

Repensar Estado moderno é pressuposto para gestão pública



Na [coluna anterior](#) levantamos algumas questões sobre as novas funções do

Estado, com base na obra *O Estado Pós-moderno* de Jacques Chevallier. Continuando a utilizar o mesmo livro como fio condutor do debate, o objetivo da coluna de hoje é identificar os pontos de enfrentamento do contexto global (condições estruturais e jurídicas, base de valores, racionalidade, hierarquia normativa, atores políticos) para que em outro momento seja possível delimitar o papel do Estado contemporâneo e, assim, dar mais efetividade às políticas e aos direitos (individuais e sociais) por meio de novos vetores de racionalidade na governança e gestão públicas.

A globalização do século XX (e agora do século XXI) provocou a redefinição na ideia de soberania do Estado, que deixa de ser aquele elemento de individualismo e isolacionismo (poder de império interno e externo) e passa a ter uma função de integração de diferentes formas.

Na leitura de Chevallier, a soberania tradicional sofre essa dissolução pelo efeito globalizante principalmente de três formas: (i) houve uma significativa redução da margem de liberdade dos Estados, levando-os a se curvar às exigências de uma ordem transnacional que acaba sendo determinante para suas ações; (ii) novos atores surgiram no cenário internacional, o que provocou uma pluralidade de agentes nas relações internacionais; (iii) impõe a constituição de entidades mais amplas, fazendo-os romper o quadro demasiado exíguo do Estado-nação.

Essa condição traz para o Estado novas adjetivações. Dentre elas, o Estado contemporâneo está enquadrado (com a imposição da uma ordem transnacional), rivalizado/concorrenciado (com novos atores na sociedade internacional que rivalizam na ação política), englobado (atua na margem deixada por entidades mais amplas), policêntrico (com a crise das estruturas hierárquicas) e segmentado (com criação de centros de gestão autônomos).

O Estado está “enquadrado” em outro cenário internacional diferente daquele contexto em que surgiu o Estado-nação. Somente para situar, o Estado moderno, enquanto modelo de organização política, emerge e uma época de consolidação da soberania após a Paz de Westphalia. Esta concepção de sociedade

internacional composta de Estados dotados de soberania forte, una e indivisível caracteriza o paradigma *westphaliano*[\[1\]](#).

Na política internacional a ONU aparece como “a chave de abóboda de um novo sistema de segurança coletiva”[\[2\]](#). Todavia, a ONU sofre uma crise de autoridade principalmente por causa das ações de seu principal financiador: os Estados Unidos. Claro exemplo que Chevallier coloca é a invasão do Iraque e a afronta à soberania daquele país[\[3\]](#), com uma justificativa de “legítima defesa preventiva”.

Mesmo que a ordem transnacional permaneça frágil e que tenha ela sido exposta ao longo dos últimos anos a fortes abalos (novamente, a crise de autoridade da ONU é o principal indício), sua consolidação progressiva continua como transformador da soberania.

A hegemonia americana, por meio de seu imperialismo, forma o que Chevallier denomina por “hiperpoderio americano”[\[4\]](#). Não uma expansão territorial, mas de um determinado modelo a ser seguido. Esse modelo, como bem denuncia Milton Santos, pode ser entendido como o globalitarismo que se sustenta por meio de dois tipos de violência: a dupla tirania do dinheiro e da informação. Segundo o geógrafo baiano, “o dinheiro se torna um equivalente realmente universal, ao mesmo tempo em que ganha uma existência praticamente autônoma em relação ao resto da economia [...] sob a influência do dinheiro, o conteúdo do território escapa a toda regulação interna, objeto que ele é de uma permanente instabilidade, da qual os diversos agentes apenas constituem testemunhas passivas”[\[5\]](#).

Após essa mudança na estrutura jurídico-política do direito internacional (a decadência do paradigma *westphaliano*), seguiu-se a consolidação do sistema internacional de proteção aos direitos humanos e ao meio-ambiente, com diversos documentos que se mostram com efeito irradiante para os Estados e os amarram em obrigações que a mera justificativa de autolimitação da soberania, típica do voluntarismo novecentista, não é mais suficiente para escusá-los de responsabilidade.

Como efeito da globalização, uma ordem transnacional foi construída progressivamente superando à ordem dos Estados, tendo sua consolidação a partir dos anos 1990 com a decadência do socialismo e a inviabilidade de sustentáculo do intervencionismo político na economia em muitos países[\[6\]](#).

O embate entre duas concepções de modelos de Estado termina com a supremacia do modelo democrático-liberal que se tornou predominante no mundo ocidental e foi colocado sob o selo da universalidade. A globalização acabou determinando três modelos impregnados da racionalidade ocidental: (i) econômico, com a economia de mercado; (ii) o político, com a eliminação de alternativas à democracia; (iii) o jurídico, no qual o Estado de direito é o padrão internacional a qual todo Estado deve se moldar[\[7\]](#).

A globalização também possibilitou a proliferação das organizações internacionais, que cada vez mais cumprem a função de regulamentar e instituir programas a serem seguidos pelos Estados.

Quando os Estados formam e tomam parte em organizações internacionais, criam-se “ilhas” de matérias jurídicas (como direitos humanos, direitos da criança ou mesmo comércio internacional) que acabam vinculando as políticas dos próprios Estados.

Essas organizações se apresentam como a expressão de uma ordem internacional dominada pelos

Estados soberanos. São espaços de socialização e integração, que acabam por englobar o Estado na lógica do direito comunitário, que dá a primazia à governança em detrimento do modo de governar clássico[8].

A soberania na sociedade contemporânea teria tomado uma nova forma, composta por uma série de organismos internacionais unidos numa lógica mundial, cobrindo o mundo inteiro. Permanece uma lógica pluralista, excludente da ideia de dominação sem compartilhamento por uma potência, mesmo hegemônica, implicando constantes negociações. Eis o Estado “enquadrado”.

Além de “enquadrar” o Estado, a globalização permitiu a proliferação de diversos sujeitos privados que rivalizam com os entes políticos. Os operadores econômicos e as empresas multinacionais apoiam os Estados e os agentes políticos acabam se tornando porta-vozes do interesse dos agentes econômicos[9].

As redes transnacionais também rivalizam com o Estado na ação política e social: a ideia de rede, um conceito pós-moderno, permite tomar em consideração a multiplicidade e a diversidade dessas formas de cooperação branda, que proliferam além das fronteiras dos Estados.

Não mais subsiste o monopólio estatal nas relações internacionais: i) as sociedades estariam, elas próprias presentes na arena internacional, exercendo “opinião pública internacional”; e vigilância, além de estratégias de grupos de indivíduos em escala mundial; ii) há o surgimento de novos atores, organizações híbridas de direito privado com uma parcela da autoridade outrora pertencente ao Estado, inerente aos interesses coletivos (p.ex. redes transnacionais, ONGs e operadores econômicos); iii) esses atores revelam a complexidade social, vez que não necessitam da mediação do Estado, mas o constroem a fazer acordos com autoridades que escapam a sua autoridade. Daí a ideia de Estado rivalizado.

Todavia, não somente benefícios são trazidos pelas redes globalizadas. O crescente fluxo de pessoas e mercadorias gerou o que Chevallier denomina por cosmopolitização dos riscos, principalmente relacionados ao tráfico de entorpecentes, a expansão do mercado negro e, pior escala, o terrorismo, que até mesmo em questões de belicismo e conflitos a figura do “Estado” ganha um “rival” no cenário internacional[10].

O terrorista não é um soldado pertencente a um Estado, mas sim à uma rede com propósitos específicos. Ainda que com a finalidade de abalar a ordem política, a rede terrorista não é um ente público, mas sim de natureza privada.

O terror é um inimigo que ultrapassa a lógica do Estado weberiano: não é um ente público, não é limitado por fronteiras territoriais, não tem soberania. Contudo, encara os Estados como inimigos e suas ações se destinam à fragmentação da ordem dominante e a instituição de uma nova. Tanto que, após o 11/09, a ONU e os Estados Unidos orquestraram uma série de medidas contra um inimigo comum a todas às nações ditas civilizadas, ainda que a manutenção da paz e segurança internacionais se refiram a ameaças causadas por Estados e seus agentes políticos.

O terrorismo é um entre tantos fatores que colocam em xeque a lógica do Estado weberiano e demonstra a existência de uma violência política trazida pelo fenômeno globalizante[11].

Por sua vez, a noção de Estado “englobado” surge da emergência dos processos de integração regional e

da assunção de uma lógica transnacional na realização das políticas públicas e ação jurídica.

Já a concepção de Estado policêntrico e segmentado repousa na superação do moderno princípio da unidade orgânica, segundo o qual o Estado se apresenta como um conjunto coerente, um aparelho, cujos elementos constitutivos, tal como as engrenagens de uma máquina, estão estritamente ligadas, solidários, interdependentes. Essa unidade é garantida por mecanismos formais e informais de integração, passando pelo canal do direito.

Para Chevallier, após os anos 1980 observa-se um movimento de desintegração que provoca uma grande diversidade nas estruturas administrativas dotadas de autonomia cada vez mais progressiva. Os Estados tendem à descentralização e à desconcentração, integração progressiva dos espaços locais. Toma-se em conta a administração próxima dos habitantes e as necessidades locais, promovendo a inversão da lógica centralizadora, num movimento neofederalista[12].

A proliferação de estruturas em rede, com entidades ligadas umas às outras por liames horizontais de interdependência, torna obsoleta o rigor hierárquico na qual as estruturas internas estatais se apoiam desde a modernidade.

Essas premissas fazem com que a figura da rede passe a substituir a de pirâmide, fazendo com que a administração pública contemporânea seja caracterizada por fatores como a especialização dos agentes e das atividades, a transversalidade, a leveza e a flexibilidade. Exemplo disso é a criação de agências (à moda americana) e uma maior descentralização seguida de maior responsabilização de seus gestores, o que aumenta a importância da administração indireta[13].

A máquina do Estado composta por engrenagens interdependentes e solidárias não mais condiz com a realidade contemporânea. Os efeitos da globalização não apenas modificam o Estado para o mundo, mas também para si. Com isto, a criação de novas estruturas para atender à velocidade integradora das relações sociais se mostra incompatível com a lógica unitarista e monista[14]. Essas estruturas são concebidas como instrumentos intermediários, encarregadas de multiplicar a ação do Estado, à margem da obsoleta hierarquia administrativa.

Chevallier aponta que em razão da descentralização funcional, com a criação de agências, observa-se uma maior inserção dos gestores privados nas funções Estatais; muitas vezes, é seguramente mais efetivo o gerenciamento de empresas públicas e sociedades de economia mista por um renomado *Chief Executive Officer* que por alguém que assuma o cargo por mera indicação de natureza política, que pouco sabe sobre gestão. A lógica da pós-modernidade de Chevallier trabalha, então, o aparelho estatal, conduzindo a uma diversificação crescente de seus elementos constitutivos. O novo Estado traz para si as vantagens do setor privado.

As agências assumem progressivamente funções representativas em seu meio de intervenção; isso contribui a tornar mais fluidas as fronteiras entre o público e o privado e, por isso mesmo, a atenuar a especificidade estatal. O Estado segmentado é também um Estado plural, que interioriza dentro de suas estruturas a diversidade constitutiva social.

Do mesmo modo, o apoio do setor privado nos serviços públicos por meio das parcerias público-privadas (PPP) acaba por ser traduzido em uma gestão delegada.

Ao final, Chevallier avalia que suas reflexões não invalidam sua concepção de Estado Pós-moderno, uma vez que o Estado (e sua soberania) ainda permanece imbuído de inúmeras responsabilidades essenciais à vida social. Assim, nem mesmo a crise de 2008, com o fim do mito da “globalização feliz” e certa renovação do intervencionismo econômico, invalida suas ponderações. Segundo ele, a própria noção de “resposta global” para uma “crise global” reforça a consolidação da ordem transnacional por meio das ações de coordenação e cooperação internacionais. Em sua ótica, tomados isoladamente os Estados não conseguiriam enfrentar a crise, o que demonstra a continuidade da pertinência de se pensar o novo Estado em rede.

Enfim, não é preciso concordar com toda a exposição de Chevallier para perceber que a concepção moderna de Estado está exposta a fortes abalos. A arquitetura estatal perdeu seu rigor e seu classicismo: O Estado não deve ser visto mais como um bloco monolítico, mas sim como formado de elementos heterogêneos; e os antigos mecanismos que garantiam a unidade orgânica do Estado são substituídos por formas mais flexíveis.

Se a manifestação jurídica expressa formalmente o poderio soberano estatal, a reconfiguração dos aparelhos do Estado é inevitavelmente acompanhada de uma transformação profunda do direito e do modo de realizar a gestão pública.

[1] CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 48.

[2] *Ibidem*, p. 44.

[3] *Ibidem*, p. 45.

[4] *Ibidem*, p. 47.

[5] SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização*. São Paulo: Record, 2000, p.101.

[6] “La caída del bloque soviético y la desaparición de las economías centralmente planificadas constituyeron los aspectos políticos de la nueva etapa de expansión de la economía-mundo, que hoy caracterizamos como globalización.” (BERNAL-MEZA. Raúl. *Sistema Mundial y Mercosur: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Nuevohacer, 2000, p. 41).

[7] CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*, p. 39.

[8] *Ibidem* p. 57.

[9] *Ibidem*, p. 48.

[10] *Ibidem*, p. 36.

[11] *Ibidem*, p. 37.

[12] *Ibidem*, p. 99, 106 e ss.

[13] *Ibidem*, p. 108 e ss.

[14] ZOLO, Danilo. *Globalización: Um Mapa de los Problemas*. Miguel Montes. Bilbao: Mensajero, 2006, p.18

Date Created

03/11/2015