diferença entre esses dois conceitos de Estado ter sua gênese no campo procedimental, as divergências ultrapassam, significativamente, a observância da técnica jurídica, contaminando todo o sistema de juízo, resignificando e alterando, na prática, o direito para democracia em vigência, via os objetivos e compromissos dessa nova organização estatal.

Se o “Estado de exceção” é um mecanismo legal previsto na Constituição que põe em suspenso o sistema jurídico vigente, deixando clara a “inexistência” de regras do jogo, o Estado “excessivo”, conforme definido aqui, atua dentro do próprio sistema jurídico vigente, mas sob um lastro de excepcionalidades, extrapolando suas competências e desconfigurando conquistas referendadas na Constituição Brasileira de 1988 – como instância e princípio da soberania popular e garantia democrática do projeto de autonomia das cidades. (IVO-Any, 2015: 196)

Seguindo essa lógica, a ideia de Estado Excessivo (IVO-Any, 2015) vai de encontro ao desenvolvido por Casara (2017), ou seja, converge à ideia de Estado Pós-Democrático:

Ao contrário do que sustentam os discursos de viés liberal dos que estão satisfeitos com o Estado Pós-Democrático, não há diminuição da intervenção estatal na vida da sociedade. Em outras palavras, o cidadão não se viu livre da opressão e do arbítrio estatal. Por outro lado, o Estado Pós-Democrático revela-se um Estado forte com tendências arbitrárias, possivelmente o Estado menos sujeito ao controle desde a criação do Estado Moderno. (CASARA, 2017:26)

O entendimento dos processos político-jurídicos que envolveram a preparação do país para uma onda de megaeventos, ampara a compreensão do contexto de crise política-jurídica dramática em andamento no Brasil. Do ponto de vista de uma nova engenhoca de operacionalização da máquina estatal, esse processo é marcado pela intimidade depravada entre política, justiça e mercado, que se expressa no campo do direito, por uma nova *estrutura regulatória personalíssima*, significando, na prática, o apadrinhamento de agentes do mercado, em detrimento do caráter protecionista para a cidadania, garantido pela Constituição vigente.

A relativização de direitos, a instrumentalização dos princípios constitucionais e a amplitude interpretativa que delega ao juízo pessoal a justiça, somado ao contexto de urgência criado, servem, decididamente, à edificação de tratativas excepcionais, que representam, ao fim, o aparelhamento do Estado pelo mercado, recolocando os desafios à emancipação e à cidadania num novo arranjo entre regulação-mercado-direito.

Considerações finais

Se, como desenvolvido por Oliveira (2003), as excepcionalidades para promoção da igualdade, em consonância com os interesses de mercado, na perspectiva da implantação de uma cidadania via o consumo, deflagravam as ambiguidades governamentais a partir dos anos 2000, hoje, essa lógica extravagante ganha nova direção.

A partir de 2010, a orquestração da atipicidade legal se direciona para a criação de privilégios personalíssimos direcionados à transferência de riquezas públicas para o privado. Ou seja, sobrepõem-se as políticas de promoção de igualdades, num contexto de ampla e polarizada desigualdade, a criação de legislação sintética e específica convergente aos interesses do mercado. Nesse campo, os três poderes coadunam-se de forma a facilitar a operacionalização da máquina de estado, segundo os preceitos da economia globalizada, transformando por fim, a exceção em regra.

A construção da ideia de urgência, fomentada simbolicamente, em contraposição ao efetivo “não planejamento”, que marca a atuação gestora nacional para os grandes eventos e cumprimento de compromissos internacionalmente pactuados, além da participação de novos agentes e da reorganização das arenas de poder, significou o lastro favorável à inflexão das conquistas históricas reguladoras do mercado e do próprio Estado. O contexto político e econômico mobilizador e a emergência favorecem a concertação entre corporações transnacionais, atores nacionais e locais e expressa novos arranjos e acordos pactuados, que terminam por estrangular os canais participativos à construção coletiva da *res pública*.

O contexto de uma agenda extraordinária nacional de megaeventos e as resoluções para a “eficiência” do estado aos olhos do mundo constituem agravo às garantias democráticas vigentes. Na medida em que se reconhece a qualidade de privilégio, via a criação de regime diferenciado, à maioria dos campos de atuação e intervenção estatal – educação, saúde, infraestrutura e segurança – se coloca por terra os princípios fundamentais do próprio sistema democrático via a impossibilidade participativa da sociedade civil como agente controlador dos gastos públicos e da atuação da máquina pública.

Se o processo para preparação da Copa de 2014 consolida uma instância reguladora estrangeira no ordenamento jurídico válido, com o objetivo de dilatar as vias de privilégios econômicos empresariais, nesse contexto, para além das evidentes perdas políticas e econômicas da grande maioria da população brasileira, configura-se um xeque-mate ao Estado Democrático de Direito e às instituições da democracia via a construção de um “simulacro de legalidade” ou, num outro sentido, de um “simulacro de democracia”. Essa nova instância legal, apartada e descolada da constituição vigente, evidencia o caráter ambíguo da política de governo a partir dos anos 2010, que é o “ovo da serpente” do que hoje se apresenta como uma crise do Estado Democrático de Direito brasileiro impondo desafios hercúlanos para a efetivação da democracia brasileira.

Referências

BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e simulações**. Lisboa: Relógio D’água, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Copa 2014** – desafios e responsabilidades. 2009.

_____. **Copa 2014**: o desafio a ser vencido. 2011.

_____. **Projeto de Lei 440/04.**

_____. **PEC 287/2016.** EMENDA CONSTITUCIONAL

_____. **Projeto de Lei 79/2017.**

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASARA, Rubens R. R. **Estado Pós-Democrático: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

HARVEY, David. **Wall Street e o direito à cidade.** Le Monde Diplomatique, Brasil, Ano 2, n. 20, mar. 2009.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza.** Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

IVO, Any Brito Leal. **Para além dos jogos de futebol** – o processo de reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a “marca Brasil”. Salvador: EDUFBA, 2015.

KEANE, John. **Vida e Morte da Democracia.** São Paulo: Edições 70, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia na encruzilhada. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos que é golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Decreto nº 5.452/1943** (Consolidação das Leis do Trabalho), de 1 de maio de 1943.

_____. **Lei nº 8.429** (Lei de Licitações), 21 de junho de 1992.

_____. **Lei nº 7.783/1989**, 28 de julho de 1989.

_____. **Lei nº 8.666/1993** (Lei de Licitações), 21 de junho de 1993.

_____. Medida Provisória nº 496, de 19 de julho de 2010.

_____. **Lei Complementar nº 101/100.** De 04 de maio de 2000.

_____. **Medida Provisória nº 497**, de 27 de julho de 2010.

_____. **Medida Provisória nº 527**, de 08 de março de 2011.

_____. **Medida Provisória nº 540**, de 02 de agosto de 2011

_____. **Lei nº 12.525/2010**, de 20 de dezembro de 2010.

_____. **Lei nº 12.462/2011** (Lei Geral Da Copa), de 04 de agosto de 2011.

_____. **Decreto nº 7.578**, de 11 de outubro de 2011.

_____. **Lei nº 12.520/2011**, de 18 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 12.663/2012**, de 05 de junho de 2012.

_____. **Lei nº 12.745/2012** de 19 de dezembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.783**, de 07 de agosto de 2012.

_____. **Lei nº 12.850/2013**, de 02 de agosto de 2013.

_____. **Lei nº 13.190/2015**, de 19 de novembro de 2015.

_____. **Lei nº 13.260/2016**, de 16 de março de 2016.

_____. **Uma Ponte para o Futuro**.

RANCINIE, Jacques. **Ainda se pode falar de democracia?** Lisboa: YMAGO Ensaios Breves, 2011.

SENADO. **Projeto de Lei nº 728**, 21 de junho de 1992.

_____. **Projeto de Lei nº 2016-F**. 21 de junho de 1992

_____. **Projeto de Lei nº 385/2016**.

_____. **Projeto de Lei nº 55/2016**.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 28-29

_____. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, Set./Dez. 2012.

_____. Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism. **Social Anthropology** [Debate Section] v. 20, n. 1, p. 66-79, feb. 2012.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção**: A forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade** – Volume I. Brasília: UNB, [1913] 2009.

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac. **Tchau, querida democracia**. Belo Horizonte: Casa do Direito, Letramento, 2016.

ABSTRACT

This monograph is characterized as a theoretical effort to develop, in the confrontation with legal technique, the notion of Excessive State - formulated by this author, when her doctoral thesis defended in the Post-Graduate Program in Architecture and Urbanism of the Federal University of Bahia, in 2013. It analyzes some significant changes in the design of the contemporary Brazilian State, from the legal point of view, expressed in constraints of the rights enshrined in the constitutional text and sheltered as fundamental rights, in a context of formal validity of the democratic State of law. The concept of Excess State refers to the process of "exceptionalities" of the legal system, which was inaugurated since the country's preparation for the mega-events. The analysis carried out criticizes the uses of the judicial mechanisms to assign legality to different corporate projects and interests, which relativize the existing legal body, in fact explaining new arrangements and accommodations between the Executive, the Legislative and the Judiciary, aiming to attribute legality to public actions in the creation of new regulations in the service of large economic corporations. These strategies reveal a relationship of promiscuity between the State, the Law and the Market, which usurp democratic and democratizing conquests.

Key words: State. Exceptional. Right.