

**Título: Quadro de referência para análise paradigmática do desenho de políticas
públicas excepcionalistas¹**

Vinicius Felix da Silva²

Cristiane Kerches da Silva Leite³

Resumo

Em que medida nosso atual arcabouço teórico em políticas públicas explica situações de crise e excepcionalidade? Este trabalho busca contribuir com a discussão que articula elementos dos estudos de medidas de exceção com a perspectiva das políticas públicas, por meio de proposta de *quadro de referência* ou *framework* para análise de políticas públicas excepcionalistas. Baseada na noção de *modulação da excepcionalidade* em distintos níveis paradigmáticos, é inspirada, substancialmente, na obra de Agamben (2004), e, formalmente, em Hall (1993) e Wilder e Howlett (2013). Além do resultado imediato de um quadro de referência de hipóteses sobre as medidas de exceção – que pode se mostrar proveitoso como ferramenta para comunicação e integração teórica entre diferentes vertentes de pesquisa –, é apresentado um exercício de sua aplicação metodológica na análise de 17 instrumentos excepcionalistas identificados em Agamben, bem como um teste de sua aplicação empírica sobre dois casos recentes de políticas excepcionalistas na América do Sul.

Palavras-chave: desenho de políticas públicas; medidas de exceção; instrumentos de políticas públicas; paradigmas de políticas públicas; política pública.

Abstract

To what extent does our current theoretical framework in public policies explain situations of crisis and exceptionality? This work aims to contribute to the discussion that connects elements of studies on exceptional measures with the perspective of public policies, through the proposal of a *reference framework* for the analysis of exceptionalist public policies. Based on the notion of *modulation of exceptionality* at different paradigmatic levels, it is inspired, substantially, on works by Agamben (2004), and, formally, by Hall (1993) and Wilder and Howlett (2013). In addition to the immediate result of a framework of hypotheses regarding exceptional measures – which can prove beneficial as a tool for communication and theoretical

¹ Este trabalho sintetiza resultados parciais de pesquisa de doutorado em andamento, sobre medidas de exceção em contexto recente na América Latina.

² Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política – ProMuSPP, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH/USP.

³ Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política – ProMuSPP, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – EACH/USP.

integration among different lines of research –, an exercise of its methodological application is presented in the analysis of 17 exceptionalist instruments identified by Agamben, as well as a test of its empirical application on two recent cases of exceptionalist policies in South America. Entre 150 e 200 palavras, espaçamento simples.

Keywords: policy design; excepcional measures; policy instruments; policy paradigms; public policy.

INTRODUÇÃO

Desde a obra inaugural de Lasswell e Lerner (1951, *apud* DeLeon, 2006, p. 39) a formação de profissionais e pesquisadores da *ciência das políticas públicas* é caracterizada pelo compromisso com a preservação e aperfeiçoamento da democracia (DeLeon, 2006). Podemos dizer, porém, que esse forte compromisso normativo não é acompanhado, no mesmo grau, por esforço descritivo daquilo cujo aconselhamento de tais profissionais ajudaria a democracia a se precaver: políticas públicas anti-democráticas ou autoritárias, sobretudo se for considerado que, historicamente, o horizonte autoritário não é nem pontual, nem distante, especialmente nos países latino-americanos.

Não é que o autoritarismo seja um assunto ausente na literatura de políticas públicas. Mas, sim, que, aí, o autoritarismo assume o papel de fenômeno secundário, usualmente considerado apenas pelo seu potencial disruptivo no desenrolar *normal* do *policy process*. Assumindo-se que a delimitação, a análise e a explicação das dinâmicas que lhe seriam próprias estariam previamente circunscritas aos âmbitos do comportamento político (*politics*) ou das instituições políticas (*polity*), o autoritarismo restaria, assim, relegado como objeto de estudo mais apropriado a disciplinas tradicionalmente debruçadas sobre tais dimensões, como a ciência política, o direito, a história social, a psicologia política, os estudos culturais, etc.

A própria genealogia da ciência das políticas públicas ajuda a explicar essa opção ontológica e epistemológica, que se baseia na cultura política e no funcionamento institucional das democracias liberais ocidentais, sobre as quais se realizaram seus estudos empíricos seminais. E nas quais, poderíamos adicionar, tais teorias puderam florescer, o empecilho que a proverbial opacidade de regimes autoritários representaria para o levantamento de dados vitais para a plena compreensão de seus processos de tomada de decisão.

Por outro lado, o impacto desse tipo de restrição é mais crítico para a perspectiva do *policy process*, historicamente hegemônica no desenvolvimento do campo. Mesmo que existam obstáculos para a plena visibilidade das etapas mais preliminares e preparatórias do

processo decisório sobre políticas autoritárias, essas devem poder ser indistintamente identificáveis a partir de sua efetiva adoção ou, pelo menos, de seus resultados imediatos e mediatos. O que redundaria em dizer que a eventual opacidade pela lente do *policy process* não impede que políticas autoritárias possam ser reconhecidas e devam ser estudadas em termos de seu *desenho*.

Como ponto de partida para abordar a questão do autoritarismo como fenômeno de política pública, assumimos três proposições axiológicas:

1. Independentemente do quanto agendas políticas autoritárias se distingam de agendas democráticas em termos de princípios e objetivos, qualquer que seja o caso a sua operacionalização depende, em medida não desprezível, dos atos oficiais relativos à (não) aplicação de recursos estatais para manter ou alterar o curso de processos sociais ou naturais. Isto é, dependem de políticas públicas.

2. Se democracia e autoritarismo se distinguem em termos de desenhos institucionais e de comportamentos políticos característicos, também devem poder ser distinguidos em termos de políticas públicas que lhe sejam características. É importante destacar que, assim como o caráter autoritário ou democrático de nenhuma daquelas duas primeiras instâncias poderá ser resumido à da outra – algo suficientemente evidenciado pelos processos de contestação e transição de regimes autoritários para democráticos, e vice-versa –, também o aspecto autoritário de uma política pública não pode ser *formalmente* resumida à natureza das esferas e processos decisórios a seu respeito. Inversamente, o que se faz necessário é identificar quais proposições normativas e causais mobilizadas em políticas públicas são mais alinhadas com princípios e objetivos notoriamente autoritários. O que, por sua vez, poderá contribuir para a identificação de políticas públicas que, embora produzidas por regimes democráticos, lhe são *substancialmente* incompatíveis e deletérias.

3. Em razão de 1 e 2, concluímos que a perspectiva de pesquisa do *policy process* é insuficiente para determinar o caráter *substancialmente* autoritário de políticas públicas. Fundamentalmente, porque, embora tomem políticas públicas (no geral, o de modo específico) como seu tema de reflexão, os métodos desenvolvidos e aplicados por essa perspectiva se voltam a explicá-las como *desfechos (outcomes)* da ação de atores políticos e/ou dos *incentivos e constrangimentos* das instituições políticas para essa ação. Sem um lastro *substancial* de definições de *conteúdos* autoritários de política pública, sequer é possível formular, apropriadamente, hipóteses sobre a relação *formal* entre essas e contextos e processos decisórios autoritários.

Frente a essas limitações, de modo a dar um endereçamento que consideramos mais consequente e frutífero para a questão do autoritarismo *dentro* do arcabouço teórico já

consagrado sobre política públicas, adotamos como orientação de pesquisa a abordagem de *desenho de políticas públicas (policy design)* (Lima, Aguiar e Lui, 2018), adiantando um *framework* teórico para a análise de um conjunto não exaustivo de políticas públicas notoriamente relacionadas com o autoritarismo: as *medidas de exceção*.

O *framework* para políticas públicas excepcionalistas adapta os níveis de análise do *paradigma de políticas públicas (policy paradigm)* introduzido por Hall (1993), com as adições propostas por Wilder e Howlett (2013), operacionalizando a noção de *modulação da excepcionalidade*, inspirada em Agamben (2004; 2014), para sistematizar as hipóteses deste último sobre o que denominou o *paradigma do estado de exceção*.

Como exemplo de sua aplicabilidade, abordaremos alguns exemplos empíricos de medidas de exceção na história recente da América Latina, região historicamente assolada por eventos de desestabilização da normalidade democrática. Assim, buscaremos responder: como as medidas de exceção podem ser suficientemente tipificadas e analisadas enquanto políticas públicas? Como a análise das medidas de exceção pode ajudar na compreensão de eventos de política pública relacionados a contextos de instabilidade democrática na América Latina? Esta agenda merece atenção dos pesquisadores, sobretudo por sua importância para compreender os processos políticos na região nas primeiras décadas deste século, nos quais as bases das democracias estão constantemente em xeque. Importante sinalizar que nesta reflexão consideramos um olhar lato para o fenômeno das políticas públicas, considerando que se tratam de processos que estruturam ações nas áreas clássicas configuradas nos tradicionais modelos de bem-estar social, mas também políticas econômicas, de direitos humanos (civis, por ex.) etc.

O presente artigo está organizado da seguinte maneira: seguida esta Introdução, a seção 1 aborda a fundamentação teórica sobre as medidas de exceção; a seção 2 explicita a metodologia para construção do *framework*; a seção 3 sintetiza o *framework*, na forma dos resultados de sua “calibragem” teórica; a seção 4 é dedicada à exemplificação da aplicação do *framework* para análise de eventos recentes de políticas públicas autoritárias na América Latina; por fim, a título de considerações finais, são apresentadas sugestões para uma agenda de pesquisas sobre as medidas de exceção e políticas públicas autoritárias na América Latina, pela perspectiva do *policy design*.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Um dos fundamentos do chamado *Rule of Law* é o *princípio da legalidade*, isto é, a proposição de que os governos só podem obrigar indivíduos nos termos de normas explícitas,

formuladas e aplicadas através de processos formais, conduzidos por representantes reconhecidos pelos governados como *legitimamente* imbuídos de mandatos públicos, assegurada margem de *discricionariade* para a escolha entre alternativas que não ultrapassem nem contrariem frontalmente aquelas prescrições (Neumann, 2013). Como corolários desse princípio, a tradição do *Rule of Law* também prescreve a explicitação de direitos e garantias dos cidadãos contra arbítrios (isto é, contra atos de governantes alheios aos limites legais) e, ainda, mecanismos institucionais para tornar tais arbítrios ainda menos prováveis – sendo o mais conhecido desses mecanismos é a *divisão de poderes governamentais*, tendentes a imporem freios e contrapesos uns aos outros (Jácome, 2015).

Ainda assim, quase todos os regimes que reivindicam a *Rule of Law* como seu princípio fundante reconhecem, pelo menos pela experiência histórica, quando não por prescrição normativa explícita, situações nas quais o caráter imperativo da lei é flexibilizado, atribuindo-se aos governantes um *surplus* de liberdade para adotar medidas não respaldadas ou mesmo proibidas pela legislação vigente, sem que, no entanto, sejam consideradas como violações passíveis de algum tipo de represália judicial, política ou social. Essa é uma definição mínima para as *medidas de exceção*.

Na medida em que podem ser interpretadas como evidência de uma *anomalia persistente* no edifício teórico e prático do paradigma do *Rule of Law*, as medidas de exceção são problematizadas desde os primórdios do constitucionalismo liberal (Pasquino, 1998). Em suas formulações seminais sobre o Estado Civil liberal, Locke já tematizava as medidas de exceção pela releitura da *prerrogativa soberana*, buscando reabilitar e compatibilizar à *Rule of Law* não mais como uma isenção pessoal do monarca perante à lei, mas como *função pública* a ele peculiar de suplementar ou reformar o Direito quando esse se mostrasse insuficiente ou prejudicial à sociedade (Locke, 1823).

Desde então, o impasse entre a lei e a exceção passou como pacificado, meramente assumindo-se a existência de uma *legitimidade política* que, embora *excedente* àquela conferida pela *legalidade*, a ela se compatibilizaria pela coincidência de suas finalidades – a proteção da sociedade. Pelo menos até as revisitas contemporâneas à filosofia política da exceção, especialmente as obras de Schmitt (2016), Benjamin (2011) e, mais recentemente, Agamben (2004; 2014), reabriram a questão da *tensão entre legitimidade e legalidade*, problematizando a relação íntima entre a exceção e a soberania.

Tendo essa matriz teórica como pano de fundo, a partir do século XX as medidas de exceção se tornam objeto de investigação empírica por duas vertentes disciplinares principais: por um lado, os estudos da ciência jurídica, usualmente como subtema do Direito

Constitucional ou, ainda, do Direito Internacional; por outro lado, os estudos da ciência política, subordinando-se a temas relativos ao controle social, ao conflito e à violência política.

Ambas vertentes tomam a tensão entre *legalidade* e *legitimidade* como sua questão fundamental, distinguindo-se por como a problematizam. Enquanto a vertente jurídica se concentra em avaliar as condições de *legitimidade* das medidas de exceção, buscando-as, paradoxalmente, em sua adequação a provisões jurídico-normativas (Ferejohn e Pasquino, 2004; Tóbon, 2019; Cervantes, Matarrita e Reca, 2020), a vertente política assume, de partida, a *ilegitimidade* das medidas de exceção, buscando expor e criticar as pretensões dos poderes constituídos a exercerem, legalmente ou não, poderes extraordinários, isentos de controles legais e judiciais (Spanos, 2011; Pinto Neto, 2017; Frankenberg, 2018).

Pelos desenvolvimentos epistemológicos e metodológicos peculiares àquelas duas vertentes, mesmo dizendo respeito a decisões governamentais com consequências agregadas sobre a malha social, as medidas de exceção dificilmente são interpretadas pelo referencial teórico das políticas públicas, seja pela ótica do *policy process*, seja pela do *policy design*. Ainda assim, por remeter a dispositivos normativos existentes, a perspectiva empírica jurídica sobre as medidas de exceção envereda por problemas de investigação próximos à análise do *policy design*, ao se debruçar sobre seus *conteúdos substantivos*.

Esses estudos jurídicos caracterizam-se por tomarem o *estado de sítio* ou o *estado de exceção* como casos paradigmáticos, frente aos quais buscam comparar medidas semelhantes, a partir de um rol de parâmetros: previsão normativa constitucional ou infraconstitucional; limites temporais de vigência; direitos afetados; rito de acionamento; autoridades habilitadas a acioná-los; autorização e supervisão legislativa; revisão judiciária; restrições a alterações constitucionais ou legais em sua vigência; papel das forças de segurança; procedimentos de relaxamento; e prestação de contas do poder executivo (Ferejohn e Pasquino, 2004; Tóbon, 2019; Cervantes, Matarrita e Reca, 2020).

Porém, como demonstrado por Agamben (2004; 2014), o estado de exceção exhibe e se estrutura em torno de duas categorias jurídico-políticas mais fundamentais, cuja operacionalização permite a identificação de um universo maior de medidas de exceção do que o circunscrito aos instrumentos do estado de sítio ou do estado de exceção, e em recortes históricos tão variados quanto os da antiguidade arcaica, da idade média e da ainda atual “guerra ao terror”. Tais categorias seriam: **(i)** a reivindicação do exercício de um *poder soberano*, capaz de impôr ou depor toda a ordem constitucional, e cuja expressão máxima (e objeto precípua) seria o poder de decidir sobre **(ii)** a *vida nua*, isto é, de delimitar o âmbito espaço-temporal da vida humana merecedora ou não de proteção jurídica do Estado.

A teoria de Agamben sobre o estado de exceção nos municia com critérios para uma nova definição substantiva das medidas de exceção como ações de governo que implicam em **(i) concentração/ usurpação de poderes governamentais** – critério explícito tradicional – e/ou em **(ii) flexibilização/derrogação de direitos** – critério até então apenas implícito. A opção pelo conectivo “e/ou” não é banal, mas se liga a outro aspecto da teoria agambeneana, praticamente inexplorada na literatura especializada, mas fundamental para nossa abordagem ao tema. Enquanto as teorias clássicas opunham legalidade e exceção como categorias dicotômicas, Agamben sustenta que elas compõem pólos de um *continuum*, podendo a excepcionalidade ser *modulada* entre os extremos da absoluta submissão da vida a um poder soberano letal e o da sua proteção *total* pelo Estado Democrático de Direito, encarnando, portanto, em uma *variedade aberta de contextos*.

Sugere ainda que existem diferentes instâncias nas quais a exceção se manifesta como *paradigma*. Em meio a aproximações tentativas a uma definição para o conceito de estado de exceção, Agamben salta, em poucas linhas, da percepção tautológica do estado de exceção como “medida excepcional” (2004, p. 18), para a sua apreensão totalizante como “paradigma constitutivo da ordem jurídica” (Idem, p. 18); porém, não sem destacar a existência de uma pragmática “camada média” entre os pólos da aporia sobre a natureza jurídica ou política da exceção: suas manifestações enquanto “*paradigma de governo*” (2004, p. 19), “*técnica de governo*” (2004, p. 18) e “*mecanismos e dispositivos funcionais*” (Agamben, 2004, p. 19) – lançando, assim, novas bases para a discussão da hipótese de um *estado de exceção permanente*, menos perceptível, pois sobreposto aos instrumentos legais próprios da “normalidade democrática”.

Assumindo essa variedade de dimensões, instâncias e gradação de incidência, adotamos a noção de *modulação da excepcionalidade* para elaborar um *framework* para a identificação, análise e caracterização de medidas de exceção, a partir de seus conteúdos explícitos e implícitos, conforme etapas expostas a seguir.

2 METODOLOGIA

Antes de entrarmos nos detalhes da metodologia, faz-se necessário esclarecer as bases epistemológicas subjacente à sua elaboração e aplicação. Assumimos que a ciência das políticas públicas é, tradicional e caracteristicamente, heterodoxa e eclética do ponto de vista disciplinar. *Heterodoxa* por assumir proposições de maneira apenas tentativa, subordinando a seleção e o uso de conceitos, teorias, instrumentos e metodologias antes à sua percebida adequação aos problemas em tela, do que a qualquer “fidelidade” a

determinada “escola”. E, em função dessa heterodoxia, *eclética*, por recorrer a um universo aberto de capacidades próprias ou emprestadas de outras disciplinas, inescrupulosamente transpostas de seus contextos originais, e escrupulosamente adaptadas para os problemas à mão, compondo uma “caixa de ferramentas” customizada para a pesquisa.

Assim sendo, nos apropriamos de forma heterodoxa e eclética da noção de *policy design*. Sem demérito às inovações seminais de Linder e Peters (1987) e de Schneider e Ingram (1988), nem do acúmulo da literatura especializada desenvolvida desde então (Lima, Aguiar e Lui, 2021), assumimos que a questão fundamental da abordagem do *policy design* é a centralidade dada ao aspecto *substancial* ou ao *conteúdo* das políticas públicas, em contraposição às preocupações *formais* relativas aos processos decisórios, que, por sua vez, caracteriza a perspectiva do *policy process*.

Nesse sentido, para a construção formal do *framework* tomamos como fundamentação teórica referência que não está inscrita na tradição do *policy design*: o modelo de análise dos *paradigmas de políticas públicas (policy paradigms)*. Em seu artigo seminal, Peter Hall (1993) se propôs a explicar a *dinâmica de políticas públicas (policy dynamic)* em função do *aprendizado em políticas públicas (policy learning)*. Para tanto, adaptou a *teoria dos paradigmas científicos* de Kuhn (2013), para descrever as mudanças em uma seara de políticas públicas em termos de alternância de paradigmas intelectuais concorrentes sobre suas dimensões programática e instrumental.

Embora as noções de conhecimento e de mudança relativas a políticas públicas possam remeter a fenômenos característicos do *policy process*, como formação de agenda e formulação, é evidente que, necessariamente, dizem respeito a aspectos substantivos das políticas públicas. Segundo Berman (2013) é inegável que uma das principais contribuições do modelo dos *policy paradigms* foi prover critérios para uma descrição das políticas públicas.

A ideia-força do modelo de Hall é a de que as distinções e transições entre políticas públicas, conquanto paradigmáticas, não se expressam, necessariamente, “em bloco”, mas podem ser analisadas como *moduladas* em “níveis” de menor ou maior compromisso e ruptura com determinado paradigma, na medida em que se referem a aspectos mais fundamentais ou apenas secundários da formulação da política pública. No modelo original, Hall propõe que o aprendizado incorporado em políticas públicas seja analisado em três ordens de magnitude, da menos para a mais radical em termos de (proposta de) mudança: **(i)** alterações no ajuste dos instrumentos de políticas públicas adotados; **(ii)** alterações no conjunto de instrumentos aplicados sobre determinado assunto; e **(iii)** alterações nos objetivos programáticos em um determinado âmbito das políticas públicas.

Wilder e Howlett (2013) sugeriram uma quarta ordem de mudança paradigmática: a das *metas sociais abstratas*, representando cognições e mudanças radicais nas concepções sociais sobre a própria natureza da comunidade política, e sobre o papel dos governos nela. Tal adição será incorporada ao modelo adotado neste artigo.

Aplicamos os níveis de análise do paradigma de políticas públicas aportados de Hall (1993) e Wilder e Howlett (2013), como *heurística* para organizar e analisar as hipóteses sobre o *paradigma do estado de exceção*, expostas por Agamben (2004), explorando a fortuita coincidência com as quatro modulações da excepcionalidade por ele esboçadas. Destarte, desenvolvemos um *framework* genérico para facilitar a operacionalização do paradigma do estado de exceção como instrumento de análise de políticas públicas concretas, estruturado em quatro níveis de análise, que vão do (a) mais abstrato e estruturante, ao (d) mais concreto e específico:

(a) o nível das metas sociais abstratas, acerca de como a sociedade e o Estado funcionam ou devem funcionar em vista da excepcionalidade, e que, nos termos empregados por Agamben, corresponde ao nível do estado de exceção enquanto “paradigma constitutivo da ordem jurídica” (Agamben, 2004, p. 18);

(b) o nível dos objetivos programáticos que se prevê sejam adotados por políticas públicas orientadas, mesmo que parcialmente, pela noção de excepcionalidade, ou o estado de exceção enquanto “paradigma de governo” (Agamben, 2004, p. 19);

(c) o nível dos instrumentos de política pública compatíveis com e disponíveis a políticas públicas excepcionalistas, ou o estado de exceção enquanto “técnica de governo” (Agamben, 2004, p. 18); e, enfim,

(d) o nível de especificação e ajustes observados na aplicação concreta dos instrumentos de política pública de exceção, ou o estado de exceção enquanto “mecanismos e dispositivos funcionais” (Agamben, 2004, p. 19) operados na medida de exceção concreta.

3 RESULTADOS TEÓRICOS

O quadro 1, abaixo, sintetiza os parâmetros do *framework*, “calibrados” por sua aplicação sobre a própria obra de Agamben (2004;2014).

vai da mais formalista à mais fatalista, e então para a indiscernibilidade entre o Direito e a Política:

(1) a teoria das lacunas da lei, pela qual a exceção é apresentada como um expediente de complementação natural da lei geral;

(2) a teoria do estado de necessidade, pela qual a manutenção da normalidade jurídica só se justifica em vista de sua capacidade de atender a necessidades políticas fáticas; e

(3) a teoria da decisão soberana sobre a normalidade, pela qual a ordem constitucional é apresentada como produto contingencial de um poder soberano superveniente, que decide sobre as próprias condições *sociais* da sua vigência normal.

Em relação aos *paradigmas de governo excepcionalistas*, que correspondem aos argumentos imediatamente invocados para a aplicação dos instrumentos excepcionais, temos um movimento que vai da defesa da normalidade jurídica, passando por sua suplementação, até se chegar ao ponto em que a mesma é apontada como inteiramente inconveniente e prescindível:

(1) o estado de sítio efetivo, em que o caos instaurado desde fora efetivamente inviabiliza o funcionamento normal das instituições jurídico-políticas, e medidas inéditas ou mesmo vedadas pela legislação são adotadas com a justificativa da responsabilidade maior com o restabelecimento da normalidade como um todo, antes da obediência a comandos legais específicos;

(2) o estado de sítio fictício, em que o perigo de ruptura total ou quase total da normalidade institucional, reconhecida no estado de sítio efetivo, passa a ser concebido como um risco real a partir da ação de inimigos internos, demandando seu enfrentamento como se fossem inimigos externos já instalados no território;

(3) a emergência econômica, que, equiparada em danos e riscos às mais agudas crises militares e políticas, demanda expedientes próprios igualmente extraordinários;

(4) a democracia protegida, na qual a própria noção de normalidade é altamente relativizada em vistas de, paradoxalmente, se preservá-la ao máximo “em essência”, que passa a ser identificada não nos direitos do cidadão, mas no funcionamento dos poderes constituídos;

(5) a democracia governamental, na qual a exceção passa a ser encarada como expediente normalíssimo de condução da Coisa Pública, sob o argumento de que a sua efetividade para enfrentar grandes problemas públicos já foi mais que comprovada nos casos de emergência militar, política ou econômica; e

(6) o estado de exceção desejado, que implica, enfim, a sua total descompatibilização com o Estado de Direito, e a assunção inteiramente cínica e instrumental da legislação, de

maneira que a normalidade jurídico-legal em si seja tomada como o alvo das medidas excepcionais, visando à instauração de uma nova ordem política, econômica e social.

No *nível das técnicas ou instrumentos excepcionalistas*, a modulação da excepcionalidade se dá pela existência de diferentes instrumentos através dos quais o conceito abstrato da exceção adquire operacionalidade concreta como medida de política pública. A variedade de instrumentos concretos em que a exceção pode se manifestar é indeterminado, como qualquer outro caso de série paradigmática. Em Agamben (2004), foi possível identificar, esparsos, dezessete desses instrumentos:

(1) Sacratio ou *Banimento*; **(2) Iustitium**; **(3) Auctoritas Principis** ou Ato de Autorização; **(4) Ditadura Soberana**; **(5) Ditadura Comissária**; **(6) Estado de Sítio**; **(7) Estado de Exceção *stricto sensu* (*Ausnahmezustand*)**; **(8) Delegação Legislativa** ou Leis de Plenos Poderes; **(9) Decretos-Lei** ou Decretos Governamentais de Urgência; **(10) Medidas-Provisória**; **(11) Atos de Indenização (*Bills of Indemnity*)**; **(12) Tribunais de Exceção** ou Especiais; **(13) Custódia Protetiva (*Schutzhaft*)**; **(14) Leis de Desnacionalização**; **(15) Campo de Concentração**; **(16) Intervenções Militares Humanitárias**; **(17) Zonas de Exclusão (*Zones D'Attente*)**.

Enfim, a modulação da excepcionalidade no nível da afinação instrumental confere as algumas características que distinguem cada instrumento de exceção. Tal modulação diz respeito a se, na sua realização nas diferentes dimensões que caracterizam determinado instrumento, a excepcionalidade ainda se encontra como algo restrito, diante da vigência de um âmbito de normalidade, ou se, contrariamente, aí ela se generaliza e substitui o legislado. Das dimensões comuns à série paradigmática dos instrumentos de exceção, há pelo menos sete dimensões nas quais podemos observar se a excepcionalidade pode chegar a ter uma abrangência geral; se, inversamente, ela é necessariamente restrita; ou, ainda, se em relação a tal dimensão a abrangência da excepcionalidade é indiferente ou prescindível. Assim, ficamos com as seguintes dimensões de modulação instrumental da excepcionalidade:

(1) Dimensão Jurídica: refere-se a se a exceção suspende conteúdos de direitos de cidadania e se tais conteúdos são especificados, ou se, inversamente, pela sua generalidade, pode-se falar na revogação do próprio franqueamento do(s) paciente(s) da exceção aos direitos de cidadania;

(2) Dimensão Política: refere-se a se a exceção suspende mecanismos de limitação da discricionariedade de agentes governamentais, e se tal suspensão atinge apenas alguns mecanismos específicos, ou se, inversamente, o agente da exceção é beneficiado com um poder de arbítrio virtualmente irresponsável;

(3) Dimensão Material: refere-se a se matérias legislativas determinadas – portanto, de abrangência restrita – passam a poder ser introduzidas, alteradas ou revogadas, ou, indo

além, se o agente beneficiado pela exceção passa a exercer um poder legiferante sobre quaisquer matérias;

(4) Dimensão Populacional: refere-se a se a exceção tem efeitos vinculantes incidentes apenas sobre indivíduos determinados, ou se, inversamente, abarcam todos os membros de inteiras categorias populacionais;

(5) Dimensão Espacial: refere-se a se a exceção suspende a normalidade apenas em uma circunscrição limitada do espaço político, ou se abarca virtualmente a totalidade do território de uma unidade política;

(6) Dimensão Temporal: refere-se a se a exceção fica limitada a evento ou período temporal específico, ou se ela pode ser acionada a qualquer tempo ou por qualquer duração, estando, portanto, em virtual perenidade;

(7) Dimensão Coercitiva: refere-se a se a exceção enseja uma ostensividade aberrante, do ponto de vista da escala ou do contexto, de meios coercitivos, e se tais recursos são de baixa incidência (i.e., recursos policiais) ou alta incidência coercitiva (i.e., recursos militares).

O quadro 2, abaixo, apresenta o resultado da análise da abrangência da excepcionalidade nas dimensões que especificam os instrumentos de exceção:

Quadro 2. Abrangência da excepcionalidade por dimensão dos instrumentos de exceção

Instrumentos de Exceção	Dimensão Jurídica	Dimensão Política	Dimensão Material	Dimensão Populacional	Dimensão Espacial	Dimensão Temporal	Dimensão Coercitiva
<i>Auctoritas Principis</i>	Geral	Geral	Geral	Geral	Geral	Geral	Geral
Ditadura Soberana	Geral	Geral	Geral	Geral	Geral	Restrita	Geral
<i>Iustitium</i>	Geral	Geral	Indiferente	Geral	Geral	Restrita	Geral
Desnacionalização	Geral	Indiferente	Indiferente	Geral	Geral	Geral	Indiferente
Campo de Concentração	Geral	Indiferente	Indiferente	Geral	Restrita	Geral	Geral
Banimento	Geral	Indiferente	Indiferente	Restrita	Geral	Geral	Indiferente
Ditadura Comissária	Restrita	Restrita	Restrita	Geral	Geral	Restrita	Geral
Tribunal de Exceção	Restrita	Restrita	Restrita	Restrita	Geral	Restrita	Restrita
Estado de sítio	Restrita	Restrita	Indiferente	Geral	Geral	Restrita	Geral
Estado de Exceção (stricto sensu)	Restrita	Restrita	Indiferente	Geral	Restrita	Restrita	Geral
Intervenção Militar Humanitária	Restrita	Indiferente	Indiferente	Geral	Geral	Restrita	Geral
Zona de Exclusão	Restrita	Indiferente	Indiferente	Geral	Restrita	Geral	Restrita
Guarda Protetiva	Restrita	Indiferente	Indiferente	Restrita	Restrita	Geral	Restrita
Decreto-Lei	Indiferente	Restrita	Geral	Geral	Geral	Geral	Indiferente
Legislação Retroativa	Indiferente	Restrita	Geral	Geral	Geral	Restrita	Indiferente
Delegação Legislativa	Indiferente	Restrita	Restrita	Geral	Geral	Geral	Indiferente
Medida Provisória	Indiferente	Restrita	Restrita	Geral	Geral	Restrita	Indiferente

Fonte: Elaboração própria dos autores

5 RESULTADOS EMPÍRICOS

Com base na exposição da seção anterior, podemos afirmar que a nossa proposta do *framework* sobre as medidas de exceção se mostrou útil pelo menos no aspecto teórico, ao propiciar uma exposição mais organizada das premissas, hipóteses e achados de Agamben (2004; 2014) sobre o paradigma do estado de exceção. Resta, porém, demonstrar que ela sua utilidade na análise de casos empíricos de medidas de exceção identificadas por outras fontes que não a narrativa histórica do próprio Agamben. Para fins dessa demonstração,

selecionamos dois casos recente de países da América do Sul, com os quais os autores estão familiarizados: os decretos de estado de exceção constitucional acionados no Chile, no contexto do *estallido social* do final de 2019; e a política de pacificação do Rio de Janeiro, vigente de 2008 a 2018.

Em termos gerais, a instrumentalização das medidas de exceção nas ex-colônias espanholas deriva de trajetória iniciada na década 1830, orientada para sua positivação em textos constitucionais, sob forte influência do Direito Público europeu (Jácome, 2015), o que explica a preferência pelo uso da expressão “estado de exceção” como guarda-chuva conceitual para o conjunto das medidas de exceção. Em termos da aplicação efetiva das medidas de exceção, as repúblicas latino-americanas também apresentam um quadro comum de acionamento corriqueiro e, em alguns casos, virtualmente permanente do estado de exceção (Gasparetto, Jr., 2020). O caso chileno exemplifica essas características gerais.

A atual constituição chilena de 1980, herdada do período da ditadura pinochetista, reconhece o estado de exceção como uma categoria geral, no que diz respeito a suas características instrumentais básicas, dentro da qual são dispostos instrumentos mais específicos, que se diferenciam, fundamentalmente, pelas hipóteses que justificam o acionamento de cada um deles. Temos, assim: o estado de assembleia, para os casos de guerra externa; o estado de sítio, para caso de guerra externa com desdobramentos dentro do território; o estado de catástrofe, para os casos de calamidade pública; e, enfim, o estado de emergência, para os casos de grave ameaça (interna) à ordem pública. A aplicação desses instrumentos é regulamentada pela Lei Orgânica dos Estados de Exceção, de 1985.

Frente a uma onda de protestos contra o aumento das tarifas dos transportes públicos na capital chilena de Santiago, entre os dias 19 e 22 de outubro de 2019 o presidente chileno, Sebastian Piñera, colocou sob estado de emergência diversas províncias e comunas do Chile. Sob a justificativa de suplementar a capacidade coercitiva das forças de segurança frente aos protestos, Piñera efetivamente evocou o *paradigma de governo do estado de sítio político ou fictício*, montando uma campanha de publicidade mobilizando ativamente a retórica e a estética da “guerra” contra “inimigos internos”.

Contrariando a expectativa do governo Piñera, os decretos de estado de emergência apenas acirraram ainda mais a revolta da população contra as autoridades. Diante do fracasso de sua estratégia excepcionalista, e colocado contra a parede pela crescente e ininterrupta onda de protestos em todo o país – conhecida como *estallido social* (Avendaño e Escudero, 2020) –, Piñera voltou atrás, revogando os estados de emergência e, em um movimento ainda mais surpreendente, convocou a formação de uma constituinte, para substituir de vez a constituição pinochetista de 1980. Os protestos não cessaram até a instalação da constituinte,

em meados de 2022. Ainda assim, podemos dizer que, ao apelar para uma perspectiva ainda mais radical da exceção, que a identifica com a capacidade soberana de depor toda a constituição, Piñera conseguiu salvar o restante de seu mandato presidencial.

A realização da assembleia constituinte foi aprovada um ano depois, em 25/10/2020, com quase 80% de votos em referendo popular. Em nova reviravolta, porém, a proposta de novo texto constitucional, elaborada sob a égide de um governo e maioria de deputados progressistas, foi rejeitada por 62% da população em 2022. De modo que uma nova constituinte, agora dominada por deputados conservadores, foi instalada em 2023, tendo até novembro deste ano para apresentar a sua versão de texto constitucional.

O Brasil, por outro lado, com suas particularidades culturais e institucionais comparativamente aos demais países da AL, em função de fatores como a colonização de matriz portuguesa, e a manutenção da monarquia durante quase a totalidade do século XIX, também exhibe peculiaridades quanto à instrumentalização das medidas de exceção, porém, fundamentalmente limitadas ao não uso da expressão “estado de exceção” para remeter a instrumentos análogos aos congêneres hispano-americanos.

A Constituição Imperial de 1824 previa, sem lhe atribuir uma denominação específica, a possibilidade de suspensão limitada em matéria, tempo e espaço das liberdades individuais, justificada como medida excepcional para garantir a segurança *do Estado* em casos de “invasão de inimigos” ou “rebelião”. As constituições republicanas brasileiras, por sua vez, consagraram o uso da expressão “estado de sítio”, com exceção da de 1937, que emprega o termo “estado de emergência” com a mesma finalidade; a Constituição de 1988 também inova pela adição do *estado de defesa*, como uma modulação mais amena do *estado de sítio*. Todas as constituições republicanas também reconhecem a possibilidade de *intervenção da União* sobre os estados em casos específicos, posicionada, porém, como instrumento formalmente “distante” das medidas de exceção.

No que diz respeito à aplicação das medidas de exceção, tal como nos países vizinhos, a trajetória brasileira foi originalmente marcada pela alta incidência em termos de quantidade de acionamentos e tempo de vigência dos estados de sítio/emergência (Gasparetto, Jr., 2020). A partir, porém, do período ditatorial de 1964, o Brasil se desacopla dessa tendência, e passa a adotar outros expedientes excepcionais que não aqueles explicitamente previstos na própria Constituição vigente. Apesar de manter a previsão do estado de sítio na Constituição de 1967, a ditadura militar não o aplicou sequer no contexto de sua *guerra suja* contra as guerrilhas urbanas e rurais dos movimentos de resistência, recorrendo, antes, à Lei de Segurança Nacional e aos próprios Atos Institucionais, que já se supunham superiores a própria Constituição.

No período pós-Redemocratização, essa tendência foi mantida até uma ruptura peculiar: embora o *estado de sítio* e o *estado de defesa* jamais tenham sido acionados pelo Estado brasileiro, em contexto recentíssimo tivemos duas *intervenções federais* em um intervalo de menos de cinco anos entre si. A primeira, em 2018, sobre o estado do Rio de Janeiro, decretada pelo Presidente Temer, no contexto de uma guerra de facções criminosas que fez disparar os índices de homicídio; e a segunda, em 2023, sobre o Distrito Federal, decretada pelo Presidente Lula, no contexto do ataque às sedes dos Três Poderes, em Brasília. Antes dessas intervenções, porém, por décadas a Nova República operou como um massivo laboratório de medidas de exceção não convencionais, pois distintas dos estados de exceção constitucionais.

Um dos mais duradouros desses experimentos foi a *política de pacificação* do governo estadual do Rio de Janeiro, implementada entre 2008 e 2018, em torno do programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). A premissa dessa política foi o reconhecimento dos resultados “insatisfatórios”, para dizer o mínimo, das operações policiais conduzidas, com cariz militarizado, sobre as favelas da capital do estado, para o cumprimento mandados judiciais contra suspeitos de envolvimento com o tráfico de drogas, e marcadas por altos índices de letalidade, especialmente de civis, e baixíssima eficácia no sentido de coibir a criminalidade organizada em torno do tráfico de entorpecentes. Como alternativa, o governo testou, com sucesso, uma estratégia baseada em missões planejadas e *anunciadas* de saturação policial para “retomada territorial” em favelas selecionadas, sucedidas pela instalação de unidades permanentes da polícia militar, conhecidas como Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), que funcionariam como a “pontas de lança” e proteção para a entrada de outros serviços públicos e privados que promoveriam a sonhada *integração* “de morro e asfalto” (Silva, 2018). A diretriz mais decisiva dessa estratégia era a de que as operações de pacificação e as UPPs não visavam à repressão ao tráfico de drogas, mas sim a coibir o porte ostensivo de armas por civis nas favelas e inibir a própria letalidade policial (Idem).

A expansão e a projeção nacional e internacional das UPPs foram acompanhadas de indagações sobre a natureza excepcionalista da política de pacificação, **(i)** por validar a ideia de que as favelas seriam espaços de caos social e vácuo normativo, estando aquém da aplicação normal das instituições legais e democráticas (Mattos, 2013), e **(ii)** por, em função do reconhecimento dessa anormalidade, justificar uma gestão militarizada de territórios e populações das favelas (Franco, 2014). Sem prejuízo a esses questionamentos, a existência de aspectos excepcionalistas na política de pacificação do Rio de Janeiro é facilitada pela identificação e análise dos instrumentos nela adotados. Nesse sentido, identificamos outros três instrumentos de exceção, além daqueles identificados em Agamben (2004; 2014):

Decretos retroativos: toda a normatização das UPPs e da política de pacificação se deu através de decretos editados *após* os fatos que buscaram descrever e legitimar: o Decreto estadual nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009, validava as primeiras operações de pacificação e implantação das primeiras UPP, nas favelas do Morro de Santa Marta (19/11/2008), Batam (09/01/2009) e Cidade de Deus (10/01/2009); e o Decreto estadual nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, explicitou, com dois anos de atraso, algum *design* formal para a política de pacificação, especialmente em vista do salto de escala promovido pela operação de pacificação no Complexo do Alemão, em dezembro de 2010. Todas as ações concretas de implementação da política de pacificação até janeiro de 2011, portanto, ocorreram no vácuo não apenas de legislação específica, mas de qualquer regulamentação executiva.

Operações de Garantia de Lei e Ordem (GLO): as operações de garantia de lei e ordem (GLO) são instrumento previsto no artigo 15 da Lei Complementar federal nº 97, de 09 de junho de 1999, regulamentado pelo Decreto federal nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, dispondo sobre a prerrogativa discricionária do Presidente da República de, por solicitação dos governadores dos estados ou do distrito federal, acionar as FFAA se considerar esgotados os instrumentos normais da segurança pública. A GLO pode ser considerada uma medida de exceção pela flexibilização das amarras legais à ação arbitrária ao Presidente da República. E isso talvez em um nível ainda maior do que o que ocorre nos estatutos constitucionais de exceção, na medida em que aqueles explicitam a necessidade de supervisão pelos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como estabelecem limites temporais definidos, pelo menos para os casos do estado de defesa ou da intervenção federal. A GLO passou a ser adotada na política de pacificação a partir de 2010, quando da operação de pacificação no Complexo do Alemão, em novembro de 2010, sendo novamente utilizada em 2014, para a operação de pacificação no Complexo da Maré.

Mandados de busca e apreensão genéricos: também conhecidos como mandados coletivos ou itinerantes, trata-se de uma verdadeira ficção jurídica, que contraria frontalmente as disposições do Código de Processo Penal brasileiro sobre o mandado de busca e apreensão, característico instrumento legal de garantia dos direitos do cidadão, frente a possíveis abusos da autoridade judicial e policial, por demandar fundamentação e precisa individualização das pessoas e domicílios objetos da busca policial. A “inovação” jurídica do mandado genérico, por outro lado, dá uma “carta-branca” para os agentes estatais exercerem a busca sobre qualquer residência e contra qualquer pessoa abrangidos em uma área suficientemente detalhada pelo instrumento jurídico – no limite, uma comunidade inteira –. Não tendo previsão legal, os mandados genéricos retiram sua *legitimação* exclusivamente de sua emissão por um juiz de Direito. Embora anteriores à política de pacificação (Machado da

Silva, Leite e Fridman, 2005), os mandados genéricos foram amplamente adotados nela, viabilizando o uso da polícia não como aplicadora de sanções individuais, mas como corpo de gerenciamento do cotidiano das comunidades pacificadas.

Similarmente à análise feita sobre os 17 instrumentos de exceção identificados em Agamben (2004; 2014), as especificações do *framework* para o nível dos ajustes dos instrumentos permitem uma análise detalhada dos instrumentos de exceção da política de pacificação, explicitando a especificidade desses instrumentos em face dos previamente reconhecidos, conforme demonstrado no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3. Abrangência da excepcionalidade por dimensão dos instrumentos de exceção

Instrumentos de Exceção	Dimensão Jurídica	Dimensão Política	Dimensão Material	Dimensão Populacional	Dimensão Espacial	Dimensão Temporal	Dimensão Coercitiva
Decretos Retroativos	Indiferente	Restrita	Geral	Geral	Geral	Geral	Indiferente
Mandados de busca e apreensão genéricos	Restrita	Restrita	Indiferente	Restrita	Restrita	Restrita	Restrita
Operação de Garantia de Lei e Ordem	Indiferente	Restrita	Indiferente	Restrita	Restrita	Restrita	Geral

Fonte: Elaboração própria dos autores

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Abordar as medidas de exceção pela perspectiva do *design* de políticas públicas se mostrou útil em pelo menos três sentidos. Em primeiro lugar, ao posicionar esse conjunto de medidas e, na figura delas, o autoritarismo como objeto de investigação no campo da ciência das políticas públicas, de modo a preencher lacunas de reflexão teórica e de pesquisa empírica ainda presentes na literatura especializada em ambos os lados desse diálogo.

Em segundo lugar, ao viabilizar uma heurística que facilita a apreensão e operacionalização pragmática das contribuições teóricas da provável maior autoridade viva sobre as medidas de exceção, Giorgio Agamben. Além de organizar, em diferentes níveis de abstração e chaves de leitura, temas e argumentos originalmente dispersos em suas principais obras sobre o tema (Agamben, 2004; 2014), o *framework* ora apresentado abre inúmeras possibilidades de pesquisa referente ao teste de hipóteses altamente específicas, tanto sobre os conteúdos das medidas de exceção, derivadas do *paradigma do estado de exceção*, e quanto às suas dinâmicas, derivadas do *paradigma de políticas públicas*.

Em terceiro lugar, ao demonstrar que, em matéria de *design*, as medidas de exceção de fato podem ser satisfatoriamente identificadas, agrupadas e analisadas em função de características absolutamente peculiares a elas e explicáveis pela noção de modulação da

excepcionalidade. Por um lado, tais características abrem um horizonte analítico que abarca, mas não se limita, ao rol de categorias de interesse das literaturas jurídica ou política sobre as medidas de exceção, cujo escopo é usualmente limitado por se orientar para e se inspirar em poucos instrumentos de exceção, notadamente o estado de sítio e o estado de exceção *stricto sensu*. Por outro lado, considerando algumas das categorias de interesse genéricas da literatura de *policy design*, como o público-alvo, a estrutura de governança, os indicadores de monitoramento, etc, a análise das medidas de exceção aponta para um nicho bastante especializado e, em certa medida, alheio àquela literatura. Não por isso, porém, ela deixa de atender a aspectos mais críticos na delimitação do conteúdo substantivo de políticas públicas, como as estruturas cognitivas normativas, causais e instrumentais sobre as quais alternativas distintas são elaboradas.

Resta, portanto, a provocação aos pesquisadores e praticantes das ciência das políticas públicas, de que não engessem o alcance da abordagem do *policy design* adotando uma atitude *despolitizadora*, seja no sentido de se fixarem em questões de natureza mais gerencial das políticas públicas, seja no de reificarem, acriticamente, pressupostos da cultura política e do funcionamento institucional das modernas democracias liberais, que, como aponta a própria filosofia política da exceção, de matriz liberal, são bem menos “consensuais” do que assume o senso comum a seu respeito.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção: Homo sacer II, 1*. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

AVENDAÑO, Octavio; ESCUDERO, María Cristina. Estallido social, crisis política y solución constitucional en Chile: lecciones a partir de los acontecimientos del 18 de octubre de 2019. *Ecuador Debate*, n. 109, 2020, pp. 139-158.

BENJAMIN, Walter. Para uma crítica da violência. In: GAGNEBIN, J.M. (org.). *Walter Benjamin: escritos sobre mito e linguagem*. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 121-156.

BERMAN, Sheri. Ideational theorizing in the social sciences since “Policy paradigms, social learning and the State”, *Governance*, v. 26, n. 2, 2013, pp. 217-237.

CERVANTES, Andrés; MATARRITA, Mario; RECA, Sofía. Los estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 20, 2020, pp. 179-206.

DELEON, Paul. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M & GOODIN, R.E.: *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press. 2006, pp. 39-57.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. The law of the exception: a typology of emergency powers. In: *J.CON*, v.2, n.2, 2004, p. 210-239.

FRANCO, Marielle. *UPP, a redução da favela a três letras: Uma análise da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. 2014. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

GASPARETTO JR, Antônio. *Atmósfera de plomo: las declaraciones de estado de sitio en la Primera República Brasileña*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. In: *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, 1993. p. 275-296.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Systematically pinching ideas: a comparative approach to policy design. *Journal of Public Policy*, v. 8, n. 1, 1988, pp. 66-80.

KLEIN, Naomi. *The Shock Doctrine: the rise of disaster capitalism*. Penguin Books UK, 2008.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2013.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 36, 2021, p. e246779.

LINDER, Stephen H.; PETERS, Guy. A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, v. 6, n. 3, 1987, pp. 459-475.

LOCKE, John. *Two treatises of government*. London, 1823.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio; LEITE, Marcia Pereira & FRIDMAN, Luis Carlos. *Matar, morrer, civilizar: O problema da segurança pública*. Relatório do Projeto MAPAS. IBASE/Action Aind-Brasil, Fundação Ford, 2005.

MATTOS, Pedro Ivo Gamas S. S. *Estado de exceção e vida nua: uma análise dos Processos de inclusão e exclusão social na modernidade, à luz da relação entre crime, pobreza e cidadania*. 2013, 122 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito), Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

NEUMANN, Franz. *O Império do Direito: teoria política e sistema político na sociedade moderna*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

PINTO NETO, Moysés. Entre a hipérbole e o eufemismo: o debate sobre o estado de exceção no Brasil. In: PILATTI, A.; MATOS, A.S.M.C.; CORRÊA, M.D.C. (org.), *O estado de exceção e as formas jurídicas*. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2017.

SCHMITT, Carl. *Political Theology*. Chicago/Londres: The University of Chicago Press. 2005.

SILVA, Vinicius Felix da. *O estado de exceção pacificador: modulações da exceção em Agamben e na política de pacificação do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

SILVA, Vinicius Felix da; GASPARETTO Jr. Antônio. Paradigmas e modulações dos estados de exceção. *Revista UNICAP*, v. 9, n. 18, 2022, pp. 5-30.

SPANOS, William V. American exceptionalism and the state of exception after 9/11: Melville's proleptic witness. *The exceptionalist state and the state of exception: Herman Melville's Billy Budd, Sailor*. John Hopkins University Press, 2011, pp. 141-163.

TOBÓN, Mary Luz Tobón. *Los estados de excepción*. 129 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidad Complutense de Madrid, 2019.

WILDER, Matt; HOWLETT, Michael. The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutic of paradigms. In: *APSA 2013 Annual Meeting Paper*. American Political Science Association Annual Meeting, 2013.