

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as implicações da aplicação do princípio da resiliência estatal como fundamento da reformulação do paradigma estatal herdado do período moderno pós-iluminista. Visa a desenvolver modelos de explicação e de análise das relações sociais e políticas entre Estado e sociedade civil que considerem o proativismo desta na atualidade e, assim, reconhecer novos sujeitos de direitos. Acredita-se que o Estado Resiliente deva ser o novo modelo paradigmático para a organização política macro de uma sociedade porque seu modo de funcionamento é aberto, internamente, à coparticipação dos cidadãos, e, quanto ao âmbito externo, dialoga mais habilmente com organismos internacionais, quer sejam de direito público, ou mesmo resultado da associação globalizada de esforços humanos, como o grupo Médico Sem Fronteiras e o *Greenpeace*.

O Estado dotado de resiliência possui a capacidade de abrir o discurso e os espaços políticos à diversidade que compõe sua sociedade. Também reconhece esforços internacionais no sentido de validar os direitos fundamentais que, ao menos formalmente, já estão assegurados em sua própria Constituição. Embora continue a preservar sua autoridade de natureza pública e soberana, já não está adstrito ao repositório conceitual moderno. O Estado Resiliente horizontaliza-se para abrir canais de participação cidadã na gestão pública, o que altera sua característica de organização burocrática liberal, a qual era centrada no sistema hierárquico e na exclusão dos não especialistas do direito de se manifestarem quanto à tomada de decisão em questões públicas, salvo no momento do voto.

Essa concepção equivocada de cidadania passiva do período moderno liberal não prospera mais. Hodiernamente, o cidadão ocupa uma posição social mais complexa e interativa do que a de mero eleitor, tendo se tornado um relevante agente de mudanças e coautor no processo de formação de agenda para políticas públicas. Para além do âmbito interno, na seara internacional há, agora, uma nova sociedade civil que atua também no sentido de demandar maior poder junto aos Estados-nações, impondo às relações entre estes e aquela uma nova modalidade de governança global somente viável se for reconhecida a necessidade de substituição do paradigma estatal burocrático liberal herdado do período pós-iluminista. Por isso é fundamental refletir-se a respeito da necessidade de reconhecimento da transição paradigmática do modelo de Estado de Direito moderno para o paradigma do Estado Resiliente, como se fará nos tópicos a seguir.

## 2 O ESTADO DE DIREITO E SEU PARADIGMA

A relação entre o Estado de Direito moderno e a sociedade civil sempre foi permeada de negociações de poder e conflitos quanto ao nível efetivo de acesso que cada grupo social poderia usufruir junto ao aparato estatal. Especialmente em sua configuração pós-iluminista de caráter econômico liberal, o Estado tem representado o paradigma moderno de como deve ser estruturada a organização política de uma sociedade. No entanto, apesar de sua grande relevância histórica para a época em que foi formado esse paradigma, ele já não responde aos problemas que diuturnamente desafiam os administradores públicos, os juristas, os legisladores e as pessoas que compõem o corpo dos cidadãos – conceito atualmente mais extenso do que meramente o de “eleitores”.

A sociedade e o Estado – e, conseqüentemente, o direito resultante dessa interrelação – somente poderão ser considerados legítimos, hoje, se houver uma interação igualitária, não apenas de modo formal, mas portadora de práticas de cidadania real. Segundo Leonardo Valles Bento: “A democratização da democracia, isto é, seu aprofundamento e radicalização, em substituição aos mecanismos tradicionais da democracia liberal representativa, visa restituir as políticas públicas um norte, um novo padrão de legitimidade.” (BENTO, 2003, p. 64). Para que isso aconteça, no entanto, é preciso rejeitar a herança burocrática liberal para incorporar uma nova forma de enxergar as relações sociais e políticas que se desenvolvem nos espaços políticos. Existe, em primeiro lugar, o desejo de renovar as instituições e teorias científicas que explicam essa complexa interrelação Estado-sociedade.

Por consequência, os novos antagonismos sociais estabelecem, hoje, novas divisões no tecido social que atravessam diagonalmente a estratificação convencional por classes. São ainda extremamente difíceis de precisar os contornos desta "revolução silenciosa" que, quase imperceptivelmente, vai corroendo as velhas estruturas das sociedades ocidentais. Mas, neste momento, mais importante que definir precipitadamente um "código de leitura" dos acontecimentos, devemos tentar aperfeiçoar os mecanismos de registo, perscrutar a realidade, procurar identificar os novos protagonistas da mudança em curso (que clivagens se estabelecem nas classes médias, que recomposição de interesses ocorrem?), os temas mobilizadores (as questões relacionadas com a cidadania, a qualidade de vida, a realização individual, etc.), os conteúdos políticos que se estão a definir. (ESTEVES, 1995 – documento eletrônico)

Em segundo lugar, as transformações quanto ao modo de concretizar direitos já não tem mais por base o modelo burocrático liberal, mas tende a ser comprometido pela sua aplicação em diversos órgãos públicos, o que gera conflitos com a sociedade civil. Logo, considerando esse novo cenário político-social que se identifica nos dias atuais, é preciso observar a transição

paradigmática do antigo conceito de Estado pautado nos valores pós-iluministas liberais para o que se denomina de Estado Resiliente (SOUZA, 2014), como se explicará nos tópicos a seguir.

## 2.1 O conceito de Estado

Antes de chegar ao conceito de Estado Resiliente, é preciso recordar o paradigma que ele visa a substituir, o Estado de Direito moderno, notadamente com o seu formato adquirido após as revoluções burguesas e a instauração do período liberal. Isso é crucial, pois uma das oposições do paradigma da resiliência contra o paradigma liberal é a extensão do grau de participação e de direitos efetivos que os cidadãos possuem em cada modelo. Por isso, faremos primeiro uma descrição breve do Estado moderno e da formação do Estado de Direito, para depois apresentar o Estado Resiliente.

*Ab initio*, comecemos com o clássico conceito oferecido por Hobbes:

Pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires para ele o meu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. (HOBBS, 1979, p. 105)

Immanuel Kant, em sentido próximo, assevera ser o Estado uma reunião de indivíduos por meio do contrato social, com o intuito recíproco de alcançar o bem comum:

O ato pelo qual um povo se constitui num Estado é o contrato original. A se expressar rigorosamente, o contrato original é somente a ideia desse ato, com referência ao qual exclusivamente podemos pensar na legitimidade de um Estado. De acordo com o Contrato original, todos (*omnes et singuli*) no seio de um povo renunciará a sua liberdade externa para assumi -lá imediatamente como membros de uma coisa pública, ou seja, de um povo considerado como um Estado (universo). E não se pode dizer: o ser humano num Estado sacrificou uma parte de sua liberdade externa inata a favor de um fim, mas, ao contrário, que ele renunciou inteiramente à sua liberdade selvagem e sem lei para se ver com sua liberdade toda não reduzida numa dependência as leis, ou seja, numa condição jurídica, uma vez que está dependência surge de sua própria vontade legisladora. (KANT, 2003, p.158).

Outros duas análises sobre esse período podem ser encontradas em Rousseau e Montesquieu (WEFFORT, 2011, *passim*). Em o “Contrato Social”, Jean Jacques Rousseau (1752) afirmava que a sociedade civil nasce de um contrato social, segundo o qual os homens não podem renunciar a igualdade e a liberdade, essenciais a seu estado natural. Para o autor, o

poder do Estado residia no povo, este sim era soberano. O poder do Estado deveria ser exercido como na democracia grega, expresso por uma assembleia geral para que todos os associados possuíssem liberdade e direitos iguais. Outro pensador iluminista, o barão de Montesquieu, em sua obra "Espírito das Leis" de 1748 afirmava, através de exemplos, que não existia um governo ideal para qualquer povo e época e conclui que as instituições políticas eram peculiares aos países que deviam ser governados por leis e não pelos homens. Definia para a países de grande extensão territorial, o Despotismo, a Monarquia constitucional para os médios e a República, para os países de extensão pequena. Por meio das reflexões teóricas desses pensadores, dentre outros, formava-se, assim, a base do Estado de Direito moderno liberal.

Esse seria o ponto inicial para o paradigma pós-iluminista, que ainda sofreria alterações pela intervenção da classe burguesa especialmente quanto ao modo de organização mais racionalizada que introduz noções como ordem jurídica, administração por especialistas, burocracia, etc. (WEBER, 2004, p. 526). Também seria o norte adotado pelos positivistas, que assim como Montesquieu defendem o Estado de Direito como aquele que se rege pela lei – e somente por ela – como instrumento de limitação dos excessos dos monarcas. Todavia, assim como Montesquieu foi capaz de perceber que as instituições políticas são peculiares a cada época de uma sociedade, desse modo justificando a transição paradigmática do Absolutismo para o Estado de Direito, também hoje o mesmo pode ser dito. Embora tenham trazido inúmeras contribuições positivas, as estruturas científicas criadas e validadas como referência para o período pós-iluminista, notadamente oitocentista, há muito deixaram de responder aos desafios contemporâneos e precisam, em razão disso, ser substituídas por um novo modelo estatal.

Tradicionalmente, no âmbito da conceituação moderna, o Estado compõe-se por três elementos: povo, território e soberania. A soberania dos Estados, no âmbito desse paradigma, encontra suas origens com a Paz Westphalia (JUBILUT, 2010, p. 205-206), de 1648 que encerrou a Guerra dos Trinta Anos entre diversas nações europeias por meio dos tratados de Münster e Osnabrück, os quais assinalaram uma importante evolução histórica no campo das relações internacionais. Naquele período a sociedade medieval encontrava-se sob os domínios das igrejas e bispados e a partir deste novo ideário entram em cena dois princípios fundamentais: Princípio da soberania Estatal e o princípio da igualdade entre os Estados. A Paz de Westphalia reconhece a soberania e poderes interestatais. São apregoados princípios como a soberania e não intervenção a fim de garantir respeito mútuo para uma convivência pacífica.

Nesta esteira de pensadores dos grandes filósofos políticos sobre a ideia clássica de soberania, o jurista francês Jean Bodin (1992) formulou uma definição de soberania absoluta, ilimitada e incontestável. Nestes moldes a sociedade humana cederia seus direitos naturais a

um poder comum, o Estado, pondo fim ao estado de guerra em que viviam. Infelizmente, esse conceito de soberania foi mantido nos dias atuais, apesar de não ter acompanhado os processos sociais de mudança do último século, especialmente na área de direitos humanos, que alcançou relevante importância perante a comunidade internacional. O Estado já não legisla mais apenas para o seu âmbito interno. Há de harmonizar-se com as declarações de direitos pactuadas com outras nações, a exemplo do que foi feito em Westphalia (JUBILUT, 2010, p. 210).

Na Era do Iluminismo a burguesia defendia maior participação política exigindo a delimitação da autoridade legal do Estado. Essas raízes fincaram-se no chão e estenderam-se para além do que talvez fosse o pretendido pelos liberais da época, pois os demais segmentos que não eram contemplados substancialmente pelos direitos inscritos nas Constituições que começaram a ser elaboradas iniciaram diversos movimentos de mudança do paradigma posto. As concepções sobre o governo e a forma de melhor governar passaram a estimular a luta pela razão contra a autoridade e, embora o Estado fosse visto como instituição humana cuja vontade era derivada da vontade popular e o soberano era o mandatário do povo, na prática a ausência de cidadania efetiva acirrava a crise e aumentava os confrontos entre a autoridade pública e a sociedade civil.

## **2.2 A modificação do paradigma do Estado de Direito moderno liberal**

Para compreender melhor a importância da remodelação da estrutura do Estado de Direito com o intuito de adequá-la ao seu novo papel no século XXI se terá por referência a conceituação de Thomas S. Kuhn a respeito de paradigmas, definidos por ele como “as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 2000, p.13). Ao analisar os fenômenos sociais, a história mostra que a ciência evolui através de paradigmas e por meio destes os cientistas buscam respostas para os problemas apresentados. Como exemplo citemos os estudos aristotélicos sobre as Ciências Naturais tidos como parâmetro por mais de mil anos até serem revistos a partir da astronomia Copernicana, da dinâmica Newtoniana e da química de Boyle. Alguns desses estudos também sofreram nova revolução paradigmática com o desenvolvimento da teoria da relatividade de Einstein. Todas essas teorias podem ser consideradas exemplos de paradigmas.

Segundo Kuhn (2000, p. 71-74), os cientistas devem comparar entre si os paradigmas da comunidade científica. É comum a busca de regras, capaz de constituir uma tradição, mas

esta pode vir a ser insatisfatória em alguns casos, o que não impede a existência de um paradigma. Por exemplo, a participação dos cidadãos na formulação da agenda de políticas públicas ainda acontece de modo imperfeito, havendo severas críticas aos mecanismos deliberativos existentes, mas a concepção de que estes atores sociais têm papel central nesse processo democrático é inegável, algo que nunca fez parte do repertório conceitual liberal. Em razão disso Kuhn afirma que os cientistas trabalham a partir do que foi constituído pela literatura e a educação e por pesquisarem assim, não precisam de um conjunto de regras e nem mesmo precisam existir um conjunto completo de pressupostos e regras que poderiam ser reveladas por investigações filosófica e histórica.

Kuhn evidencia, desse modo, a importância dos paradigmas para a comunidade científica ao afirmar que as regras constituem uma verdadeira dificuldade e que os cientistas não estão presos a conceitos, leis e teorias de uma forma abstrata. Uma nova teoria é sempre anunciada por meio das investigações científicas aplicadas a fenômenos. Por isso, para Kuhn (2000, p. 21), os historiadores passam a questionar de formas diferentes a evolução da ciência. Esses estudos históricos sugerem que a base para uma nova ciência surge a partir das transformações que ocorrem ao longo de anos. É preciso lembrar que os paradigmas podem ser anteriores e mais relevantes do que qualquer conjunto de regras e eles têm a capacidade de determinar o que se considera a ciência normal.

*In casu*, para efeito desse artigo, isso nos permite afirmar que embora o paradigma estatal consolidado a partir de Montesquieu e seus contemporâneos tenha servido aos interesses burocráticos da burguesia à época, já não corresponde às necessidades de organização das relações entre autoridade pública e sociedade civil que hodiernamente se apresentam, especialmente se consideradas as demandas muito específicas de um projeto de governança global. Também explica porque o paradigma do Estado de Direito firmado na Modernidade pode – e deve – ser modificado nos dias atuais, de modo que adeque-se ao cenário social interno e internacional hoje existente.

A rota para ciência normal segundo o mesmo autor está baseada em realizações científicas passadas que serviram por determinado período como base para gerações futuras, preparando o estudante para ser membro da comunidade científica – espaço social no qual os paradigmas são compartilhados. É pré-requisito para a ciência normal sua continuação a partir de uma tradição de pesquisa determinada (KUHN, 2000, p. 19-31). Todavia, o conceito de normalidade é uma construção histórico-social-científica. Modifica-se ao longo da transição de gerações e do desenvolvimento de novas investigações científicas que atendam melhor às necessidades de cada época e, também, que respondam melhor às hipóteses de problemas

levantadas. Nesse sentido, afirma Kuhn que as crises são uma pré-requisito ou mesmo uma condição para surgirem novas teorias. Elas não renunciam aos paradigmas precedentes, mas substituem as teorias que as antecedem quando estas se revelam inválidas.

Portanto, aceitar um novo paradigma significa, na observação do autor, aceitar outro juízo científico que leva à comparação com a anterior e se mostra mais adequado. E, rejeitar um paradigma sem simultaneamente substituí-lo implica em rejeitar a própria ciência, pois é preciso aplicar-se apenas aquele que melhor se valida cientificamente (KUHN, 2000, p. 107-117). No caso da estrutura estatal, aplicando-se a proposta científica de Kuhn, pode-se afirmar que as revoluções políticas se iniciam em razão de as instituições existentes não corresponderem mais às demandas atuais, que, muitas vezes, ajudaram a criar, inclusive. No caso do paradigma estatal burocrático, ele fazia todo o sentido enquanto repositório de justificação científica para os positivistas e liberais dos séculos XVIII e XIX devido à mudança radical que instaurava em relação ao Estado Absolutista.

Naquele momento histórico, a transição do modelo de privilégios estamentais para uma sociedade política organizada imparcialmente por representações de classe e na qual o poder se transmitiria pelo voto e não mais por hereditariedade resolvia grande parte dos problemas políticos e jurídicos enfrentados pela burguesia e pela plebe – embora ao assumir o Estado aquela tenha se voltado apenas aos seus interesses particulares. A mudança paradigmática pós-iluminista implantou um modelo de autoridade estatal necessária à sua época, mais adequada ao desenvolvimento econômico e social, bem como mais incisiva na solução dos problemas gerados pelas teorias que justificavam o poder do rei durante o Absolutismo. Considerando a influência dessa nova espécie de racionalidade desenvolvida como paradigma durante a Modernidade, especialmente no período burocrático liberal (WEBER, 2004, *passim*), podemos observar porque ela se diferenciou das noções historicamente anteriores de modo a consistir em uma revolução científica. O período pós-iluminista da Modernidade é marcado por:

- a) Desencantamento do ser humano, que não mais se amparava em crenças místicas para explicar a vida e tomar decisões, posto que essa função é transferida à ciência;
- b) Secularização da vida social, como consequência do desencantamento e da separação entre Estado e Igreja;
- c) Indivíduo como centro das estruturas sociais, devido à sua capacidade de organização política com os demais – novas teorias sobre a legitimidade do poder estatal;

- d) Método burocrático de ordenação de tarefas e distribuição de cargos técnicos por especializações e meritocracia, o que substituiu o critério anterior pautado no direito de nascença e na indicação pelo rei;
- e) Racionalização do uso do tempo e seu controle pelo relógio (isso ocorreu tanto nas empresas quanto nas escolas, cultos religiosos, festas, rotina das cidades, momentos de lazer, etc.);
- f) Administração científica do trabalho, que passou a depender da noção de produtividade, o que também gerou um forte combate da burguesia capitalista industrial contra a ideia de ócio, praticado pela nobreza e condenado pelos princípios religiosos calvinistas;
- g) Forte influência dos valores éticos calvinistas, o que permitiu ao capitalismo racionalizar a relação do ser humano com o trabalho, uma vez que nesta teoria o “labor” traz a prosperidade e, sendo esta uma “graça de Deus”, revelaria quem são os predestinados à salvação por meio de seu enriquecimento econômico.

Por esses motivos, dentre outros, a racionalidade moderna se transformou no paradigma científico vigente, notadamente do período industrial capitalista no século XIX. Entretanto, com passar das décadas se tornou crescente a insatisfação da plebe para com as lideranças burguesas que haviam prometido libertar o indivíduo da pesada estrutura social feudal e absolutista, mas, na verdade, apenas ocuparam a posição política do rei e da nobreza, substituindo a exploração do servo pela opressão do trabalhador nas fábricas. Além disso, a crença de que o trabalho traria prosperidade foi derrubada pelas fortes desigualdades sociais que surgiram com o capitalismo liberal, que controlava o Estado e o direito positivo. Outro problema foi o fato de não haver qualquer resposta viável para solucionar a exclusão de diversos segmentos sociais do acesso efetivo à cidadania, permanecendo esta apenas como promessa prevista em norma jurídica.

Assim, se a positivação do direito aventava a possibilidade mais segura de defesa dos indivíduos perante o poder soberano do Estado por meio da lei, também evidenciava a fragilidade do processo de instauração de uma verdadeira democracia. Se a lei era, oficialmente, a única fonte de direito sendo todas as outras subsidiárias, a sociedade civil “ganhou cidadania” ao mesmo tempo em que “perdeu a voz”, a qual os movimentos sociais do século XX lutaram para tentar recuperar, muitas vezes sem o devido reconhecimento pelo Estado e pelo restante da sociedade. (SOUZA, 2010, p. 123)

Em razão disso, após as intensas manifestações sociais que aconteceram ao longo do século XX na tentativa de modificar essa herança perversa do modelo burocrático liberal, é

correto afirmar-se que está em pleno desenvolvimento, já há alguns anos, uma nova fase de transição paradigmática do conceito de Estado e de seu papel para com a sociedade civil. O modelo burocrático explicado por Max Weber (2004) é, hoje, inconsistente e fraco para atender à complexidade de estruturas interligadas dos órgãos estatais que devem existir para não somente atender aos indivíduos, bem como para interagir com eles tanto no âmbito interno por meio de canais deliberativos, quanto no âmbito externo por meio da participação estatal em organismos internacionais e comunitários e da acolhida às práticas de governança global.

### **2.3 A teoria do Estado Resiliente e o novo papel da sociedade civil**

Considerando o exposto, é, então, fundamental substituir-se o paradigma liberal burocrático por um novo modelo de Estado que atenda:

a) à mudança no modo de participação dos indivíduos junto ao poder público, enfatizando-se o caráter deliberativo e proativo de sua ação política;

b) à obrigatória inserção dos Estados nacionais no mundo globalizado, posto haver um alto preço a ser pago por políticas de insulamento e estar patente a necessidade de integrar comunidades de países para manter-se;

c) à urgente reforma administrativa do aparato estatal para garantir que seu modo de funcionamento seja modificado para solucionar com maior eficiência os problemas dos tempos atuais, ou do contrário serão implementadas políticas públicas equivocadas e pouco efetivas.

Como Kuhn explica, a revolução científica se inicia com um sentimento crescente de que o paradigma existente deixou de funcionar adequadamente. Tanto no desenvolvimento político quanto no aspecto científico, há a percepção clara de um funcionamento defeituoso, sendo esta a razão que gerou a crise – do Estado e do direito positivo pós-iluministas, no caso desse artigo. Esse é justamente o fator determinante da revolução. As revoluções políticas pretendem mudar as instituições, as quais oferecem resistência a esse processo, revelando seu conservadorismo e pouca abertura a intervenções de outros atores sociais.

Desse modo, a ausência de participação política efetivamente democrática acirrou os debates e os conflitos entre Estado e sociedade civil desde o século XIX até o desenvolvimento dos movimentos sociais organizados no séc. XX. Acusado de falacioso, o constitucionalismo moderno não conseguiu que suas normas fossem providas de concretude. Não só o povo estava “sem voz”, como o direito positivista

demonstrou ser insuficiente para reger as relações dinâmicas da vida social. (SOUZA, 2010, p. 125)

À medida em que a crise se acentua, a sociedade se divide. Uma parte quer comprometer-se com um novo projeto para reconstruir uma nova estrutura institucional e a outra parte visa defender a antiga estrutura, criando uma competição e a fragmentação da estrutura institucional existente. Por fim, a mudança de paradigmas tal como decorre entre a escolha entre duas instituições políticas implica em examinar não apenas o impacto da natureza e da lógica, mas igualmente as técnicas de argumentação persuasivas (KUHN, 2000, p. 121). O que em termos de participação democrática diz respeito às ações da esfera pública, imensamente modificadas pela nova acepção de cidadania empoderada fruto da luta por reconhecimento dos movimentos da sociedade civil: “...o princípio da resiliência é um mecanismo social para empoderar cidadãos pertencentes a grupos sociais mais vulneráveis com foco na sua reabilitação para a prática da cidadania, permitindo inclusão social” (SOUZA, 2015, p. 194).

Isso não significa dizer que a mudança paradigmática conseguirá evitar a existência de conflitos sociais e políticos, afinal a dialética e a diversidade são partes integrantes de um democracia qualitativa. Apenas é importante ressaltar que o caráter mais significativo da resiliência estatal “é sua capacidade de habilitar canais de comunicação e deliberação social” por meios dos quais os atores sociais possam “reconhecer a si mesmos e aos outros como sujeitos capazes de diálogo, ainda que com contínuas repactuações” e, para que essa realidade possa se concretizar, a autoridade estatal deve ser exercida de modo distinto do que uma simples “demonstração de força de superioridade política” (SOUZA, 2015, p. 194), pois comprometeria a qualidade da democracia experimentada pelos atores sociais nacionais, como por exemplo os movimentos sociais, ou internacionais, como o grupo de defesa dos direitos humanos Anistia Internacional.

Diante desse cenário de mudança paradigmática ante à inadequação das respostas oferecidas pelo modelo estatal burocrático liberal, resta perguntar qual modelo poderia substituí-lo? Acredita-se que a reformulação do que se entende por participação democrática nos últimos anos indica claramente que o paradigma estatal que deva ser predominante nos dias atuais há de oferecer suficiente abertura à intervenção dos cidadãos na gestão pública. Este nosso paradigma é o Estado Resiliente, cuja forma de organização política se estrutura de modo aberto e coparticipativo em relação aos cidadãos. Ele deve adotar organismos e procedimentos que o tornem capaz de adquirir resiliência política. A resiliência estatal é, portanto, a obrigação do Estado de manter canais de comunicação abertos para a interação com os cidadãos pessoas,

tratando-os como sujeitos iguais e empoderando os grupos minoritários visando assegurar sua participação no processo deliberativo (AVRITZER *apud* SOUZA, 2015, 190).

O Estado Resiliente, ao mesmo tempo em que sustenta sua autoridade, também protege os elementos fundamentais da vida social que sejam direitos básicos para o exercício da democracia (SOUZA 2014, 208; 2015, p. 191). Nesse sentido, a resiliência como princípio democrático é um importante valor de governos com democracias substanciais (efetivas). Significa que tal sociedade política adotou um paradigma estatal em que há espaço público para deliberação, o que é mais do que a simples representação política vinda dos conceitos modernos burgueses de democracia e cidadania. A resiliência estatal é necessária para:

- a) que sejam criados canais junto ao estado visando a tomada de decisões sobre políticas públicas de forma deliberativa;
- b) oferecer uma resposta à crise de representatividade dos partidos políticos;
- c) para evitar o “isolamento” estatal perante os cidadãos (BENTO, 2003, p. 218)
- d) para garantir a “dimensão ativa da cidadania” (BENTO, 2003, p. 94)

Ela é compreendida também como a habilidade das instituições políticas em assimilar a intervenção de novos sujeitos – cidadãos proativos – em sua estrutura interna com a finalidade de interagir com eles visando seu contínuo aperfeiçoamento, o que somente pode ser alcançado por meio da mudança do paradigma de Estado de Direito.

Este conceito pode ser definido da seguinte forma:

O termo ‘governança’ diz respeito a sistemas de regras que contam com mecanismos de controle consistentemente exercidos gerando aquiescência sistemática, prescindindo de uma autoridade política ou jurídica formal (um ‘governo’) que seja necessariamente hierárquico. (COHEN *apud* BERNARDES, 2014, p. 278)

*Governança* diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas. (BENTO, 2003, p. 85)

Logo, somente por meio da resiliência estatal será factível a propositura de um novo padrão de governança. E essa mesma lógica pode ser aplicada às relações internacionais. Tanto no âmbito interno quanto internacional exige-se, nos dias atuais, a reconfiguração dos organismos públicos de participação para que sejam capazes de absorver as colaborações feitas pelos diversos grupos sociais que buscam espaço para dialogar com o Estado. E, como se verá a seguir, o paradigma do Estado Resiliente é muito mais adequado cientificamente para

responder e essas demandas da sociedade civil internacional do que seu antecessor, o modelo burocrático liberal.

### 3 GOVERNANÇA INTERNACIONAL

Como explica Márcia Nina Bernardes a partir das teorias de Jürgen Habermas e Nancy Fraser, o conceito pós-iluminista de cidadania que compõe o paradigma do Estado de Direito oitocentista é contingente e não conceitual, portanto, substituível por um novo paradigma que considere a sua historicidade e o contexto social de sua concreção: “Com efeito, fenômenos, como migração em massa, diásporas, dupla cidadania, residência múltipla etc., tornaram-se cada vez mais intensos e frequentes, e, como resultado, não há mais nenhuma coincidência necessária entre cidadania, nacionalidade e território” (BERNARDES, 2014, p. 278). Essas e outras questões desafiam, hoje, os múltiplos destinatários das esferas públicas transnacionais, impondo a necessidade de um paradigma estatal capaz de lidar com o fenômeno da governança global, uma vez que já não é possível distinguir tão claramente assuntos internos e internacionais (BERNARDES, 2014, p. 281; 287).

Robert D. Putnam (2010, p. 151-152) avalia a complexidade dessa relação transnacional ao realizar seu estudo sobre o que denomina de “jogo de dois níveis”. Segundo o autor “A política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma e nossas teorias ainda não desvendaram esse quebra-cabeça.” (PUTNAM, 2010, p. 147). E assevera, ainda, que o modelo “estocêntrico”, por negar reconhecimento a outros importantes atores sociais e apresentar “um modelo de ator unitário fora de controle” pelos outros atores, não é adequado como paradigma para um estudo mais aprofundado das intervenções recíprocas entre questões nacionais e internacionais (PUTNAM, 2010, p. 150).

Ora, esse é o paradigma – criticado – do Estado de Direito burocrático liberal de influência positivista. Logo, totalmente inadequado para o estabelecimento de regras para uma governança global, pois nestes casos é imprescindível que o processo de *ratificação* ou *defecção* dos acordos entre os sujeitos transacionais (PUTNAM, 2010, p. 153-154) – que não se limitam apenas a órgãos estatais – seja aberto à manifestação e intervenção de outros atores sociais, o que somente é factível substituindo-se o paradigma racional liberal pelo modelo do Estado Resiliente. Explica o autor que: “Qualquer teoria de negociação internacional de dois níveis que seja testável precisa estar enraizada em uma teoria da política doméstica, ou seja, uma teoria

sobre o poder e as preferências dos atores principais do nível II [âmbito nacional]” (PUTNAM, 2010, p. 157).

E para que existam condições mínimas de negociação entre o nível doméstico e o nível internacional, além dos interesses particulares de cada grupo de atores sociais envolvidos, é fundamental, *ab initio*, o pré-requisito da possibilidade de deliberação ampla, que é assegurado pela aplicação do princípio da resiliência estatal tanto no âmbito nacional quanto no transnacional. Diante disso, deve-se considerar as importantes transformações que ocorreram no modo como o nível doméstico se relaciona com o nível internacional após a década de 1990, para assim compreender melhor como aplicar o princípio da resiliência estatal ao processo de reconhecimento de um novo padrão de governança global.

O século XX foi marcado pelo princípio da autodeterminação dos povos, pela tendência de se reconhecer os direitos do homem e este nunca foi tão forte considerando seu poder de modificar uma estrutura aparentemente sólida e consolidada. O decênio do Direito internacional é um dos acontecimentos mais uteis, para humanidade e a que “ponto está o direito internacional às vésperas do Século XXI? A publicação do livro “O Direito Internacional Nos Umbrais do Século XXI” do Manfred Lachs, na Revista Estudos Avançados, demonstra o desenvolvimento da regulamentação jurídica das relações internacionais neste século de transformações extraordinárias, bem como vários problemas jurídicos que este mecanismo irá enfrentar na virada do século. O homem tem direitos consagrados e protegidos internacionalmente, porém, a sociedade civil internacional, passou a ser mais exigente, pluralista e ativamente política, o século XXI promete um novo começo na história das relações internacionais das nações. O direito internacional transpôs as barreiras do domínio reservado aos Estados Soberanos. Entretanto, existem regiões que estes direitos do homem ainda não foram reconhecidos, o que revela uma discriminação existente. Todavia, os indivíduos assumiram um status jamais visto em todos os séculos, ou seja, um status limitado pelo direito internacional, pois o direito do homem penetrou no âmago das relações internacionais.

Etapas importantes deste progresso encontram-se em evolução. Nos últimos tempos, embora a institucionalização dos Tribunais Internacionais tenha sido concebida, em princípio, para ater-se à competência exclusiva dos Estados soberanos, foram recentemente criados mecanismos de introdução dos indivíduos nessa forma de ação. A Corte Interamericana de Direitos Humanos inovou também ao permitir a participação de supostas vítimas quando instaurado o processo (Art.23 da Corte Interamericana de Direitos Humanos). A Corte Permanente de Justiça Internacional, no caso do Serviço Postal em Dantzig, admitiu que indivíduos podem adquirir diretamente direitos em virtude de tratados.

Influenciam essas transformações as formas de comunicação e interação propiciadas pelas novas tecnologias, a globalização, e o surgimento de um novo conceito de responsabilidade estatal. Hoje já se pode reconhecer a existência de um interesse público internacional, o que de certa maneira poderá erodir ainda mais o paradigma estatal liberal burguês. E os conflitos tendem a se agravar com a globalização. Yoshikasu Sakamoto, do Instituto Internacional de Pesquisas da Paz em Tóquio, define a globalização como um confronto, presente em todas as sociedades do planeta, entre as forças do desenvolvimento econômico e tecnológico desigual, que procuram colocar sob seu controle os recursos finitos do planeta, e as forças políticas favoráveis à democratização (MONSERRAT FILHO, 1995). Hoje os interesses planetários são, muitas vezes, comuns. Por isso dentro da literatura da teoria política estão sendo desenvolvido debates a respeito de uma governança global, impelidos pela necessidade mais governos democráticos e de ajustar a teoria democrática herdada do iluminismo ao mundo globalizado.

Nesse contexto, a maneira mais adequada de interpretar as relações sociais e políticas atuais é compreendendo o conceito de sociedade civil internacional. A questão de direitos humanos individuais e coletivos, por exemplo, demandam a emergência de uma consciência moral cosmopolita como também padrões mínimos de bem-estar para a humanidade como um todo. Estados fragilizados têm se utilizados de plataformas de redes internacionais como suporte, assim contribuindo para a formação de uma sociedade internacional transacional como arena de ação política para proteger direitos humanos e a gestão ambiental. Segundo Andrew Hurrell (1999), essas intervenções provêm de grupos da sociedade civil nacional, mas também internacional.

Logo, a difusão de informações em escala global, as transformações políticas, econômicas e sociais e o aparecimento de novos atores internacionais vem compor as novas relações de direito internacional. Organismos multilaterais, ONGs (Organizações não governamentais), corporações transacionais, grupo de terroristas e traficantes de drogas, religiões universais estão transacionando em uma ordem hierarquizada para um cenário internacional levando à formação de um novo ambiente pluralista e de grande nível de complexidade atravessado por temáticas de alcance global e universal. Várias demandas por ordenamento, justiça e força passam a se entrecruzar em um ambiente de interdependência crescente entre questões de caráter local e global que possuem possibilidade de interações rápidas na estrutura da interação internacional.

E, como explicado por Putnam, cada conjunto de atores cria forças internas que reforçam suas ações, mas que podem chocar-se com outros atores internacionais organizados

igualmente, o que traz à tona a discussão sobre os modos de regulação dessas novas relações. Uma resposta a esse problema é o conceito de governança global, o qual ganhou destaque no decorrer da década de 1990, visando à coordenação política para enfrentar as novas demandas internacionais, visto que os sistemas de regulação internacional existentes não eram mais capazes de lidar com a questão da governança global, especialmente por serem pautados no modelo pós-iluminista, cujo paradigma precisa ser urgentemente superado.

Os grupos que vêm se formando dentro da sociedade civil inclusive de âmbito internacional com interesses antagônicos tendem a agravar com a globalização, pois cada cidadão, cada sociedade, cada Estado e cada organização têm seus interesses próprios cuja clivagem pode ser desafiadora. O caráter significativo da resiliência estatal é, exatamente, “sua capacidade de habilitar canais de comunicação e deliberação social” por meios dos quais os atores sociais possam “reconhecer a si mesmos e aos outros como sujeitos capazes de diálogo, ainda que com contínuas repactuações” e, para que essa realidade possa se concretizar, a autoridade estatal deve ser exercida de modo distinto do que uma simples “demonstração de força de superioridade política”(SOUZA, 2015, p. 194), pois comprometeria a qualidade da democracia experimentada pelos atores sociais nacionais, como por exemplo os movimentos sociais, ou internacionais, como o grupo de defesa dos direitos humanos Anistia Internacional.

Diante da transição paradigmática para o Estado resiliente, faz-se mister que o aparato estatal se adeque ao cenário social interno e internacional hoje existente, pois as relações que se desenvolvem entre estes atores – Estado e sociedade civil nacional e internacional – requerem uma nova modalidade de governança global, cientificamente orientada às novas emergências do século XXI. Recordar-se as palavras de Kuhn ao afirmar que aceitar um novo paradigma significa aceitar outro juízo científico que leva à comparação com a anterior e se mostra mais adequado. *In casu*, o Estado resiliente é um modelo mais propício ao desenvolvimento da governança internacional posto que reconhece os múltiplos atores sociais envolvidos no debate global, tanto no âmbito interno quanto externo, pois como assevera Andrew Hurrell, um Leviatã global não é a solução, pois ameaçaria as liberdades dos mais fracos e comprometeria os valores da democracia.

#### **4 CONCLUSÃO**

A reformulação do conceito de Estado soberano pela aplicação do princípio da resiliência estatal se coaduna com o paradigma atual de modelo estatal porque considera os

novos atores envolvidos em uma sociedade civil mais densa, globalizada, pluralista, maximalista, solidária e politicamente ativa. Para além do âmbito interno essa sociedade é forte, os direitos humanos nunca foram tão valorizados e compartilhados surgindo no âmbito internacional uma nova sociedade civil internacional que tem um leque ainda maior de necessidades a serem supridas pelos Estados-Nação, o que, como foi dito, impõe novos valores e fragmenta a soberania estatal moldada conforme a Era Iluminista. Esse modelo, aliás, já não responde aos problemas que desafiam juristas, políticos, legisladores, a população e mesmo os tribunais internacionais, motivo pelo qual um paradigma estatal mais apto a lidar com complexidades e horizontalismos dos dias atuais – como a transnacionalidade e os debates entre grupos sociais nacionais – precisa substituir o modelo liberal burguês de Estado de Direito, afeito às hierarquias rígidas e à centralização de poder, portanto, pouco democrático.

## REFERÊNCIAS

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BERNARDES, Márcia Nina. Esferas públicas transnacionais: entre o realismo Vestfaliano e o cosmopolitismo. **Revista Direito GV**, São Paulo, 10(1), p. 269-294, janeiro-junho de 2014.

BODIN, Jean. **Los seis livros de La Republica**. 2ed. Tradução Pedro Brava Gala. Madrid: Tecnos, 1992.

ESTEVES, João Pissarra. Novos desafios para uma teoria crítica da sociedade: a questão política da comunicação moderna. **Revista de Comunicação e Linguagens**, n. 21/22, Lisboa, Ed. Cosmos, 1995. Disponível em: <<http://bocc.ubi.pt/pag/estebes-pissarra-desafios-teoria-critica.html>>. Acesso em 02 de agosto de 2016.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 55-75, 1999.

JUBILUT, Liliana Lyra. Os Fundamentos do direito internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados. **V Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, v. 2, p. 203-219, 2010. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27213.pdf>>. Acesso em 18 de agosto de 2016.

KANT, Immanuel. **A Metafísica dos Costumes**. Tradução Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3.<sup>a</sup> edição. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LACHS, Manfred. O direito internacional no alvorecer do século XXI. **Estudos Avançados**, v.8, n.21, São Paulo, p. 47-118, maio/agosto de 1994.

MONSERRAT FILHO, José. Globalização, Interesse público e Direito Internacional. **Estudos Avançados**, v.9, n.25, São Paulo, p. 77-92, setembro/dezembro de 1995.

PUTNAM, Robert. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia de Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, junho de 2010.

SOUZA, Luciana Cristina de. Análise crítica da legitimidade do Estado a partir da aplicação do princípio da resiliência. **XXIV Congresso do CONPEDI - Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade**, Escola Superior Dom Helder Câmara, 11 e 14 e novembro de 2015, Belo Horizonte, Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/81s48682/0cO30v9hDfn0KKv1.pdf>>. Acesso em 24 de agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Aplicação do princípio da resiliência às relações entre Estado, Sociedade e Direito. *In*: ASENSI Felipe Dutra; PAULA, Daniel Giotti de (Org.). **Tratado De Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2014. v. 1, Cap. 2.5, p. 197-209.

\_\_\_\_\_. A (des)proteção normativa da cidadania. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v.5, n.9, p. 119-134, jul./dez. 2010.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da Sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, UnB, 2004. v. 2.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política** - Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". v. 1. 14ed. São Paulo: Ática, 2011.