

Repensar pilares do Estado é pressuposto para gestão pública



Marco Marrafon
Advogado e professor

Há sintomas de insatisfação no ar. A velocidade do mundo contemporâneo

— fragmentado e complexo, fugaz e líquido (Bauman), mercadológico, tecnocientífico e individualista (Lipovetsky) — exige respostas rápidas às demandas sociais e individuais. Nesse contexto, a forma moderna de Estado, ainda apegada a dogmas oitocentistas e novecentistas, não consegue cumprir seu papel. As relações horizontais, transversais e em rede dão o tom do novo paradigma.

Dentre eles, o Brasil é um caso extremamente sensível: retira muita riqueza da sociedade, mas não consegue redistribuir essa riqueza, não é eficiente nas políticas públicas e muito menos tem atuado para fomentar o desenvolvimento humano, social e econômico do país. Ou seja: exige muito, mas entrega pouco.

Penso que esse debate não é simples e não deve ser encarado de maneira irresponsável ou impregnado por dogmas ideológicos (de direita ou de esquerda, neoliberal ou estatizante). Exige, antes, uma reflexão profunda sobre as bases do modelo de organização política centrado no Estado desde a raiz: se experimentamos tantas mudanças revolucionárias nos últimos anos, se o modo de vida que preparamos para o futuro se revela cada dia mais desafiador e diferente das estruturas tradicionais e monistas da modernidade, a discussão política também deve começar pelos seus fundamentos, pela origem.

Adotadas essas premissas, convido o leitor para uma empreitada: na coluna de hoje e nas seguintes, buscarei analisar as mudanças nas estruturas estatais no mundo contemporâneo, como base para repensar o papel do Estado brasileiro nesse ambiente em rede.



Para tanto, uma obra essencial é *O Estado Pós-moderno*, de Jacques Chevallier. Apesar de eu não concordar com a ideia de pós-moderno, nesse livro o autor trabalha uma interessante abordagem de como os movimentos de superação da clássica ideia de modernidade influenciaram o modelo de relacionamento social-político via Estado sob três perspectivas diferentes: a reconfiguração dos aparelhos do Estado, as transformações do Direito e a redefinição do liame político. Correspondem exatamente aos três capítulos do livro, que podem ser lidos em qualquer ordem.

Na coluna de hoje, focarei a análise crítica que Chevallier faz do modelo de Estado weberiano e as primeiras características do que ele denomina Estado pós-moderno.

Max Weber tem uma das mais icônicas definições de Estado, amplamente reproduzidas nas obras que tratam desse assunto. Em *Economia e Sociedade*, o autor conceitua o Estado como “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território — este, o ‘território’, faz parte da qualidade característica —, reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado permita”^[1].

Nessa definição, é possível enxergar a síntese de diversos elementos oriundos do início da modernidade política que acabaram por caracterizar o Estado como uma organização política específica da modernidade que apenas passou a existir como tal a partir da obsolescência do modelo político privatista do medievo, motivado por fatores tais como a necessidade de minimização dos riscos dos negócios do emergente modo de produção capitalista e a profissionalização dos exércitos.

No raciocínio de Chevallier^[2], apenas com a Paz de Westphalia de 1648 há o estabelecimento reconhecido juridicamente pela sociedade internacional da delimitação dos Estados como um ente dotado de soberania, em um território e com um povo. Esse paradigma westphaliano perdurou até 1945, com o final da Segunda Guerra Mundial, fazendo surgir a necessidade de novos horizontes além das estruturas de séculos de modernidade.

A modernidade, de acordo com a leitura que Chevallier faz de Weber, é caracterizada pela conjunção de alguns elementos: (i) técnicos, com o desenvolvimento das ciências naturais e a invenção de novas tecnologias; (ii) econômicos, com a concentração dos meios de produção e; (iii) políticos, com o surgimento do Estado enquanto organização política dotada de soberania, povo e território, diferenciando-o das outras formas políticas pré-modernas^[3]. Tais elementos possibilitaram a compreensão de organização racional das sociedades, com base em novos valores da modernidade: o individualismo e o racionalismo.

O indivíduo é o grande personagem das relações sociais modernas. As instituições foram pensadas pelo e para o ser humano enquanto singular que se desprende do coletivismo político. O antigo paradigma do “ser” (ontologia clássica objetiva) é substituído pelo paradigma do “sujeito”, que concebe todas as criações como produto da razão humana.



Na modernidade, o sujeito rompe com a tradição e as amarras históricas/costumeiras e juramentos, cria o Estado artificialmente a partir de uma ruptura epocal (eis o sentido da soberania moderna) traduzida na deliberação racional que celebra um pacto de consentimento, reconstruindo, assim, as relações políticas.

Ao mesmo tempo, a razão é o elemento que liberta o homem do destino tecido pela natureza como uma instância superior aos indivíduos. A imanência da modernidade dota o homem de poder sobre o próprio destino; não mais levado pela história, ele agora, cartesianamente, é seu senhor e a controla com suas ações. Além disso, a secularização do mundo e o desenvolvimento científico retiram o sujeito da escuridão do obscurantismo religioso-metafísico e ilumina o caminho a ser trilhado com a razão. A razão é a referência que possibilita o homem a domar a natureza e a melhorar sua própria vida.

A razão e o indivíduo são peças-chave nessa análise da modernidade. Quando Chevallier descreve o direito na modernidade, justamente será sobre esses dois conceitos que identificará seus dois grandes alicerces: o império da razão e o reino do indivíduo. Há, portanto, uma lógica correspondência entre o sustentáculo do Direito moderno e a edificação do Estado moderno.

A crise dessa arquitetura estatal se deve ao enfraquecimento do que Chevallier denomina como os cinco elementos essenciais do Estado moderno tomando o conceito de Weber como quadro conceitual^[4]:

- i. a nação como grupo humano com vínculos de solidariedade em um território que expressa seu poder coletivo;
- ii. a abstração do Estado como um ente permanente que existe independentemente de seus governantes;
- iii. a percepção do Estado como princípio da ordem, interesse público e coesão social separados da sociedade civil;
- iv. a soberania e monopólio de coerção: somente o Estado tem a legitimidade para exercer a violência. Essa coerção é tanto jurídica, quando da edição de normas a serem cumpridas sob pena de sanções, como também material, podendo o Estado usar a força dentro dos limites do próprio direito;
- v. burocracias funcionais, em que o Estado é visto como uma máquina animada por agentes, que exercem as atividades em estruturas bem delineadas.

Esses elementos são trabalhados incessantemente em nossa moderna compreensão do Direito: o indivíduo, ainda que seja o senhor do mundo moderno, tem sua autotutela retirada pelo Estado e precisa dele para exercer as condições de vida originadas das relações sociais.

Todavia, com a crise da modernidade, não é mais possível compreender o Estado com base nessas referências weberianas. O mundo em que Chevallier situa seu Estado pós-moderno é acelerado, transformador e inconstante, gerando os traços de pós-modernidade que o autor identifica como pertencentes à nova configuração estatal: incerteza, complexidade e indeterminação^[5].

Portanto, o Estado pós-moderno “visa colocar em evidência, para além da extrema diversidade das configurações estatais, certas tendências marcantes de evolução que operam com maior ou menor intensidade em todos os Estados”^[6].

A globalização da segunda metade do século e a nova configuração da sociedade internacional após a



Segunda Guerra — que coloca em crise o modelo westfaliano e a estrutura do Estado-providência — são dois acontecimentos fundamentais que abalaram as bases do Estado no século XX e suas instituições jurídicas.

A partir do debate sobre esses acontecimentos, Chevallier avalia como se configura a nova forma política contemporânea sem renunciar ao consagrado modelo estatal, adotando, todavia, um novo olhar sobre seus elementos e diferenciando da modernidade política.

Chevallier anota que a presença cada vez mais constante do Estado na vida do indivíduo, não apenas como o papel de garantir a ordem pública e os direitos individuais, mas, sobretudo, para efetivar direitos sociais, entra em crise no mundo nos anos 1970[7]. A desorganização da economia em função da intervenção estatal criou alguns rigorosos mecanismos insuportáveis que repercutiram em uma onda neoliberal como resposta à ineficiência do Estado agigantado.

Para ele, o Estado weberiano não é coerente com a dinâmica da globalização, que provocou uma aceleração e um aprofundamento do processo de internacionalização em diversos aspectos. Dessa forma, é possível questionar o quão importante é a figura da soberania estatal na vida do indivíduo, ou, ainda, se a sociedade precisa do Estado.

De outra feita, em sua perspectiva, a globalização provocou uma velocidade nas relações sociais que o Estado não pôde acompanhar, em seus vários aspectos: economia, comunicação, cultura, política etc. A internet, “rede sem coração, nem senhor”[8], constitui a prefiguração dessas que serão as autoestradas da informação do futuro: sistema de circulação de informação aberta, constituída por uma interconexão de computadores, ignorando fronteiras e permitindo aos usuários informações livres ao mundo inteiro[9].

A internet trouxe uma aceleração das relações sociais que muitas vezes deixa o Direito sem uma resposta imediata, porque as normas jurídicas são previsões em abstrato que, por causa do monopólio Estatal moderno, rígido e burocratizado, é ineficaz para atender às demandas não previstas cada vez mais presentes.

Um exemplo atual: ultimamente temos acompanhado o conflito entre a celeridade e a melhoria de serviços de transporte oferecidos pela Uber, aplicativo de celular que funciona via internet, e os taxistas, que embora organizados por autorizações do poder público não desejam perder o mercado para uma alternativa que não é regulamentada. A web se tornou o grande ícone da globalização iniciada no século passado e que está cada dia mais acelerada, promovendo demandas que o modo tradicional de pensar não resolve.

Para Chevallier, a globalização afeta o Estado principalmente em quatro pontos: (i) coloca o Estado em um processo de interdependência estrutural, tornando o conceito tradicional de soberania obsoleto; (ii) promove uma redefinição de suas funções nos campos sociais e econômicos; (iii) leva ao anacronismo da gestão pública na confusão entre público e privado e; (iv) ocasiona a fragmentação dos aparelhos estatais, estando eles cada vez mais heterogêneos.



A proposta de Chevallier abre muitas especulações que ultrapassam a figura do Estado. Uma delas é a reavaliação das funções do Direito na sociedade, originando uma nova visão do fenômeno normativo para além da configuração rígida e piramidal que predominou até o século passado.

Esse outro olhar gera uma série de reflexões importantes, como a reelaboração dos marcos regulatórios em processos de aquisições, contratos, pessoal e da própria estrutura do Estado; a redefinição do papel do Direito Administrativo e as novas possibilidades da gestão pública em uma perspectiva que supere as regras burocratizadas pensadas e aplicadas de maneira indiferente à sociedade civil.

Para enfrentar esses desafios, a análise de Chevallier acerca do Estado Contemporâneo que se encontra enquadrado, englobado e concorrenciado/rivalizado será importante. Tema para a próxima coluna.

[1] WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. 2v.

[2] CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 24.

[3] Ibidem, p. 14.

[4] Ibidem, p. 24.

[5] Ibidem, p. 21.

[6] Idem.

[7] “Esse movimento foi considerado durante longo tempo como subproduto do surgimento do Estado-Providência: concebido como um instrumento a serviço do Estado, servindo à realização das políticas públicas, o direito foi demandado a seguir a dinâmica da expansão estatal; mas ele se configurava não mais do que um direito instrumentalizado, tendo perdido alguns de seus atributos essenciais. Ora, a crise do Estado-Providência, longe de configurar uma rejeição, propiciou muito ao contrário um movimento de retorno ao direito, ele que testemunha eloquentemente o sucesso do tema do Estado de Direito, que envolve uma nova explosão jurídica” (Ibidem, p. 126).

[8] Ibidem, p.35.

[9] Idem.

Date Created

05/10/2015