

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**TEORIAS DA JUSTIÇA, DO DIREITO, DA DECISÃO,
DA ARGUMENTAÇÃO E DO REALISMO JURIDICO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

T314

Teorias da justiça, do direito, da decisão, da argumentação e do realismo jurídico [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Paulo Cezar Dias; Fabio Fernandes Neves Benfatti; Paulo Campanha Santana – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-564-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Teorias da justiça. 3. Argumentação e realismo jurídico. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA JUSTIÇA, DO DIREITO, DA DECISÃO, DA ARGUMENTAÇÃO E DO REALISMO JURIDICO

Apresentação

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito — CONPEDI realizou o IX Encontro Virtual do CONPEDI, que aconteceu de 22 a 26 de junho de 2026, em formato integralmente on-line, com o tema “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos”.

A realização de mais uma edição virtual reafirma o compromisso do CONPEDI com a promoção do conhecimento jurídico acessível, democrático e plural, fortalecendo a integração da comunidade acadêmica nacional e ampliando os espaços de apresentação e debate da produção científica em Direito.

Nesta edição, o evento propõe uma reflexão sobre os desafios contemporâneos da jurisdição constitucional na efetivação de direitos, especialmente diante das demandas sociais, institucionais e democráticas que atravessam o cenário jurídico brasileiro, no TEORIAS DA JUSTIÇA, DO DIREITO, DA DECISÃO, DA ARGUMENTAÇÃO E DO REALISMO JURIDICO I, teve a apresentação dos seguintes artigos:

A CONSTRUÇÃO ARGUMENTATIVA NO DISCURSO DO INQUÉRITO NO. 4.781/19: UMA NARRAÇÃO MARCADA POR INTENÇÕES PERSUASIVAS, Audrey do Nascimento Sabbatini Martins , Cassiana Anunciata Caglioni. A discussão que se instaura a partir da análise do discurso do Inquérito no. 4.781/19, conhecido como Inquérito das Fakes News remete a um aglomerado de vozes que, a partir da modalização enunciativa, consagra o direcionamento do olhar do intérprete de modo que o enunciador, no caso o relator, dita o

AGENDA 2030 E AMARTYA SEN: A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA TEORIA DAS CAPACIDADES HUMANAS E LIBERDADES SUBSTANTIVAS, Luciana Raposo Mota , Maria Paula Santos dos Santos , José Claudio Monteiro de Brito Filho, A Agenda 2030 a partir da teoria de Amartya Sen, a qual abrange as capacidades humanas e as liberdades substantivas. Observa-se que há uma articulação teórica entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a abordagem do autor, razão pela qual se mostra relevante a discussão acerca dos reflexos efetivamente produzidos nas políticas públicas alinhadas às metas globais. Além disso, a pesquisa se justifica pela lacuna existente entre os estudos de Filosofia Política, Amartya Sen e os objetivos da Agenda 2030. Desse modo, busca-se responder à seguinte pergunta-problema: em que medida a Agenda 2030 instrumentaliza, de modo coerente e eficaz, a teoria das capacidades e das liberdades substantivas de Amartya Sen em seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)? Isso porque, ao compreender o pensamento filosófico de Sen, torna-se possível traçar semelhanças entre as pautas de desenvolvimento humano da Agenda e os conceitos formulados pelo autor.

EFETIVIDADE JURÍDICA POLICÊNTRICA: O ESTADO CATALISADOR COMO ORQUESTRADOR DOS VETORES NORMATIVO, PRAGMÁTICO E SOCIOLÓGICO, Mario Marrathma Lopes de Oliveira , Rommel Oliveira Bezerra , Tatila de Jesus Alcântara Duarte. A crise crônica de efetividade do Direito contemporâneo, evidenciada pelo abismo entre as promessas legais e a realidade fática, fenômeno conceituado como constitucionalização simbólica. O objetivo central consiste em propor um modelo teórico integrativo, denominado efetividade jurídica policêntrica, destinado a superar as limitações de abordagens unidimensionais, a exemplo do normativismo dogmático e da análise econômica ortodoxa.

LIBERDADE DE EXPRESSÃO EM REDES SOCIAIS E RACIONALIDADE DECISÓRIA: O PROBLEMA DA APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS DO STF PELAS INSTÂNCIAS INFERIORES, Aline Bespalez Rodrigues, A judicialização de conflitos

Miyamoto, Investiga as transformações das tradições e seus impactos na subjetividade e na esfera pública na modernidade, com foco nas dinâmicas democráticas contemporâneas. A modernidade, caracterizada por rupturas e reconfigurações constantes, desafia a consolidação da democracia, especialmente na América Latina.

O DILEMA DO ADVOGADO-PROFESSOR FRENTE À INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E À LIQUIDEZ DISCENTE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO ENSINO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO, Viviane Cristina Martiniuk , Bárbara Sachse , Danilo de Oliveira Silva. A docência jurídica brasileira atravessa um momento de crise silenciosa. Advogados que também lecionam enfrentam, cotidianamente, a desatenção discente e o uso superficial da Inteligência Artificial (IA) como substituto do esforço intelectual. Partindo da perspectiva de quem transita entre a prática forense e a sala de aula, o trabalho investiga o perfil do "aluno líquido", marcado pela dificuldade com a leitura densa e pelo declínio do comprometimento com o estudo aprofundado, fenômenos potencializados pela cultura digital e pela busca incessante por gratificações imediatas. Discute-se, ainda, como a IA tem sido frequentemente empregada como atalho para tarefas acadêmicas, gerando implicações éticas sérias, como o plágio, e comprometendo o desenvolvimento de competências jurídicas essenciais. As inquietações desses profissionais são ancoradas em doutrina especializada, pesquisas em pedagogia e sociologia da educação, estudos sobre comportamento acadêmico na era digital e relatórios de órgãos como OAB e MEC.

O JUIZ NO PROCESSO PENAL: HERMENÊUTICA, PARTICIPAÇÃO E SUPERAÇÃO DO MODELO INQUISITÓRIO À LUZ DO CPC/2015, Arthur Ricardo Silva Travaglia , Elve Miguel Cenci , Felipe Hiroaki Ikeda, Uma releitura crítica do papel do juiz no processo penal brasileiro à luz da hermenêutica contemporânea e dos paradigmas cooperativos introduzidos pelo Código de Processo Civil de 2015. Sustenta-se que, embora destinado ao processo civil, o CPC/2015 inaugura uma virada normativa capaz de influenciar outras esferas processuais, em especial a penal, por meio da analogia e da integração principiológica. A análise percorre a persistência de traços inquisitórios na atuação judicial

passo, o presente artigo investiga a atuação do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) sob a perspectiva metodológica da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, buscando compreender como o Judiciário tem aferido a validade procedimental do sistema de cotas.

POR QUE AS DEMOCRACIAS ELEGEM BARRABÁS? O CONSTITUCIONALISMO DE RESSENTIMENTO E A ASCENSÃO DO LÍDER-ESPELHO, Alexander Fabiano Ribeiro Santos, O fenômeno de erosão endógena das democracias liberais contemporâneas, caracterizado pela eleição de lideranças autocráticas. O problema de pesquisa investiga de que maneira o insulamento técnico e contramajoritário das cortes constitucionais atua como catalisador do ressentimento social, impulsionando o eleitorado a abdicar de suas garantias fundamentais em favor de uma identificação carismática com o "Líder-Espelho".

PREVENÇÃO E REPARAÇÃO NO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO: UMA ANÁLISE RAWLSIANA DA CULTURA EMPRESARIAL BRASILEIRA, Paula Silva de Castro Ribeiro , Vanessa Rocha Ferreira. A relação entre prevenção e reparação no meio ambiente de trabalho, utilizando como marco teórico a teoria da justiça como equidade de John Rawls. O objetivo central consiste em analisar como a cultura jurídica e empresarial brasileira, historicamente focada na reparação pecuniária pós-dano em detrimento da prevenção, afeta a concretização de um ambiente seguro e saudável, bem como sua aderência aos princípios rawlsianos. Ao priorizar a saúde, a segurança e a equidade, o trabalho consolida-se como um espaço de ampla promoção humana, permitindo a materialização do ideal rawlsiano de sociedade verdadeiramente justa.

RESGATE DA TEORIA DA LEGISLAÇÃO ESTADUNIDENSE: A LEGISPRUDENCE DE JULIUS COHEN COMO CRÍTICA À TEORIA DO DIREITO CENTRADA NOS TRIBUNAIS, Marcelo Raimundo da Silva Lemes, A contribuição de Julius Cohen para a formação de uma teoria jurídica da legislação, a partir da reconstrução analítica de seus textos “Towards Realism in Legisprudence” (1950) e “Legisprudence: Problems and Agenda” (1983). Sustenta-se que, antes da consolidação europeia do conceito teórico de

DEMOCRACIA, Igor Emanuel de Souza Marques , Alice Sophia Franco Diniz , Noemi Duarte Silva, Investiga a relação entre verdade, argumentação e legitimidade democrática no contexto da comunicação digital contemporânea. Compreender de que maneira a reorganização algorítmica da esfera pública compromete as condições hermenêuticas, discursivas e políticas indispensáveis à democracia deliberativa. Sustenta-se que o problema contemporâneo não se reduz à disseminação de desinformação ou à intensificação da polarização política, mas envolve uma transformação estrutural das condições públicas do razoável e da própria possibilidade de construção compartilhada da legitimidade democrática. buscando compreender os impactos da fragmentação digital sobre a racionalidade pública, a experiência democrática do reconhecimento e as estruturas contemporâneas de produção da legitimidade política.

Fabio Fernandes Neves Benfatti

Paulo Cezar Dias

Paulo Campanha Santana

**EFETIVIDADE JURÍDICA POLICÊNTRICA: O ESTADO CATALISADOR COMO
ORQUESTRADOR DOS VETORES NORMATIVO, PRAGMÁTICO E
SOCIOLÓGICO**

**POLYCENTRIC LEGAL EFFECTIVENESS: THE CATALYTIC STATE AS AN
ORCHESTRATOR OF NORMATIVE, PRAGMATIC, AND SOCIOLOGICAL
VECTORS**

**Mario Marrathma Lopes de Oliveira
Rommel Oliveira Bezerra
Tatila de Jesus Alcântara Duarte**

Resumo

Investiga-se a crise crônica de efetividade do Direito contemporâneo, evidenciada pelo abismo entre as promessas legais e a realidade fática, fenômeno conceituado como constitucionalização simbólica. O objetivo central consiste em propor um modelo teórico integrativo, denominado efetividade jurídica policêntrica, destinado a superar as limitações de abordagens unidimensionais, a exemplo do normativismo dogmático e da análise econômica ortodoxa. A metodologia adotada é de natureza qualitativa e teórico-ensaística, promovendo um diálogo interdisciplinar entre a Teoria do Direito, a Análise Econômica do Direito, o Novo Institucionalismo e a Sociologia Jurídica. O estudo demonstra que a eficácia normativa não decorre automaticamente da validade formal, mas configura-se como uma propriedade emergente de um arranjo triádico. Como resultado, formula-se um modelo estruturado em três vetores interdependentes: o normativo-estruturante, que atua como bússola axiológica do “dever-ser”; o pragmático-institucional, voltado à viabilidade gerencial e aos custos de transação inerentes ao “poder-ser”; e o sociológico-comunicativo, focado no capital social e na legitimidade discursiva do “querer-ser”. A análise aponta que a falha em qualquer um desses eixos gera patologias sistêmicas, como a abstração inócua, o esvaziamento axiológico ou a dependência exclusiva da coerção estatal. Conclui-se que a materialização sistêmica deste modelo exige a transição da administração pública para um Estado catalisador. Este novo paradigma afasta-se da lógica centralizada de comando e

symbolic constitutionalization. Its central objective is to propose an integrative theoretical model, termed polycentric legal effectiveness, designed to overcome the limitations of unidimensional approaches, such as dogmatic normativism and orthodox economic analysis. The methodology is qualitative and theoretical-essayistic, fostering an interdisciplinary dialogue among Legal Theory, Law and Economics, New Institutionalism, and Legal Sociology. The study demonstrates that normative efficacy does not automatically derive from formal validity, but rather emerges as a property of a triadic arrangement. As a result, a model structured around three interdependent vectors is formulated: the normative-structuring vector, functioning as the axiological compass of the “ought-to-be”; the pragmatic-institutional vector, focused on managerial feasibility and transaction costs inherent to the “can-be”; and the sociological-communicative vector, centered on social capital and the discursive legitimacy of the “want-to-be.” The analysis indicates that failure in any of these axes generates systemic pathologies, including ineffective abstraction, axiological emptiness, or exclusive dependence on state coercion. It concludes that the systemic implementation of this model requires the transition from traditional public administration toward a catalytic State. This paradigm departs from centralized command-and-control logic in favor of orchestration-based governance grounded in participatory management cycles, performance budgeting, and the confrontation of intrinsic institutional barriers, such as patrimonialism, positioning the legal system as an effective mechanism for social transformation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Effectiveness, Polycentric, Constitutionalization, Symbolic, Catalytic state

1. INTRODUÇÃO

A contemporaneidade jurídica enfrenta uma crise crônica de efetividade, manifestada pelo profundo hiato entre a densidade normativa das promessas constitucionais e a sua capacidade de transformar a realidade social fática. Em sociedades marcadas pela hipercomplexidade, a persistência do fenômeno que Marcelo Neves denomina como “constitucionalização simbólica” revela que a mera vigência de textos progressistas não garante a alteração das estruturas de poder ou a entrega de direitos básicos à população. Essa dissonância não apenas compromete a função orientadora do Direito, mas corrói a própria legitimidade das instituições democráticas, exigindo uma reavaliação das lentes epistemológicas utilizadas para diagnosticar a ineficácia das normas.

A insuficiência das abordagens tradicionais reside em sua unidimensionalidade. De um lado, o normativismo kelseniano, embora essencial para a segurança jurídica e a validade formal, mostra-se impotente para explicar por que normas hierarquicamente perfeitas falham em produzir efeitos sociais. De outro, a Análise Econômica do Direito (AED), ao introduzir o realismo dos custos e incentivos, desmistifica a gratuidade dos direitos, mas frequentemente negligencia a dimensão dos valores e da legitimidade social.

Diante desse quadro, o presente estudo propõe, em hipótese, um modelo de “efetividade jurídica policêntrica”. O pressuposto central é o de que a eficácia jurídica não é um atributo automático da validade, mas uma propriedade emergente de um sistema complexo, resultante da sinergia entre múltiplos centros de decisão e ação.

Para tanto, o modelo decompõe a efetividade em um arranjo triádico composto por três vetores interdependentes: (1) Normativo-estruturante (“dever-ser”), traduzindo-se na bússola da legalidade e dos propósitos constitucionais; (2) Pragmático-institucional (“poder-ser”), representando a viabilidade de se atingir tais propósitos, focado nos custos de transação e nos arranjos institucionais; (3) Sociológico-comunicativo (“querer-ser”), o motor da legitimidade discursiva, da confiança e da cooperação voluntária.

A metodologia adotada é qualitativa e teórico-ensaística, fundamentada em pesquisa bibliográfica que promove um diálogo crítico entre a Teoria do Direito, a AED, o Novo Institucionalismo e a Sociologia Jurídica.

A escolha desse formato decorre do abismo entre normatividade e realidade, de maneira que as referências teóricas adotadas servem ao fim de promover um ponto de vista fundamentado e interdisciplinar. Longe de ser um ecletismo accidental, pretende-se integrar essas perspectivas para demonstrar que a sustentabilidade do Direito depende da congruência entre as regras do jogo e os padrões de comportamento socialmente consolidados. O viés ensaístico, neste particular, confere à pesquisa a liberdade crítica necessária para tal finalidade.

O artigo está estruturado em três seções voltadas ao desenvolvimento dos “vetores” que sustentam a quarta, e última, seção de desenvolvimento teórico. Para além da introdução e da conclusão, na seção dois, analisa-se a função normativa sob a ótica de Kelsen, Ferrajoli e Canotilho; Na seção três, explora-se o terreno pragmático-institucional por meio das contribuições de Coase, North e Ostrom; e, Na seção quatro, investigam-se as bases sociais da adesão normativa com Habermas, Putnam e Ostrom.

A seção cinco, por sua vez, articula a síntese desse modelo triádico, demonstrando que a superação da inefetividade demanda a transição para um “Estado catalisador”, capaz de orquestrar a convergência entre a direção normativa, a viabilidade técnica e a cooperação social. Tal abordagem apresenta-se como a via necessária para reduzir o abismo entre a promessa da lei e as dificuldades concretas da vida, restituindo ao Direito sua função primordial de motor do desenvolvimento e da justiça social.

Por fim, impõe-se uma ressalva de ordem epistemológica: a utilização de pensadores de tamanha envergadura teórica, bem como a articulação entre tradições disciplinares heterogêneas, comporta, inevitavelmente, o desafio da síntese. Ao promover o cruzamento entre essas matrizes com vistas à construção de um modelo integrativo, aceita-se o risco de eventuais tensões hermenêuticas ou de um certo afastamento da intenção exegética primordial de cada um dos autores. Este ensaio é realizado com o devido respeito pela densidade dessas obras e pela humildade intelectual que se deve a todo empreendimento interdisciplinar de fronteira, de modo que a responsabilidade por tais cortes e adaptações é assumida de forma plena e ativa.

O objetivo não dialoga com a intenção de esgotar a complexidade de cada autor, mas a usá-los como lentes complementares em uma urgente busca por respostas para os desafios práticos da efetividade jurídica; noutras palavras, embora teórico-ensaística, esta proposta procura dialogar com a vida concreta das instituições e das pessoas. Assim, eventuais imprecisões teóricas se justificam pelo esforço genuíno de contribuir para o enfrentamento de *wicked problems* (problemas

complexos e persistentes), confiando-se à autorregulação da comunidade científica e ao escrutínio por pares a tarefa de depurar, refinar ou mesmo superar este modelo em estudos futuros.

2. O VETOR NORMATIVO-ESTRUTURANTE: O “DEVER-SER”

A adoção metodológica da categoria “vetor” com o intuito de decompor a efetividade jurídica não é acidental; ela reproduz a ideia da física de uma força com direção e intensidade. Esta escolha terminológica sinaliza que a eficácia do Direito não repousa sobre pilares fixos, estáticos e isolados; mas na confluência de forças dinâmicas.

A primeira dessas forças é o vetor normativo-estruturante. Tal denominação justifica-se por sua dupla função fundante: é “normativo”, pois deriva da autoridade dogmática das leis, e é “estruturante”, porque levanta a estrutura formal fundamentada no Estado. Neste ensaio, é proposto que esse vetor representa a dimensão deontológica do Direito, o plano ideal do “dever-ser”. Ou seja, tudo aquilo que a norma ordena como conduta desejada.

Este vetor constitui a estrutura formal que confere previsibilidade, estabilidade e a legitimidade inicial necessária tanto para as interações sociais quanto para o exercício do poder estatal. É neste estágio que se definem a legalidade, a hierarquia das fontes e os propósitos finalísticos que orientam o sistema jurídico como um todo (Kelsen, 1998). Sem uma estrutura normativa clara e coerente, a sociedade arriscaria regredir a um estado de natureza onde a força prevalece sobre o direito.

A fundamentação deste vetor remonta à tradição do positivismo jurídico, especialmente na vertente de Hans Kelsen (1998). Segundo essa corrente, a validade de uma norma não advém de seu conteúdo moral ou de sua justiça, mas de sua conformidade com uma norma superior em uma estrutura escalonada, culminando em uma Norma Fundamental (*Grundnorm*), pressuposto lógico-transcendental que confere validade a todo o sistema. Essa busca pela “pureza” metodológica foi essencial para estabelecer a autonomia do Direito como ciência e fundamentar o controle objetivo de constitucionalidade, pilar do Estado de Direito.

A contribuição kelseniana, inegavelmente central para a racionalidade do Estado de Direito, fornece o esqueleto formal e a previsibilidade indispensáveis ao ordenamento. Contudo, a transição do modelo de Estado Legislativo de Direito para o Estado Constitucional de Direito exigiu uma sofisticação desse paradigma. No constitucionalismo contemporâneo, a validade puramente formal cede espaço a uma concepção materialmente vinculada. É nessa evolução paradigmática que a

função de orientação do Direito é aprofundada pela compreensão de que a Constituição carrega um programa vinculante para o Estado e para a sociedade

Assim, no constitucionalismo contemporâneo, o Direito atua como uma bússola, oferecendo um referencial objetivo de conduta que permite o planejamento da vida e a liberdade em um ambiente de segurança jurídica. Essa função de orientação é aprofundada pela compreensão de que a Constituição carrega um programa vinculante para o Estado e a sociedade (Canotilho, 2003).

Segundo Canotilho (2003), a força normativa da Constituição impede que o texto seja visto como mera carta de intenções políticas; mas um projeto para a concretização de direitos fundamentais. A dimensão programática confere um propósito ao ordenamento, atuando como uma “bússola moral e política” que exige do aplicador do direito um compromisso com os valores constitucionais, em vez de uma atuação como mero autômato da subsunção.

Para que essa direção axiológica não seja esvaziada pelas instâncias ordinárias de poder, o próprio conceito estrutural de validade precisou ser reconfigurado. É neste ponto de inflexão que o garantismo de Luigi Ferrajoli (2002) se acopla ao projeto constitucional dirigente. Por meio do garantismo, o autor propõe que a validade normativa não deve ser apenas formal (vigência), mas também substancial. Nesse sentido, a validade exige coerência com os princípios e direitos fundamentais, concebidos como bens vitais cuja proteção justifica o pacto social.

Os bens vitais representam aquelas necessidades e interesses mais essenciais da pessoa humana, como a vida, a liberdade e o mínimo existencial material. Ao salvaguardar tais bens, o Direito passa a atuar como um autêntico instrumento contra o arbítrio, erguendo o que Ferrajoli (2002) denomina de “esfera do não decidível”: uma barreira inegociável que protege o indivíduo contra retrocessos ou violações por maiorias eventuais, vinculando tanto a produção legislativa quanto a aplicação das normas ao respeito rigoroso dos direitos fundamentais.

Apesar de sua importância apresentada, o vetor normativo revela-se insuficiente quando analisado isoladamente. Uma constituição que promete direitos sem conexão com as condições reais de implementação corre o risco de se tornar inócua e desprovida de força real perante os fatores de poder da sociedade.

Neves (1996) diagnostica esse fenômeno como constitucionalização simbólica, recorrente em contextos de modernização periférica, onde existe um abismo entre o texto progressista e a prática social fática. Nesses cenários, a norma serve mais como um álbi político ou um ideal

distante do que como um programa efetivo de transformação. Essa dissociação evidencia que a validade jurídica não assegura a eficácia social.

Para superar essa limitação, a Teoria Estruturante do Direito de Friedrich Müller (2008) propõe que a norma jurídica não se confunde com o texto da lei; ela é o resultado de um processo de concretização que une o texto ao seu respectivo âmbito normativo (a realidade social fática).

Nesse sentido, o “dever-ser” só se realiza plenamente quando a interpretação é entendida como uma pesquisa ativa da solução adequada aos casos vitais. Segundo (Solidoro, 2014), isso exige que o aplicador do direito abandone a postura de mero decodificador de palavras para assumir o papel de mediador entre a abstração do texto e a complexidade do mundo prático. Ao ancorar a hermenêutica nas urgências da vida concreta, a autora demonstra que a norma só ganha vida e efetividade autênticas quando dialoga com a materialidade dos conflitos humanos, impedindo que o sistema jurídico se encaسته em um formalismo estéril.

Portanto, embora o vetor normativo-estruturante forneça a direção necessária, sua sustentabilidade depende da integração de variáveis institucionais, econômicas e sociais que extrapolam a pura lógica do ordenamento (Canotilho, 2003).

Em outras palavras, a força do “dever-ser” não consegue transformar a realidade pela força de sua própria gravidade. As mais nobres promessas constitucionais e a proteção dos bens vitais não se geram no vazio; elas precisam de uma alocação de recursos sempre escassos, necessitam de arranjos burocráticos e dos atritos organizacionais. Se o vetor normativo atua como a bússola que orienta em direção ao norte civilizatório e aos limites do arbítrio estatal, ele ainda carece de um terreno viável para que a sociedade possa, de fato, caminhar.

É exatamente nessa insuficiência da pura deontologia em gerar a transformação fática que se impõe o avanço para o plano do “poder-ser”. O vetor pragmático-institucional revela como os custos de transação, os incentivos e os desenhos organizacionais atuam como o filtro decisivo para tirar o Direito do campo das intenções e lhe inserir no campo das possibilidades.

3. O VETOR PRAGMÁTICO-INSTITUCIONAL: O “PODER-SER”

Se o vetor anterior define o plano do “dever-ser”, este segundo eixo ancora o Direito na dimensão do “poder-ser”, ou seja, no limite daquilo que é material e economicamente exequível. A formulação do termo “pragmático-institucional” se justifica a partir da ideia de que “pragmático” não dialoga com abstração idealista, mas com as consequências práticas da ação humana. Também

é “institucional” porque compreende que a realidade é moldada pelas regras do jogo e pelos arranjos organizacionais.

Trata-se do terreno do realismo, que confronta as aspirações normativas com as restrições físicas, econômicas e organizacionais do mundo real. A premissa fundamental deste vetor é que direitos não nascem em árvores; eles têm custos (Galdino, 2005).

Flávio Galdino (2005) observa que a dogmática tradicional, por décadas, entendeu as garantias constitucionais a partir de uma aura de gratuidade e abstração, ignorando a materialidade que as sustenta. O autor reforça que a efetivação de qualquer norma, mesmo aquela de maior altitude principiológica, se confronta com um inexorável problema de escassez. A proteção e a promoção de um direito, necessariamente, demandam a mobilização de recursos. Recursos, esses, limitados. Essa dinâmica impõe o enfrentamento de escolhas difíceis e *trade-offs* inafastáveis por parte dos formuladores de políticas. A positivação de uma garantia é apenas o passo inicial de um ecossistema inerentemente oneroso.

É na esteira dessa desmistificação financeira que se insere a tese de Stephen Holmes e Cass Sunstein (2012), consagrada na premissa de que a liberdade depende dos impostos. Os autores estabelecem um ponto de inflexão ao desconstruírem a dicotomia clássica entre direitos positivos e negativos. Segundo os autores, até mesmo as garantias tradicionalmente rotuladas como de abstenção estatal (a exemplo da propriedade privada e da proteção contra o arbítrio) demandam o dispêndio contínuo e massivo de recursos públicos para a estruturação de tribunais, forças de segurança e sistemas de fiscalização.

Sob essa ótica, a efetivação de qualquer direito civil ou social está intrinsecamente atrelada à capacidade extrativa e alocativa do Estado. Ignorar essa dimensão orçamentária é, em última análise, condenar o texto legal à ineficácia, transformando as mais solenes promessas constitucionais em meros enunciados de baixa densidade operacional (Holmes; Sunstein, 2012).

Aprofundando essa percepção sobre a dimensão material do Direito, a Análise Econômica do Direito (AED) e o Novo Institucionalismo assumem papel central ao desafiar a noção de que leis operam em um vácuo de recursos. A contribuição de Coase (1960) sobre o custo social revolucionou a forma de pensar o desenho das instituições. O autor demonstrou que, no mundo real, os custos de transação (busca de informação, barganha e execução) são quase sempre positivos e, por vezes, proibitivos. Normas que ignoram esses custos incentivam os agentes a contornar a lei, gerando ineficiência social. Um ordenamento jurídico que impõe regras excessivamente complexas

ou burocráticas eleva os custos de conformidade, empurrando cidadãos e empresas para a informalidade como estratégia racional de sobrevivência.

Portanto, a eficácia do sistema depende de um desenho institucional que alinhe os incentivos individuais aos objetivos coletivos, reduzindo as fricções que impedem a cooperação e o cumprimento voluntário das regras (North, 2018). Para North (2018), as instituições são as “regras do jogo”, que estruturam a interação humana. O sucesso de uma nação na execução do seu Direito não deve depender apenas da sua estrutura formal, mas da qualidade das suas instituições e da congruência entre as regras escritas e as normas de comportamento socialmente estabelecidas. Instituições de baixa qualidade ou extrativistas, fazem da lei um mero instrumento de poder seletivo, esvaziando a sua função de orientação.

Ostrom (1990) demonstra que a eficácia institucional não exige necessariamente a centralização estatal absoluta nem a privatização total. Por meio do estudo da gestão de bens comuns, a autora conclui que a cooperação pode emergir de arranjos policêntricos, onde múltiplos centros de decisão coexistem e interagem. Em oposição ao monopólio hierárquico rígido e à fragmentação pura do mercado livre, a policentricidade se refere a um ecossistema de governança no qual variadas autoridades, governamentais, comunitárias e privadas, funcionam de forma formalmente independente, mas estão interligadas por um conjunto partilhado de regras e objetivos.

Nesses sistemas, a ordem não é imposta puramente de cima para baixo de maneira verticalizada, mas gerada em ajustes mútuos, sobreposição de jurisdições e resolução colaborativa de conflitos. A mensagem principal do seu trabalho é que as falhas de efetividade são frequentemente o resultado de *designs* das instituições que não preveem esse monitoramento participativo ou sanções graduais (Ostrom, 2010).

O vetor pragmático-institucional denota que o Direito deve ser visto como um ecossistema de incentivos e viabilidades, atuando como um filtro de sobrevivência de promessas normativas para vivenciar a dura realidade fática. A união entre este vetor e o vetor normativo demonstra que a eficácia do Direito requer mais do que a lógica de perfeição do seu estoque; exige uma superação do idealismo em favor de um desenho que observe as fronteiras da escassez e a complexidade das interações humanas.

Se o primeiro eixo apresenta a bússola que aponta o norte civilizatório e o segundo destina-se a pavimentar o terreno da viabilidade fática, ambos fornecem apenas as condições estruturais do sistema. Porém, um sistema juridicamente válido, economicamente viável ainda pode permanecer

inerte se lhe falta a adesão orgânica de quem o compõe. A conformidade obtida apenas pelo medo da sanção ou pelo cálculo utilitarista de custos é frágil e dispendiosa.

É preciso, portanto, desviar o olhar da estrutura institucional para a ação humana, a fim de descobrir o que mobiliza uma sociedade a lhe conceder reconhecimento às regras como suas. Aqui, é necessário avançar para o vetor sociológico-comunicativo, o “querer-ser”, no qual a legitimidade discursiva e o capital social atuam como a força motriz que transforma o Direito de imposição em compromisso de cooperação voluntária.

4. O VETOR SOCIOLÓGICO-COMUNICATIVO: O “QUERER-SER”

Justifica-se a opção pela terminologia “sociológico-comunicativa” nesta seção, a partir da ideia de que a eficácia da norma depende do contexto da complexidade das relações humanas e da construção coletiva de sentido. A dimensão é “sociológica” quando reconhece que o Direito não atua em um vácuo, mas age sobre um tecido social cujas interações de poder, de confiança e de identidade, determinam a vida concreta das instituições. E é “comunicativa” na medida em que assume, sob a inspiração da filosofia habermasiana, que a obediência autêntica não advém da imposição unilateral, mas da legitimação forjada no debate livre e transparente.

Esse conjunto de elementos dialoga com a dimensão da vontade e do engajamento coletivo: o “querer-ser” da própria sociedade. Isto é, comunica-se com a disposição dos cidadãos que, ao se reconhecerem simultaneamente como autores e destinatários das regras, decidem cooperar e sustentar o pacto normativo de forma voluntária.

Uma norma pode ser formalmente válida (Vetor 1) e pragmaticamente viável (Vetor 2), mas ainda assim falha se não encontrar ressonância no tecido social. Este terceiro vetor, portanto, aborda a dimensão da legitimidade social. Neste modelo, essa dimensão é compreendida como o “querer-ser” coletivo, focando na legitimidade social, na confiança intersubjetiva e na cooperação voluntária como condições estruturais da efetividade.

Para fundamentar essa premissa, recorre-se a Robert Putnam (1996), que demonstra que, sem esse componente de capital social, o Direito passa a depender exclusivamente da força bruta e da coerção estatal. Segundo o autor, governar apenas pela coerção torna o sistema instável, financeiramente dispendioso e, em última análise, insustentável em sociedades democráticas.

Dentro desse contexto, o conceito de capital social se concretiza nas redes de engajamento cívico, nas normas de reciprocidade e na confiança intersubjetiva que existem numa comunidade.

Putnam (1996) observa que, em sociedades que têm um denso tecido social, a conformidade das regras se torna uma prática internalizada: os cidadãos cooperam espontaneamente e fiscalizam uns aos outros porque esperam que os outros cidadãos façam o mesmo. Esse controle social naturaliza aliviando a máquina pública, pois a obediência não é mais extraída mediante o medo da punição, mas é garantida pelo compromisso coletivo com o bem comum. O Direito, portanto, prospera onde já existe uma base prévia de lealdade comunitária.

Entretanto, a construção e a manutenção dessa fidelidade enfrentam enormes testes em situações de hipercomplexidade. Na modernidade tardia, a legitimidade das leis não pode mais se fundar em autoridades tradicionais ou carismáticas (Habermas, 1997). Segundo Jürgen Habermas (1997), a norma jurídica só adquire validade autêntica quando emana de um processo discursivo racional realizado na esfera pública, permitindo que os cidadãos se reconheçam, simultaneamente, como autores e destinatários das regras que os governam.

Em contraposição à lógica instrumental (voltada à maximização de interesses estratégicos e individuais), essa “razão comunicativa” traduz a capacidade de os sujeitos alcançarem um entendimento mútuo livre de coerções, guiados unicamente pela força do melhor argumento. É exatamente essa dinâmica intersubjetiva que gera uma adesão profunda, transcendendo o mero cálculo utilitarista de custo-benefício (Habermas, 1997). Quando os cidadãos percebem que a construção do Direito é fruto de um debate inclusivo e transparente, sentem-se moralmente inclinados a obedecer às normas voluntariamente, o que reduz drasticamente a necessidade de monitoramento contínuo e os custos do aparato estatal de fiscalização e punição (*enforcement*).

Noutras palavras, a eficácia de uma ordem jurídica chega ao seu ápice não porque o Estado atua de modo eficiente na aplicação da pena, mas porque a própria sociedade torna desnecessária a coerção em maior parte de seus casos. Ao transformar o simples “cumprimento por temor” em “adesão por convencimento”, o vetor sociológico-comunicativo indica que a verdadeira sustentabilidade do Direito está no sentimento de pertencimento. Nessa perspectiva, a lei não é mais percebida como um tipo de ameaça vertical, mas como um patrimônio moral que os cidadãos compartilham ativamente.

A construção dessa legitimidade enfrenta obstáculos severos nas condições sociológicas contemporâneas. Bauman (2001) descreve a “modernidade líquida” como um cenário de dissolução de vínculos estáveis e individualização crescente, onde a confiança, elemento vital para a cooperação, torna-se volátil. Para o autor, a marca deste impasse é a efemeridade e uma

individualização extrema, fazendo com que o cidadão, que antes era um agente ativo da esfera pública, se torne um mero consumidor ansioso por soluções instantâneas e descartáveis.

Neste cenário, a confiança intersubjetiva, que é o elemento mais vital para a cooperação e o verdadeiro cimento do capital social de Putnam (1996), se torna volátil. Uma vez que os indivíduos deixem de conceber o outro como parceiro de um projeto comum e comecem a concebê-lo como um concorrente ou um risco, a base da solidariedade começa a ruir. Consequentemente, o espaço para a razão comunicativa habermasiana diminui, e a relação da sociedade com o Direito volta a retroceder para a lógica transacional: o sujeito obedece não mais por pertencimento moral, mas por um cálculo utilitarista momentâneo.

É a erosão desse tecido social que fragiliza o “querer-ser” coletivo, devolvendo ao Estado o fardo insustentável de tentar garantir a ordem unicamente por meio da coerção.

Como alternativa a essa fragmentação, faz-se necessário repensar o desenho das instituições para que voltem a fomentar o engajamento direto. É neste ponto de resgate da confiança que a obra de Elinor Ostrom (1990) se compatibiliza com a urgência de reconstruir as redes de capital social (Putnam, 1996) e de materializar a ação comunicativa (Habermas, 1997) em contextos práticos. A autora demonstra que a gestão eficaz de bens comuns não se sustenta pela imposição externa, mas depende de arranjos policêntricos que incentivem a comunicação contínua e “face a face”.

O problema prático que se apresenta para esse modelo, no entanto, é o da escala. O êxito do monitoramento mútuo e do engajamento direto, bem documentados por Ostrom (1990) em comunidades menores, encontra limites físicos inevitáveis nas sociedades de massa contemporâneas. Como, então, aumentar as redes de confiança de Putnam (1996) e a esfera pública de Habermas (1997) em um mundo descentralizado e muito mais hiperconectado?

Para viabilizar esses arranjos policêntricos e o monitoramento recíproco em sociedades de larga escala, a tecnologia emerge como uma infraestrutura técnica indispensável para fortalecer este vetor. O uso de governança inteligente e de ferramentas como o *Blockchain* (tecnologia de contabilidade distribuída) permite aumentar a transparência e a rastreabilidade de compromissos públicos e privados (Denny, 2018). Ao descentralizar o controle e permitir validações consensuais múltiplas, projeta-se que essas tecnologias são capazes de reduzir o custo da confiança e facilitar o monitoramento mútuo, transformando a cooperação em uma norma social internalizada e tecnicamente assegurada.

Apesar do que concluído acima, é preciso ser cauteloso contra solucionismos tecnológicos. Esse fenômeno, como explicam Marzani e Pires (2024), consiste na crença de que problemas políticos e sociais complexos podem ser solucionados, puramente, com inovações digitais. Esse pensamento enviesado pode resultar na transferência das responsabilidades do Estado para as empresas de tecnologia, o que é capaz de provocar inúmeros perigos para a sobrevivência da democracia e dos direitos fundamentais.

A tecnologia, sozinha, funciona como instrumento de otimização de relações e não de substituição da integridade das instituições de base. Em cenários onde existem desigualdades profundas ou baixo letramento digital, a mera adoção de ferramentas tecnológicas, como o *Blockchain*, por exemplo, pode acabar apenas virtualizando a exclusão, gerando novas assimetrias de informação. Não se está a contrapor a hipótese pouco mais acima levantada, de que a tecnologia fortalece vetor sociológico-comunicativo, apenas se adverte que a infraestrutura técnica só se transforma em capital social efetivo se apoiada em instituições inclusivas e em uma esfera pública materialmente acessível a todos os atores.

Em todo caso, procurou-se demonstrar neste ensaio que os vetores normativo-estruturante (o “dever-ser”), pragmático-institucional (“poder-ser”) e sociológico-comunicativo (o “querer-ser”) funcionam em conjunto. Sem uma ou outra destas forças, as patologias sistêmicas se impõem, reduzindo a ordem jurídica a uma ficção simbólica abstrata ou um sistema dispendioso de opressão. Por outro lado, para orquestrar a dogmática jurídica, a escassez de recursos e a cooperação social em um contexto hipercomplexo, o modelo estatal clássico baseado unicamente no comando e no controle mostra a sua fadiga e ineficácia.

A transição para uma nova morfologia governamental se faz indispensável. No entanto, o alinhamento entre essas três dimensões não ocorre por inércia ou por geração espontânea. É para propor essa análise integradora que a argumentação segue, adiante, com a proposta da configuração conceitual do “Estado catalisador”.

5. EFETIVIDADE JURÍDICA: O ESTADO CATALISADOR

A integração dos três vetores normativo, institucional e sociológico, permite compreender o Direito não como um dado estático ou puramente textual, mas como uma propriedade emergente de um sistema complexo. Segundo a perspectiva de Ostrom (2010), a eficácia sustentável do

ordenamento jurídico depende do alinhamento sinérgico entre múltiplos centros de decisão e ação, superando a visão dicotômica entre Estado e sociedade.

Para superar a crise de inefetividade, é imperativo que o Estado abandone o modelo clássico weberiano de “comando e controle” e assuma a função de um “Estado catalisador” (ou “função catalisadora do Estado”). Essa expressão é empregada neste ensaio em sentido metafórico, para designar um Estado que, em vez de monopolizar a execução das políticas públicas, atua como coordenador, indutor e articulador de capacidades sociais, institucionais e econômicas.

Essa formulação é compatível com a leitura de Matias-Pereira (2023) sobre governança pública, na qual a ação estatal se orienta pela cooperação, pela descentralização e pela responsabilização por resultados, em superação à lógica clássica do comando e controle. Dialoga diretamente com a perspectiva de Rhodes (*in* Matias-Pereira, 2023) sobre governança em “sistemas sociocibernéticos” e com a ênfase em “redes auto-organizadas” pautadas pela reciprocidade e confiança para além da estrita hierarquia, alinhando-se perfeitamente ao enfoque de Ostrom (1990) sobre ação coletiva e sistemas policêntricos.

Neste contexto, a governança pública é considerada uma nova forma de governar, no sentido de uma referência mais participativa. Isto é, os atores públicos e privados cooperam organicamente na formulação e implementação das políticas públicas; a utilização do termo “catalisador”, portanto, é pertinente, pois simboliza o fim da ideia de um Estado capaz, por si só, de conceber e portar efetivamente um conjunto de políticas; a efetividade torna-se, assim, dependente do reconhecimento da crescente interdependência e interação nas diferentes esferas: social, econômica, política e administrativa.

A formulação desta proposta exigiu enfrentar as dimensões dos três vetores levantadas nas seções anteriores, pois a orquestração desejada por esse novo modelo governamental só pode ser mantida questionando-se a anatomia sistêmica da própria eficácia.

O Estado catalisador é o que é por ser exatamente o catalisador da convergência das três forças: precisa da bússola do vetor normativo-estruturante para fazer com que a governança em rede não perca o seu eixo axiológico e constitucional; precisa da racionalidade do vetor pragmático-institucional para que os custos de transação e a escassez de recursos não asfixiem as políticas públicas; e, substancialmente, precisa do motor do vetor sociológico-comunicativo para que a mobilização relativa e a confiança mútua reduzam enormemente a dependência da coerção clássica.

Em resumo, é a arquitetura institucional que faz possível a sincronização do “dever-ser” do Direito, o desbloqueio do “poder-ser” da economia e o cultivo do “querer-ser” da sociedade.

Este novo paradigma, fundamentado na lógica da orquestração proposta por Abbott (2017), redefine o papel estatal como um arquiteto de ecossistemas cooperativos, capaz de convergir a direção normativa, a viabilidade técnica e a cooperação voluntária da sociedade civil; isto é, vetores normativo-estruturante, pragmático-institucional e sociológico-comunicativo respectivamente.

Conforme Abbott (2017), a orquestração é um modelo de governo indireto e não hierárquico. Aqui, o Estado (o orquestrador) renuncia à ilusão do controle total e passa a recrutar, empoderar e alinhar atores intermediários, tais como organizações da sociedade civil, associações não estatais, agências reguladoras independentes, redes comunitárias, para que atuem sobre os sujeitos finalísticos da norma. Ao invés de ainda utilizar apenas a coerção legal direta (*hard law*), o orquestrador se utiliza de instrumentos de convencimento, de legitimação e apoio financeiro e técnico (*soft power*).

O Estado, assim, dirige por meio da promoção e articulação, não por meio da subordinação estrita. Essa engenharia institucional é crucial para o modelo policêntrico, exatamente na medida em que alivia a carga operacional da máquina pública, descentraliza a execução e dilui o custo de transação (Vetor 2), ao mesmo tempo que provoca o engajamento cívico e torna possível a responsabilização mútua na base do tecido social (Vetor 3), tudo sem soltar de vista as metas e diretrizes constitucionais anteriormente apropriadas (Vetor 1).

A materialização desse “poder-ser” do Estado catalisador requer, no plano da execução, a superação do rígido modelo burocrático por um modelo que direcione o orçamento por desempenho (*performance budgeting*). Neste sentido, o Direito tem de ser concebido como o conjunto de políticas públicas que têm por objetivo tirar a lei do papel. A implementação de direitos sociais passa a exigir ciclos de gestão rigorosos, inspirados na lógica do PDCA (Planejar, Executar, Verificar e Agir), onde as políticas públicas atuam como categorias jurídicas que vinculam recursos orçamentários a metas físicas quantificáveis (Carvalho Júnior, 2023).

Contudo, essa viabilidade gerencial somente é legitimada quando agregada à materialização indissociável dos demais vetores. O “dever-ser” é realizado na exigência de que esse ciclo de gestão orçamentária seja administrado pela diretriz dos objetivos constitucionais programáticos. Sob a perspectiva de Canotilho (2003), isto significa que a técnica administrativa deve estar subordinada

ao projeto de realização dos direitos fundamentais, assegurando que o norte axiológico da Constituição não se perca no pragmatismo das planilhas de custos.

Essa subordinação é um mecanismo de proteção no sentido de que, ao conectar a gestão orçamentária aos valores constitucionais, evita-se o fato de que a busca cega pela eficiência econômica esvazie o que Ferrajoli (2002) denominou de “esfera do não decidível”. A proteção dos bens vitais é inegociável, servindo de limite intransponível e material até para a política pública mais racional e otimizada.

Simultaneamente, a materialização do “querer-ser” se consolida a partir do escrutínio transparente desses resultados pela sociedade. Dialoga-se, aqui, com Habermas (1997) para quem a interação da razão comunicativa dentro da administração é a única forma de assegurar que a legitimação dos atos estatais derive de um debate livre e não de uma imposição tecnocrática.

É nesta fase de abertura dialógica que o conceito de governança atinge sua concretude prática. Como bem faz notar Matias-Pereira (2023), nesse arranjo participativo, o cidadão deixa de ser um mero destinatário passivo da máquina burocrática e passa a funcionar como um co-avaliador ativo. Nas redes de governança, a sociedade assume a corresponsabilidade das políticas públicas, encerrando o ciclo da efetividade policêntrica orquestrada pelo Estado Catalisador.

Há de ser ponderado, todavia, que a transição para esse modelo pode enfrentar barreiras operacionais e culturais. Ao avaliar a implantação e os desafios decorrentes no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, Cavalcante (2020) observa que em ambientes institucionais onde imperam o patrimonialismo e as assimetrias históricas de poder, mudanças costumam enfrentar insatisfação e forte oposição de natureza política, econômica ou mesmo corporativa.

A implantação de novos arranjos, como o que aqui idealizado, pode esbarrar na capacidade de resistência organizada de atores (*stakeholders*) que temem a perda de influência e de poder dentro da estrutura político-administrativa. Por essa razão, a realização do Estado catalisador requer, não somente, reformas administrativas voltadas à eficiência; demanda a reestruturação rigorosa dos mecanismos de controle, transparência e responsabilização (*accountability*), de modo a evitar a captura da governança em rede por interesses privados.

CONCLUSÃO

Na presente pesquisa, buscou-se investigar a crise crônica de efetividade do Direito contemporâneo, propondo-se como proposta, o modelo de “efetividade jurídica policêntrica”.

Na resposta ao problema central deste ensaio, se concluiu que uma hipótese viável de superação do abismo da norma em relação à realidade não resulta da perfeição dogmática isolada, mas sim da sinergia entre múltiplos centros de decisão e ação. Sustentou-se que a continuidade da constitucionalização simbólica dos direitos fundamentais é o resultado direto de abordagens universalistas que não dão conta da complexidade sistêmica. Para que a lei deixe de ser uma simples “folha de papel” e se materialize, positivamente, é preciso trabalhar os reais fatores do poder.

A síntese do que se conseguiu demonstrar é que a efetividade jurídica é uma propriedade emergente sustentada por um arranjo triádico de vetores interdependentes. O alinhamento entre o normativo-estruturante (a bússola do “dever-ser”), o pragmático-institucional (a exequibilidade do “poder-ser”) e o sociológico-comunicativo (o motor do “querer-ser”) desponta como a condição *sine qua non* para a sustentabilidade do ordenamento. A falha em pelo menos um destes eixos resulta em patologias sistêmicas: o isolamento normativo produz abstração inócua; o pragmatismo puro produz esvaziamento axiológico; e a falta de adesão social condena o sistema a uma dependência insustentável com relação à força bruta e à coerção estatal.

A principal contribuição deste estudo reside na formulação na proposta do “Estado catalisador”. Esse modelo propõe a redefinição da função estatal, abandonando o modelo de “comando e controle” em favor de uma “função orquestradora”. Com essa proposta, entende-se que haverá uma redução da “energia de ativação” dos arranjos sociais por meio de incentivos e da coordenação de redes. A realização dessa eficácia depende de ferramentas gerenciais modernas, como orçamento por desempenho e ciclos participativos de gestão, que transformam o cidadão de destinatário passivo para coavaliador ativo de políticas públicas.

Não obstante os avanços propostos, este ensaio reconhece as limitações inerentes ao seu caráter teórico e interdisciplinar, em especial no que diz respeito ao desafio de tentar sintetizar tradições heterogêneas sob um único modelo. Além disso, a execução desses arranjos policêntricos deve enfrentar antigas barreiras culturais e institucionais, tais como o patrimonialismo e a resistência de *stakeholders* que guardam assimetrias históricas de poder.

Quanto à pesquisa futura, propõem-se duas técnicas de aplicação empírica deste modelo triádico, focando em *wicked problems* específicos, como o déficit habitacional ou a gestão de

recursos hídricos, para avaliar a robustez dos indicadores de cada vetor. Recomenda-se, também aprofundar a investigação de como as tecnologias de governança inteligente poderiam trazer a redução dos custos de transação e a ampliação do capital social, completando a transição definitiva para um Estado que de fato seja, em essência, o promotor do desenvolvimento e da justiça.

O Direito não foi concebido para repousar como um monumento textual a ser reverenciado, mas para operar como uma engrenagem viva de transformação social. Enquanto a lei for encarada como uma imposição vertical e o Estado atuar como um monopolista fadigado, a justiça continuará sendo uma promessa adiada.

Projeta-se, ainda que no plano puramente ensaístico, que a adoção da efetividade policêntrica orquestrada pelo Estado catalisador é capaz de romper com modelos de administração ineficazes em favor da promoção de políticas públicas que causem impacto positivo real na vida das pessoas. Afinal, a verdadeira força de uma Constituição não se mede pela nobreza inerte de suas palavras, mas pela capacidade institucional e social de transformá-las, cotidianamente, na realidade tangível de quem as invoca.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. *Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Climate Governance*. **ResearchGate**, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317552167_Orchestration_Strategic_Ordering_in_Polycentric_Climate_Governance. Acesso em: 01 maio 2026.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO JÚNIOR, José Anselmo de. **O direito como políticas públicas: custos, eficácia e efetividade**. 2023. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2023. Acesso em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/85066>. Acesso em: 01 maio 2026.

CAVALCANTE, Pedro. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). **Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea; CEPAL, 2020. p. 39-53. Disponível em: <https://portal2.fazenda.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/reformas-do-estado-no-brasil-trajetorias-inovacoes-e-desafios.pdf>. Acesso em: 09 maio 2026.

COASE, Ronald H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

DENNY, Danielle Mendes Thame. **Agenda 2030 e governança ambiental**: estudo de caso sobre etanol da cana de açúcar e padrões de sustentabilidade como Bonsucro. 2018. Tese (Doutorado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2018. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/bitstream/tede/4581/1/Danielle%20Mendes%20Thame%20Denny.pdf>. Acesso em : 01 maio 2026.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**: Teoria do Garantismo Penal. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARZANI, Carla Fernanda Prim; PIRES, Joyce Finato. Solucionismo tecnológico: um estudo acerca de como a ideologização da tecnologia pode trazer riscos à democracia. **Problemata - Revista Internacional de Filosofia**, v. 15, n. 3, p. 109-123, 2024. DOI: 10.7443/problemata.v15i3.69849. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/problemata/article/view/69849>. Acesso em: 09 maio 2026.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2023.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. São Paulo: RT, 2008.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 33, n. 132, p. 195-206, out./dez. 1996.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/governing-the-commons/7AB7AE11BADA84409C34815CC288CD79>. Acesso em: 08 maio 2026.

OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, jun. 2010.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

SOLIDORO, Laura. Il giudice e il fatto: nuove suggestioni del pensiero vichiano. **Teoria e Storia del Diritto Privato**, 2014. Disponível em: http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com/media/rivista/2014/contributi/2014_Contributi_Solidoro.pdf. Acesso em: 01 maio 2026.