

A expansão do poder no Estado social — aspectos. Idéias para contê-la

SÍLVIO DOBROWOLSKI

Juiz Federal e Professor da Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1. A desarticulação do liberalismo
2. As novas dimensões do Estado
3. As condições de vida na civilização tecnológica
4. Os valores do Estado social
5. O apagamento da linha separatória Estado-Sociedade
6. O desencadeamento do Leviatã
7. A lei como instrumento de ação do Estado social
8. O declínio do Poder Legislativo
9. A concentração do poder político em mãos do Poder Executivo
10. A tentação tecnocrática
11. A substituição da racionalidade jurídica pela racionalidade técnica
12. A ideologia tecnocrática
13. O caráter desumano do governo tecnocrático
14. O crescimento do aparelho administrativo e a tecnoburocracia
15. A Administração Pública como quarto Poder
16. A tecnoburocracia incontrolável
17. O feudalismo tecnoburocrático
18. O governo de ninguém no Estado administrativo
19. A separação de Poderes atualizada
20. O papel do Poder Judiciário
21. O controle popular no poder estatal.

1. A desarticulação do liberalismo

Após o término da Primeira Grande Guerra, acelera-se o processo de desarticulação do liberalismo. Não mais se sustenta a crença numa ordem natural da sociedade e da economia, desmentida pelas crises sociais coroadas pela conflagração mundial. A pura passividade do Estado, sobre a qual os liberais assentam seu edifício doutrinário, é combatida, ainda no século XIX, pelas mais diversas tendências de pensamento. Socialistas de variados matizes exigem a condução da economia pelo poder político; a Igreja, em posição oposta, denuncia o regime liberal e formula o princípio das intervenções estatais para inserir justiça na ordem social.

A Revolução russa, as Constituições do México e de Weimar, o "New Deal" rooseveltiano são alguns indicadores históricos das novas tendências, que levam o Estado a cuidar dos interesses sociais. Nos países não dominados pela ideologia marxista, trata-se de adaptar o Estado liberal às condições decorrentes da revolução industrial. O dilema de suportar a irracionalidade do capitalismo ou a das tiranias ao estilo nazi-fascista ou estalineano, se resolve conferindo ao Estado de direito um conteúdo econômico e social. Da política dos fins do século XIX, de remediar as péssimas condições dos economicamente desafortunados, passa-se à promoção do bem-estar geral, à uma amplíssima e permanente participação e direção da vida econômica pelo Estado, "com o propósito de reajustar a estrutura econômico e social" (1). Em lugar da harmonia espontânea do liberalismo, busca-se a harmonia criada através de cuidadoso planejamento, necessário para conferir coerência ao sistema econômico.

2. As novas dimensões do Estado

As massas exigem do Estado que as liberte da fome, da miséria e da insegurança. Em vez da liberdade formal, com uma esfera individual assegurada contra o Poder Público, as multidões famintas preferem que este concentre cada vez mais faculdades e garanta a paz, a abundância e a prosperidade. A política é o instrumento apropriado para refazer o mundo. O Estado torna-se em provedor para satisfazer todas as necessidades dos indivíduos. As demandas têm crescimento constante e a atividade pública as acompanha. De simples polícia, inerte economicamente, o poder político ativa-se, converte-se em responsável não só pelo socorro nas situações excepcionais, mas também em

(1) SANCHEZ AGESTA, Luis. *Las Antitesis del Desarrollo*. Madrid, Instituto de estudios políticos, 1976, p. 39.

instrumento para corrigir as desigualdades sociais, dirigir a economia e orientar a atuação dos particulares.

Há uma interação entre Estado e sociedade. O primeiro, para subsistir, assume a regulação permanente daquela, que, incapaz de dar-se ordem a si mesma, pede ao Estado que lha dê. Este é, agora, um Estado social.

As disfunções cíclicas desvelam a irracionalidade do pseudo-racionalismo da ordem liberal na economia. *Constata-se o utópico da sua construção teórica com facilidade. O equilíbrio do sistema é impossível, pois se baseia no funcionamento conjugado de motores contraditórios: liberdade para realizar os interesses pessoais, concorrência entre os particulares e responsabilidade a ser suportada individualmente. Na aguda observação de LAJUGIE, "o interesse pessoal pode levar os homens a usar a liberdade para restringir a concorrência e evitar as responsabilidades" (2). A regulação com tais componentes abandonados às suas próprias forças não se concretiza. A anarquia capitalista, como a denomina ARON (3), só pode ser contida mediante a intromissão de uma força externa, precisamente pela intervenção estatal, que, sem romper as molas básicas do campo econômico, protege-as, reforça-as e dita as regras necessárias para "restaurar as condições de uma concorrência praticável, de uma empresa dinâmica e de um investimento particular vigoroso" (4). São indispensáveis corretivos políticos para tornar estável a economia dentro no capitalismo.*

Enquanto o Estado liberal é unidimensional, ao considerar os homens apenas naquilo que, por abstração, possuem em comum, a qualidade de cidadãos, o Estado social acresce suas dimensões, ao se relacionar com as pessoas integradas em suas múltiplas formas de vida, no seu trabalho, em seu lugar no mundo, ou seja, ao lidar com homens concretos, com o homem situado, na expressão de BURDEAU.

3. As condições de vida na civilização tecnológica

Importante papel para o incremento de funções estatais têm as mudanças nas condições de vida dos indivíduos, resultantes do industrialismo e da tecnologia. Graças àquele, a satisfação das necessidades

(2) LAJUGIE, J. *As doutrinas Econômicas*. 3.^a ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, p. 99.

(3) ARON, Raymond. *Dezoito Lições sobre a Sociedade Industrial*. São Paulo, Martins Fontes/Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 83.

(4) PERROUX, François. *O Capitalismo*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961, p. 132.

humanas passa a ser feita, cada vez mais, pelo modo heterônomo, ou seja, a produção industrial cria valores de troca em lugar de valores de consumo. Dito em outras palavras, para atender às suas necessidades básicas de sobrevivência, as pessoas deixam de atuar autonomamente, de produzir cada uma, pelo menos, o essencial para o seu uso, mas precisam recorrer à intermediação de um elemento anônimo, o mercado, onde se encontram os bens produzidos por terceiros, em enorme quantidade. O progresso tecnológico, em especial nos últimos trinta anos, aumenta a heteronomia, de forma extraordinária. Segundo a lição de FORSTHOFF, cresce o espaço vital efetivo, enquanto diminui o espaço vital dominado, aquele que o indivíduo tem sob seu domínio direto, que lhe pertence intimamente. Este setor reduz-se cada vez mais, em prol do outro. O homem deixa de cultivar os seus próprios alimentos, não bebe água retirada do seu poço, nem usa a lenha por ele cortada na floresta, para fazer fogo. Dispõe, em troca, de uma infinidade de recursos excluídos de sua dominação pessoal. Para que esses bens sejam postos ao alcance dos indivíduos, não resta outra fórmula, senão atribuir ao Estado a responsabilidade de assegurar o correto funcionamento dos sistemas produtores. Cabe a ele, portanto, o cuidado pelas necessidades fundamentais da existência (Daseinsvorsorge). Pode-se afirmar, com o autor germânico, que "o homem moderno, de quem se retirou o controle sobre a própria existência, não vive somente no Estado, mas sobretudo, do Estado" (5).

4. Os valores do Estado social

O Estado social conserva os valores da liberal-democracia. Deixam de ser entendidos como interessando exclusivamente aos particulares. A consideração de que indivíduo e sociedade não são categorias separadas e opostas, mas dois termos em recíproca e permanente interação, dá a esses princípios fundamentais um colorido social. À coletividade, representada pelo Estado, cabe prover uma base real, um conteúdo material para eles. Em contrapartida, o seu gozo é condicionado pelo interesse comum. Não devem ser usufruídos egoística e isoladamente; porém, como só se realizam com a colaboração do grupo, exercem-se em função deste. Assim, a propriedade deixa de ser absoluta. Pesa-lhe uma "hipoteca social". Limita-se pelo interesse geral da comunidade e pelas demandas setoriais, dos que, por seu trabalho, a fazem produzir.

Ao lado dos direitos individuais, arrolam-se os direitos sociais e econômicos, destinados, antes de limitar a ação estatal, a exigí-la,

(5) FORSTHOFF, Ernst. *Stato di Diritto in Transformazione*. Milano, Giuffrè, 1973, pp. 148/50.

como direitos a prestações concretas, positivas. Os cidadãos, por meio deles, participam do produto social, em todas as ordens, a fim de lhes ser possível o real exercício da sua liberdade, cuja afirmação é figura de retórica, se desacompanhada dos meios mínimos para efetivá-la.

A igualdade jurídica se completa com a correção das desigualdades econômicas e sociais. A segurança, de formal, deve passar a concreta, pela defesa do indivíduo frente a suas necessidades econômicas, momentâneas ou permanentes. Para tanto, salário mínimo, estabilidade no trabalho, assistência médica, garantia na velhice e no desemprego. Em resumo, a garantia das condições básicas da existência.

Dessa visão atual dos direitos humanos se depreende a missão básica do Estado social, de realizar a justiça material, compatibilizando liberdade e igualdade. Aquela não é entendida como ausência de restrições, mas de restrições arbitrárias. A igualdade pressupõe inexistirem privilégios, inclusive o de disporem apenas alguns homens dos recursos materiais necessários para gozá-la realmente. A coordenação entre esses valores básicos se faz em dois níveis. No plano concreto, através do cuidado quanto às necessidades existenciais (*Daseinsvorsorge*), por meio de prestações positivas e, também, com a redistribuição do produto nacional; no jurídico, com a atribuição de pautas de responsabilidade, de modo que a autonomia de cada um se desenvolva responsavelmente, no sentido de cooperar para o bem comum.

5. O apagamento da linha separatória Estado-Sociedade

Para cumprir suas atribuições, o Estado não é inibido, como ao tempo do liberalismo. Cabe-lhe agir, permanentemente, no setor econômico. Se a redistribuição do produto nacional pode ser em parte feita pelo uso do poder fiscal, é preciso ainda garantir ou ativar a produção de bens quando a iniciativa se revela deficiente ou inadequada. O Estado torna-se empresário: monopoliza atividades essenciais ou atua ao lado dos particulares, com empresas de capital público ou misto. Como "centra-se na distribuição" ⁽⁶⁾, compete-lhe a responsabilidade pela direção geral da economia: é o Estado gerente, que planeja para ordenar os recursos e esforços individuais com vista ao interesse coletivo nacional.

O compromisso social do poder político obriga-o a se preocupar com a superação do subdesenvolvimento, do atraso econômico, para

(6) GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. 3.ª ed., Madrid, Alianza, 1982, p. 35.

atender à crença generalizada de ser possível fazê-lo e, com isso, eliminar a miséria. Esta orgulhosa expectativa provém da confiança de um crescente domínio da natureza e dos fenômenos sociais, proporcionado pela ciência aplicada. Afirma-se, nesta razão, que um homem privado de alimento ou de instrução "não é vítima das coisas, mas sim dos homens" (7) e, assim sendo, o esforço humano é capaz de corrigir semelhante imperfeição que, por não ser fatal, desmerece ser tolerada passivamente. Os homens querem, em suma, controlar o seu destino. Disso resulta que o Estado tem de adotar medidas para induzir o crescimento da economia. É seu papel estimular a produção e favorecer o pleno emprego para aumentar o consumo, pressupostos keynesianos para a regulação do sistema capitalista, necessariamente expansivo.

O apoio logístico ao mercado é condição do progresso. Criar estruturas para modernizar todos os setores; realizar obras de infraestrutura, como rodovias, sistemas de água e esgotos, usinas e redes elétricas; formar quadros e pessoal qualificado, são outras tantas tarefas estatais.

Na era tecnológica, anulam-se as fronteiras entre saber e utilização prática. A ciência, ao incidir sobre a técnica, é instrumento de ação, força produtiva. A expansão econômica irmana-se ao progresso da tecnologia. O Estado, promotor da primeira, dedica-se ao segundo, tornando-se cientista. Aliás, em prol disso, contam, ainda, dois motivos: em tema de relações internacionais, o poder das nações vincula-se ao conhecimento científico, porque este é decisivo para estabelecer, v.g., a capacidade militar e o potencial econômico nacional; no seu interior, não pode permitir que outra organização alcance o domínio de sistema tecnológico superior ao seu, a fim de não perder a soberania.

Como pólo de atuação científica, o Poder Público financia a pesquisa. Ademais é ele quem dispõe dos recursos para as grandes inversões financeiras exigidas por essa atividade, e muitas vezes sem rentabilidade a curto prazo, fora de alcance ou interesse dos particulares. Esse setor abrange as ciências aplicadas à indústria e também os estudos sociais, cujo objetivo de conhecer as leis regentes da realidade social é imprescindível para uma racionalização da política.

Não mais se guarda a linha separatória entre Estado e sociedade. Aquele se torna onipresente, para realizar prestações, atribuir, distribuir, dividir, ajudar o indivíduo de modo concreto. Em lugar de estipular limites aos cidadãos, ao estilo liberal, é um administrador

(7) ARON, R. *Ensaio sobre as Liberdades*. Lisboa, Aster, 1965, p. 61.

diligente, enérgico. Não há dificuldade da vida social para que não crie um serviço encarregado de estudá-la e dar-lhe solução. O poder político é onipresente e polivalente.

6. O desencadeamento do Leviatã

Encarregado de gerir a atividade econômica, globalmente, o Estado social integra-se na civilização tecnológica, sujeita-se a seus valores. Torna-se instrumento da racionalidade técnica; tem de compatibilizar suas decisões às exigências do mundo submetido ao cálculo. Se o objetivo é o bem-estar das massas e o desenvolvimento econômico, o critério fundamental da sua atuação é a eficácia em alcançar os resultados. “Há uma preocupação maior por acelerar o crescimento da economia do que por evitar a violação dos direitos individuais ou a tirania de uma minoria” (8). Consuma-se o trânsito do governo das leis (nomocracia) para o dos fins, a telocracia, segundo o molde de JOUVENEL (9). A legitimidade do poder político se resume em ser funcional, em conseguir aproximar-se das metas orientadas para o aumento da riqueza do país.

O possível monismo da eficiência tende a fazer com que se considerem os homens como números, simples recursos produtivos. Caso não se oponham mecanismos para defesa dos valores humanísticos, existe, portanto, o grave risco denunciado por HAYEK, do Estado social converter-se em caminho da servidão, ao invés de constituir-se em instrumento da liberdade do homem. O Estado Leviatã liberta-se de suas frágeis cadeias, detém recursos e atribuições sempre crescentes e, de acordo à dinâmica do poder, transita para as outras ordens, ameaçando tudo invadir e subordinar sob o seu comando.

7. A lei como instrumento de ação do Estado social

Para prover às necessidades dos cidadãos, o Estado social tem de realizar múltiplas prestações materiais. É, por isso, predominantemente administrativo, em substituição do Estado tradicional, legislador por natureza. As regras jurídicas são, também, empregadas para o Poder Público atuar. A lei sofre modificações profundas, que lhe afetam a própria substantividade.

O seu conceito tradicional é o de uma norma geral, abstrata, válida para um número indefinido de casos e para um tempo indeterminado. É uma ordem de conduta para os indivíduos, não se cons-

(8) ARON, R. *Op. cit.*, ref. 7, p. 86.

(9) JOUVENEL, Bertrand de. *El Principado*. Madrid, Ed. del Centro, 1974, p. 82.

tituindo, normalmente, em instrumento para o Estado intervir no curso dos fatos; não é criada, mas preexiste “na razão, na consciência, nas regras não escritas que presidem ao destino da humanidade” (10). Exprime a vontade geral e se revela pela discussão, no Parlamento. Genérica e objetiva como a própria razão donde flui, cria uma ordem igualmente objetiva, à qual devem adaptar-se e podem reduzir-se as condutas e os acontecimentos (11). Os regulamentos administrativos conferem-lhe, apenas, condições de atuar.

A idéia contemporânea de lei é diferente. É um plano de ação destinado a modificar a ordem social existente ou simplesmente a resolver um problema específico e concreto. Exprime, pois, uma vontade construtiva, e vem adequar-se à razão instrumental ou operacional do nosso tempo, que desconhece a ordem racional objetiva e admite somente racionalidades subjetivas, considerando racional o que serve para conseguir um objetivo, para resolver um problema. Constituinte um instrumento para a ação, envolve-se com valores diferentes dos jurídicos, como os de natureza técnica ou econômica, aos quais tem de ajustar-se.

A lei, na atualidade, aumenta, de modo extraordinário, em quantidade e diversificação. Dura, muitas vezes, reduzido tempo, impondo-se-lhe alterações ou substituições constantes. O acúmulo e a habilidade das normas corrói a certeza do ordenamento legislativo, que lembra um autêntico “manicômio jurídico” (12). Muitas são meros esquemas, face à impossibilidade de entrar em especificações técnicas, ou por ser imprescindível atualizá-las a sucessos em veloz mutação. Inúmeras são estabelecidas pelo Poder Executivo através de delegações legislativas ou decretos-leis. Outras, como as leis-quadros, são complementadas por ele ou pela Administração.

8. O declínio do Poder Legislativo

Transformada em solução, a lei perde os seus contornos clássicos: passa a regular casos concretos e determinados, durante a contingência temporal em que isso for necessário ou possível. Numa sociedade tecnicizada, os problemas são sempre cada vez mais técnicos, principalmente, os de natureza econômica e financeira. Nesse todo social

(10) BORDEAU, Georges. “La démocratie et les contraintes du nouvel age”. In: *Traité de Science Politique*. 2. ed. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1974, v. 8, p. 454.

(11) GARCÍA-PELAYO, M. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. 3. ed., Madrid, Alianza, 1982, p. 62.

(12) BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2.ª ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 1972, pp. 3-10.

complexo e em permanente transformação, legislar se converte, de regra, em assunto de especialistas, capacitados para equacionar o sem-número de problemas atribuídos ao Estado, no papel de “organizador geral da comunidade, que deve coordenar a atividade de todos os setores particulares no quadro de um projeto coletivo” (13).

Por motivo dessas mudanças na legislação, o Poder Legislativo entra em crise. Os Parlamentos declinam, incapazes de atender aos reclamos da atualidade, porque delineados para uma época em que se legisla pouco, e não em massa e sobre problemas “que anteriormente ninguém imaginava pertencerem ao campo legislativo” (14). Entre as causas da deficiência parlamentar se apontam:

a) o caráter técnico dos textos, para cuja apreciação os membros do Legislativo são incompetentes;

b) a incapacidade da corporação legisladora em responder de pronto, com normas imperiosamente exigidas em face de alterações da conjuntura: deliberar exige tempo;

c) a inconveniência do método de discussão pública, quanto a certas matérias, como a defesa do País e política monetária e cambial.

9. A concentração do poder político em mãos do Poder Executivo

Dessa impotência parlamentar em tomar as decisões necessárias, a par do acréscimo de atividade material do Estado, desloca-se o centro do poder político, do Legislativo, para o Executivo. “O Governo passa a ser o centro de impulso e decisão política” (15). Dispõe do pessoal com as qualificações exigidas e dos instrumentos apropriados para a ação. A própria função legislativa é a ele atribuída, ou lhe cabe completar normas apenas esquematizadas pelo Parlamento. A iniciativa das leis é, na maioria dos casos, exercida pelo Governo. Existe uma “tendência geral das sociedades altamente industrializadas para a submissão crescente da esfera de ação política e social à racionalidade técnico-organizativa e com isso incluir a esfera de ação política no domínio da Administração” (16).

Entre o político com investidura pública e o especialista dotado de autoridade operacional sustentada pelo conhecimento, a lógica da

(13) LASSALE, Jean Pierre. *Introdução à Política*. 2.^a ed., Lisboa, Dom Quixote, 1971, p. 55.

(14) JOUVENEL, B. de. *Op. cit.*, p. 81.

(15) LASSALE, J. P. *Op. cit.*, p. 58.

(16) GARCÍA-PELAYO, M. *Burocracia y Tecnocracia y Otros Escritos*. Madrid, Alianza, 1974, p. 56.

organização leva a preferir o segundo. Como assinala JOUVENEL, com o acúmulo legislativo, a manutenção da coerência entre as normas do ordenamento jurídico e a estimativa dos efeitos produzidos pela introdução de novas leis só pode ser feita por um corpo permanente e profissional, que, de fato, pertence ao Poder Executivo (17). Desvaloriza-se a representação popular. Na expressão de RAYMOND ARON, “os altos fornos simbolizam hoje melhor a modernidade do que o Parlamento” (18).

10. A tentação tecnocrática

Como o Estado se imiscui em assuntos subordinados à racionalidade técnica, os conhecimentos a ela relacionados crescem de importância na tomada das decisões políticas. Como explica SÁNCHEZ AGESTA, se a direção da vida econômica e social pelo Poder Público são facetas básicas de sua atividade no mundo contemporâneo, os técnicos nessas esferas fazem ato de presença como suporte assessor dos governantes e, em muitos casos, tendem a substituí-los. Assim acontece, ainda segundo o autor espanhol, devido à circunstância de serem eles os únicos “capazes de avaliar as necessidades de uma realidade sócio-econômica e de arbitrar os instrumentos para modificá-la ou impulsioná-la na direção pretendida” (19). Daí deriva a tentação de governar através dos puros técnicos ou tecnocracia.

A idéia de uma sociedade dominada por sábios remonta à **República** de Platão. Ganha nova força com a Revolução industrial. SAINT SIMON e COMTE são seus grandes paladinos no século passado. No “Manifesto do Partido Político Futurista”, de 1915, MARINETTI prega “um governo técnico, sem parlamento, um governo composto por vinte técnicos eleitos mediante o sufrágio universal” (20).

11. A substituição da racionalidade jurídica pela racionalidade técnica

A regra da eficiência técnica insinua a consideração da sociedade nacional como uma espécie de empresa, a ser explorada de forma racionalmente apropriada. Descabem soluções tomadas por políticos sem preparo específico em assuntos econômicos, científicos e militares.

(17) JOUVENEL, B. de. Op. cit., p. 209.

(18) ARON, Raymond. Op. cit., ref. 7, p. 64.

(19) SÁNCHEZ AGESTA, L. Op. cit., p. 91.

(20) MARINETTI. Manifesto político do partido futurista. In: Bernardini, Aurora Fornoni. *O Futurismo Italiano*. São Paulo, Perspectiva, 1980, p. 196.

Pensa-se em substituir o governo dos homens pela administração objetiva das coisas, em resolver os problemas asceticamente, de acordo com a ciência, afastando a instância política, “domínio da paixão, da irracionalidade, da impotência” (21). A racionalidade jurídica necessita de ceder espaço à racionalidade técnica. “A conversão do “logos” e dos objetivos tecno-econômicos em valores para sustentar e orientar o sistema institucional” é, segundo GARCÍA PELAYO, “o ponto de partida para a irrupção do momento tecnocrático” (22).

Sob a liberal-democracia, o Estado gira de acordo à racionalidade jurídica. Esta se expressa em normas, vincula pessoas, prescreve condutas aos indivíduos, dentro de uma legitimidade axiológica, com base em valores. As ações praticadas são avaliadas conforme sua licitude e quando violam a ordem normativa rigidamente monocêntrica e hierárquica, deve seguir-se a sanção. No Estado atual, a prevalência é da racionalidade técnica, que se traduz em regras e relaciona coisas ou mesmo pessoas, consideradas como objetos ou “elementos”. Suas prescrições visam ao manuseio adequado para obter um resultado, de acordo a uma legalidade natural. Considera as ações do ponto de vista da funcionalidade ou eficácia; por isso, a hierarquia do sistema de regras depende do objetivo a conseguir ou do problema a resolver; o erro, na escolha da que for adequada, é seguido do fracasso” (23).

12. A ideologia tecnocrática

Doutra parte, a ideologia tecnocrática é usada pelo autoritarismo político como justificativa de dominação. Conforme anota GALVÃO DE SOUZA, “o mito do ‘desenvolvimentismo’ faz dos tecnocratas homens providenciais nos povos economicamente subdesenvolvidos, ou onde há regiões atrasadas que esperam pela salvação vinda da técnica” (24). Essa miragem da abundância a ser obtida por esse meio é, segundo observa JACQUES BILLY, “a versão renovada do *panem et circenses* dos romanos. . .” (25).

Sem embargo dessa possibilidade, ocorre, em geral, um deslizamento de competência dos órgãos políticos para as tecno-estruturas presentes na organização estatal. O homem político se retrai graças

(21) BURDEAU, G. *Op. cit.*, p. 16.

(22) GARCÍA-PELAYO, M. *Op. cit.*, ref. 16, p. 32.

(23) GARCÍA-PELAYO, M. *Op. cit.*, ref. 16, p. 30.

(24) SOUZA, José Pedro Galvão de. *O Estado Tecnocrático*. São Paulo, Saraiva, 1973, p. 87.

(25) BILLY, Jacques. *Les Technocrates*. 3. ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1975, p. 124.

à supervalorização do saber especializado; este pode impor seus pontos de vista. O governo torna-se tecnocrático. AGESTA indica-lhe três características: o segredo no preparo das decisões e em sua apresentação, debaixo de formas cujo entendimento escapa ao leigo, sejam símbolos matemáticos ou linguagem tecnicizada, como o “economês”, encontrável em inúmeras leis brasileiras. Por outro lado, o conhecimento necessário é detido pelos comitês de especialistas, que crêem suficientes as suas conclusões, e não admitem submetê-las ao debate por pessoas incapazes de entender os problemas e as respostas científicas. Enfim, os esquemas adotados são teóricos, “com certo desprezo quanto às realidades sociais e às ineludíveis reações humanas que podem opor-se àquilo que na construção teórica aparece como correto” (26).

13. O caráter desumano do governo tecnocrático

A política tecnocrática não merece o nome de política porque não toma o homem em consideração, ou melhor, considera-o como simples elemento a ser incorporado de maneira conveniente no sistema produtivo. É, por igual, antidemocrática, ao escapar do controle dos governados e de seus representantes. Vale recordar, a propósito, a afirmativa de ORTEGA de que “o técnico não pode mandar” pois lhe cabe, exclusivamente, inventar os meios mais simples e seguros de realização do “programa da vida humana”. Decidir sobre qual deva ser esse programa escapa à sua competência (27). Lembre-se, ainda, a especialização exigida pelo conhecimento científico, que o torna, quase sempre, em “sábio-ignorante” (28), desprovido da visão de conjunto necessária a uma decisão de governo. O político exige consideração global dos fatores existentes, à qual a ótica técnica, orientada sobre parcelas da realidade, acomoda-se mal.

14. O crescimento do aparelho administrativo e a tecnoburocracia

O Estado social não se conforma em ser simples árbitro e mantenedor da ordem social. Fazer leis é insuficiente; deve administrar, prestar serviços, utilizar dinheiro. Consoante assinala BOBBIO, a democratização do sufrágio permite às massas fazerem subir suas demandas até o Governo. Essas reivindicações se resolvem com a assun-

(26) SÁNCHEZ AGESTA, L. *Op. cit.*, p. 93.

(27) ORTEGA Y GASSET, José. *Meditación de la Técnica*. 3. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1957, pp. 46-50.

(28) ORTEGA Y GASSET, José. *La Rebelión de las Masas*. 14. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1954, p. 100.

ção de novos encargos pelo Estado; em consequência, este é obrigado a fazer crescer o seu aparelho administrativo⁽²⁹⁾. O fenômeno é universal, segundo reporta SÁNCHEZ AGESTA, com "o crescimento desorbitado da burocracia"⁽³⁰⁾.

As exigências da civilização tecnológica fazem incluir as tecnoestruturas nos quadros de pessoal administrativo. Há alguns casos de articulação e outros em que se justapõem buroestrutura e tecnoestrutura. Os técnicos participam nos órgãos burocráticos. Constitui-se a tecnoburocracia, o que ajunta quase sempre, às características da tecnocracia, os vícios clássicos da burocracia: tendência à rotina, sacrifício da flexibilidade à regra, demora na tomada de decisões, resistência às novidades e fuga à responsabilidade.

15. A Administração Pública como quarto Poder

Embora ideada para ser um simples instrumento de governo, canal para fluírem, de cima para baixo, as ordens do Poder Executivo, a Administração Pública estrutura-se, de regra, como um quarto Poder. Em alguns países possui, até, jurisdição própria. A faculdade regulamentar lhe permite adiar a vigência das leis ou modificar o seu sentido. Os estudos e pareceres técnicos oferecidos ao Governo prestam-se, muitas vezes, como suporte para as decisões políticas. Segundo DION, referindo-se aos Estados Unidos, a Administração "é uma das maiores fontes de legislação", mediante o preparo de grande número de projetos de lei⁽³¹⁾.

O vínculo profissional entre seus membros possuidores de saberes científicos e especializados, sejam os da moderna tecnologia ou o conhecimento próprio da burocracia, relacionado à Administração do Estado, transforma-a em uma realidade sociológica, um estamento de funcionários preocupados em conservar e aumentar as vantagens decorrentes do seu *status* profissional. Com isso separam-se os tecnoburocratas e os governados. É comum, também, a continuidade do pessoal administrativo, enquanto mudam as equipes políticas. O recrutamento dos seus membros é feito pela própria Administração Pública, através de concursos efetuados perante comissões de funcionários.

Mas, afora isso, existe uma constante de estrutura, uma continuidade de tradição, que é, na afirmativa de ELLUL, a verdadeira

(29) BOBBIO, Norberto. "Quais as alternativas para a democracia representativa?" In: *O marxismo e o Estado*. Rio de Janeiro. Graal, 1979, p. 38.

(30) SÁNCHEZ AGESTA, L. *Op. cit.*, p. 61.

(31) DION, Léon. *Les Groupes et le Pouvoir Politique*. Québec, Ed. Université Laval, 1965, p. 92.

força da Administração Pública. Segundo esse autor, as mudanças de pessoal e a introdução de alterações na sistemática de seus procedimentos são incapazes de lhe trazer abalo. As novidades são aplicadas algum tempo, com perda da eficácia funcional, e logo deixadas de lado para o espontâneo regresso às técnicas rotineiras⁽³²⁾. Quer dizer, a tecnoburocracia é impenetrável a modificações em profundidade, como, aliás o prova o exemplo do Brasil, onde, depois de mais de dez anos de vigência da legislação de reforma administrativa (Decreto-Lei nº 200, de 1967), com fundamento na eficiência (cf. art. 25, V e VII; 26, III; 94, II e 95), é necessário instituir um programa de desburocratização, porque tudo está como dantes. . .

16. A tecnoburocracia incontrolável

A necessidade de especialização fragmenta a tecnoburocracia em repartições, cada qual com competências próprias, distintas e parciais. Como expõe BURDEAU, uma delas diz com os transportadores, outra com os desabrigados, uma terceira com os inválidos ou os aposentados; nenhuma "é competente para se ocupar do homem"⁽³³⁾. Por isso, a tecnoburocracia é menos um estamento monolítico, que uma pluralidade de grupos, cada um deles exercendo uma parcela de poder, que se dispersa por suas estruturas. Ademais, como o exercício desse poder é feito por órgãos coletivos com pronunciamentos de técnicos e especialistas em cada setor, passa a ser anônimo e secreto, sendo impossível identificar o autor de cada decisão concreta. Na explicação de ELLUL, as chefias emitem diretivas gerais; nos escalões subordinados, tomam-se decisões que não podem ser atribuídas especificamente a alguém, porque fruto da colaboração de várias repartições, de grupos técnicos e até da circunstância, como prevêem as formas procedimentais tecnoburocráticas⁽³⁴⁾.

O sentimento da dignidade profissional, em muitos dos grupos tecnoburocráticos, gera forte "esprit de corps", capaz de degenerar em espírito de casta⁽³⁵⁾, com o conseqüente isolamento em face da sociedade e ao próprio controle pelos órgãos políticos. "Cada grupo administrativo ligeiramente unificado defende suas atribuições e reage quando estão ameaçadas"⁽³⁶⁾. Segundo DRUCKER, as repartições pú-

(32) ELLUL, Jacques. *L'Illusion Politique*. Paris, Laffont. 1977, p. 202.

(33) BURDEAU, G. *Op. cit.*, p. 623.

(34) ELLUL, J. *Op. cit.*, pp. 204-5.

(35) ESCOUBE, Pierre. *Les Grands Corps de l'État*, 2. ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1976, p. 123.

(36) SALLOIS, Jaques, e CRETIN, Michel. O papel social dos altos funcionários e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nico. *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro, 1977, p. 233.

blicas tendem a tornar-se autônomas e passam a ser dirigidas “por suas próprias razões, por sua visão curta”, em lugar de o ser pela política nacional⁽³⁷⁾. Esses órgãos tratam de influir nas instâncias políticas, em favor dos seus projetos e “procuram ter à sua disposição quantidades sempre crescentes de recursos da sociedade”⁽³⁸⁾. Interferem junto ao Parlamento, ao Executivo e até com a opinião pública, no sentido de conseguir o favorecimento de políticos cujos objetivos eles mesmos fixam. Nesse papel, falam em nome da sociedade “sobre problemas acerca dos quais ninguém foi consultado”⁽³⁹⁾.

A inflação de repartições públicas e também de empresas estatais, que se fecham em si mesmas, como quaisquer organizações, dificulta o controle de sua atividade, e suscita um poder paralelo ao politicamente institucionalizado. Mesmo quando os órgãos competentes segundo a Constituição tomam as decisões, fazem-no, em boa parte dos casos, com base em informes oriundos da tecnoburocracia. Esta se torna, segundo BILLY, em “um novo poder que, se é finalmente submetido ao Executivo, o disputa ao Legislativo, às vezes ao Judiciário; e também aos outros grandes poderes da época, aqueles da propriedade capitalista, da informação, dos sindicatos operários”⁽⁴⁰⁾.

17. O feudalismo tecnoburocrático

Das necessidades administrativas do Estado social e do caráter técnico de muitos dos seus problemas decorre essa feudalização do poder governamental através da tecnoburocracia. O resultado corresponde ao fenômeno geral da tecnoestrutura, com a difusão do poder, que transita da sua localização formal para grupos dentro das diversas organizações ou para grupos interorganizacionais. Estes últimos também assolam o setor público, porque como toda organização necessita de outras para cumprir com os seus objetivos as organizações estatais precisam das particulares e por isso, formam-se os complexos públicos-privados, associando entidades de um e outro setor, cujos problemas são resolvidos em comissões mistas de especialistas. De lembrar, por exemplo, a fabricação de armamentos, que reúne um agregado com pesquisadores e técnicos oriundos de órgãos oficiais e privados, pessoal e organizações militares e indústrias estatais e particulares. Da mesma forma, a assistência médico-hospitalar da Previdência Social pressu-

(37) DRUCKER, P. F. *Uma Era de Descontinuidade*. 3. ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1976. p. 250.

(38) POGGI, Ginefrancesco. *A Evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 144.

(39) ELLUL, J. *Op. cit.*, p. 247.

(40) BILLY, J. *Op. cit.*, p. 99.

põe suas estruturas tecnoburocráticas e as organizações médico-hospitalares públicas e da iniciativa privada, encarregadas de prestar os serviços.

Por outro lado, os grupos privados que buscam obter certas políticas tratam de influir na tecnoburocracia, em razão da importância desta no processo legislativo. Como explica DION, esses interessados descobrem que “uma cruzada em favor de um projeto de lei está ganha por metade se conseguem assegurar o apoio dos serviços administrativos competentes” (41). Reciprocamente, a Administração Pública busca obter a simpatia daqueles em prol dos seus programas legais e administrativos, quando as metas por ela visadas se aproximam das que os particulares perseguem.

Resulta em razão disso uma simbiose entre as tecnoestruturas, para as quais flui o poder decisório nas sociedades. Trata-se de um jogo entre elites, oligárquico em sua essência, ainda quando influenciado por elementos exteriores (eleitores, opinião pública, sindicatos, partidos de oposição). Aliás, estes mesmos, em algumas ocasiões, são manipulados pela propaganda nos meios de comunicação de massa, gerando um consenso geral acerca das soluções propostas pelos técnicos.

18. O governo de ninguém no Estado administrativo

A tecnoburocracia pública e privada, segundo GURVITCH, “possui um poder de decisão não controlado que torna as suas competências técnicas excepcionais independentes dos fins a que deveriam servir e cuja força reside na sua onipresença, que se estende das grandes empresas industriais à alta administração do Estado aos organismos de planificação pública e privada, assim como aos estados-maiores dos exércitos modernos” (42). Os tecnoburocratas decidem às ocultas, nos seus grupos, sem qualquer responsabilidade política. É o governo de ninguém, na expressão de HANNAH ARENDT (43), de difícil controle, mais ainda porque as decisões aparecem envoltas em mistério e um halo de santidade que a técnica lhes empresta (44).

Um Estado em que o governo é assim exercido porque se pensa em resolver os problemas concretos, com pontos de vista objetivos e

(41) DION, L. Op. cit., p. 93.

(42) GURVITCH, Georges. *Os Quadros Sociais do Conhecimento*. Rio de Janeiro, Moraes, 1969, p. 124.

(43) ARENDT, Hannah. *Sobre la Violencia*. México, Joaquín Mortiz, 1970, p. 37.

(44) SANCHEZ AGESTA, L. Op. cit., p. 95.

práticos, é o Estado administrativo referido por CARL SCHMITT, no qual “nem o governo dos homens nem o império das normas é soberano, mas em que as coisas se administram por si mesmas” (45). O regime em tela é antidemocrático e despreza os verdadeiros valores humanos, para cultivar tão-só a eficácia.

Como atualmente é preciso contar com os métodos tecnoburocráticos, é preciso excogitar “uma adequada estrutura institucional que neutralize seus maus efeitos, que submeta à responsabilidade o seu exercício e que converta tais métodos em funcionais para a totalidade” (46).

19. A separação de poderes atualizada

A separação de poderes estatais tem de ser atualizada em roupas correspondentes à realidade do Estado social. Um retorno ao esquema clássico é inteiramente destituído de funcionalidade. Não se obtém um Estado ativo como exige a época, sem as faculdades legislativas do Poder Executivo; a redução da tecnoburocracia ao seu verdadeiro papel depende da reunião de recursos apropriados sob as mãos do Governo. Um Poder Legislativo forte com a assessoria competente para as questões técnicas, e capacitado a proceder a investigações sobre quaisquer assuntos, inclusive para reprimir as investidas tecnocráticas, é o órgão necessário para submeter a controle as decisões governamentais. Força o Executivo “a expor à luz do dia a sua política a dar contas de sua gestão, a revelar os fatos que motivam suas decisões” (47). Impede o governo anônimo.

No Parlamento, há de se reservar espaço e oportunidade para a manifestação das minorias e das associações de interesses, permitindo uma eficiente crítica à atividade governativa, bem ainda, à dos detentores dos diversos poderes sociais.

A mediação do Legislativo é importante para introduzir uma dimensão humanística nas decisões políticas. Para estas não é suficiente, muitas vezes, o ótimo econômico, científico ou tecnológico; completa-o e adapta-o aos valores dominantes no meio social, o ótimo humano que facilita a aceitação das medidas tomadas e ainda, embora sua aparente irracionalidade, por estar baseado em parte sobre considerações subjetivas, evita o irracionalismo coisificante, a dureza fria da racionalidade objetiva.

A prática da democracia de Partidos revela algumas situações em que a limitação do Executivo pelo Legislativo é ilusória. Quando

(45) SCHMITT, Carl. *Legalidad y Legitimidad*. Madrid, Aguilar, 1971, p. 7.

(46) GARCÍA-PELAYO, M. *Op. cit.*, ref. 16, p. 99.

(47) LASSALE, J. P. *Op. cit.*, p. 74.

a maioria deste e o Governo pertencem ao mesmo Partido ou coalizão partidária, a independência entre eles encontra-se relativizada, em face da sua articulação por um mesmo centro, o qual considera desleal e pouco elegante exprobar publicamente aos agentes governamentais recrutados em seus quadros. Os parlamentares, outrossim, submetidos a uma disciplina rígida por suas agremiações, ficam a elas subordinados de tal forma que não lhes resta autonomia para serem considerados verdadeiros representantes do povo.

Ainda assim, a separação de Poderes disciplina e limita o uso do aparelho de Estado pelos exercentes do poder político.

20. O papel do Poder Judiciário

A fim de afastar as conseqüências de uma colisão entre Executivo e Legislativo, é recomendável dotar o Judiciário da efetiva condição de Poder estatal, capaz de defender o cidadão contra os excessos administrativos ou legislativos. A atribuição de recursos orçamentários na Constituição, a serem liberados automaticamente, independente de específica autorização do Congresso ou do Governo, garante a autonomia sob o aspecto material, complementada, no plano pessoal, com o asseguramento de garantias efetivas aos magistrados, inclusive real irreduzibilidade dos seus vencimentos em face do fenômeno inflacionário. Ao controle da constitucionalidade, mesmo quanto à lei em tese, convém acrescentar a representação por ilegalidade de normas secundárias emitidas pelos órgãos e tecnoestruturas do Poder Executivo, facultando a repressão dessas violações ao império da lei, na sua fonte.

21. O controle popular do poder estatal

Qualquer sistema de controle do poder do Estado somente será eficaz, se existir uma fiscalização popular ativa, interessada e esclarecida, exercendo-se sobre os detentores das funções de Governo, mediante a prática de debates públicos, ação sobre os parlamentares e eleições livres, honestas e freqüentes.

O povo, nas democracias, em vez de objeto do poder, é o seu titular. Não pode, por isso mesmo, deixar de assumir os encargos do controle. Democracia é participação em todos os setores da vida pública. Supõe, como ensina LASSALE⁽⁴⁸⁾, um compromisso do cidadão na vida cotidiana, algo mais que o exercício periódico do direito de voto. São precisos cidadãos politicamente ativos para que possa realizar-se um regime democrático.

(48) LASSALE, J. P. Op. cit., p. 89.

(49) ORTEGA Y GASSET, J. Op. cit., ref. 27, p. 78.

O quadro atual é desolador. A alienação política é um problema das sociedades industriais. Vivemos a época do homem-massa, cuja mentalidade, no vívido retrato traçado por ORTEGA, é a de uma criança mimada, inconsciente dos seus deveres, porquanto conhece, apenas, desejos a serem satisfeitos a qualquer preço, mesmo com o sacrifício da liberdade autêntica.

Sem uma conscientização popular, inexistirá controle eficiente do poder político. É preciso suscitar “uma hiperestesia de responsabilidade” (49), a fim de que o povo venha assumir o seu papel fiscalizador, em ordem a assegurar a esfera de dignidade pessoal dos cidadãos contra as investidas do Leviatã.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

- 1) ARENDT, Hannah. *Sobre la Violencia*. México, Joaquin Mortiz, 1970.
- 2) ARON, R. *Ensaio sobre as Liberdades*. Lisboa, Aster, 1965.
- 3) ARON, Raymond. *Dezoito Lições sobre a Sociedade Industrial*. São Paulo, Martins Fontes Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- 4) BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2ª ed., São Paulo, Ed. Saraiva, 1972.
- 5) BILLY, Jacques. *Les Technocrates*. 3ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1975.
- 6) BOBBIO, Norberto. Quais as alternativas para a democracia representativa? In: *O Marxismo e o Estado*, Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- 7) BURDEAU, Georges. La démocratie et les contraintes du nouvel âge. In: *Traité de Science Politique*. 2ª ed., Paris, Librairie Générale et de jurisprudence, 1974, v. 8.
- 8) CHATELET, Francois e Pisier — KOUCHNER, Évelyne. *As Concepções Políticas do Século XX*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- 9) DION, Léon. *Les Groupes et le Pouvoir Politique*. Québec, Ed. Université Laval, 1965.
- 10) DRUCKER, P. F. *Uma Era de Descontinuidade*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- 11) ELLUL, Jacques. *L'Illusion Politique*. Paris, Laffont, 1977.
- 12) ESCOUBE, Pierre. *Les Grands Corps de l'État*. 2ª ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1976.
- 13) FORSTHOFF, Ernst. *El Estado de la Sociedad Industrial*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- 14) FORSTHOFF, Ernst. *Stato di Diritto in Transformazione*. Milano, Giuffrè, 1973.

- 15) FRAGA IRIBARNE, Manuel. *La Crisis del Estado*. 2ª ed., Madrid, Aguilar, 1958.
- 16) GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. 3ª ed., Madrid, Alianza, 1982.
- 17) GARCÍA-PELAYO, M. *Burocracia y Tecnocracia y Otros Escriptos*. Madrid, Alianza, 1974.
- 18) GURVITCH, Georges. *Os Quadros Sociais do Conhecimento*. Rio de Janeiro, Moraes, 1969.
- 19) JOUVENEL, Bertrand de. *El Principado*. Madrid, Ed. del Centro, 1974.
- 20) LAJUGIE, J. *As Doutrinas Económicas*. 3ª ed., São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964.
- 21) LASSALE, Jean Pierre. *Introdução à Política*. 2ª ed., Lisboa, Dom Quixote, 1971.
- 22) LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas Fundamentais de la Democracia Moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.
- 23) LEPAGE, Henri. *Autogestion et Capitalisme*. Paris, Masson, 1978.
- 24) MAILLET, Pierre. *O Crescimento Económico*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1968.
- 25) MARINETTI. Manifesto político do partido futurista. In: BERNARDINI, Aurora Fornoni. *O Futurismo Italiano*. São Paulo. Perspectiva, 1980.
- 26) ORTEGA Y GASSET, José. *La Rebelión de las Masas*. 14. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1954.
- 27) ORTEGA Y GASSET, José. *Meditación de la Técnica*. 3ª ed., Madrid, Revista de Occidente, 1957.
- 28) PASINI, Dino. *Stato-Governo e Stato-Società*. Milano, A. Gluffrè, 1978.
- 29) PERROUX, François. *O Capitalismo*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1961.
- 30) POGGI, Gianfranco. *A Evolução do Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- 31) REALE, Miguel. *Política de Ontem e Hoje*. São Paulo, Saraiva, 1978.
- 32) SALLOIS, Jaques, e CRETIN, Michel. O papel social dos altos funcionários e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos. *O Estado em Crise*. Rio de Janeiro, 1977.
- 33) SÁNCHEZ AGESTA, Luis. *Las Antítesis del Desarrollo*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.
- 34) SCHMITT, Carl. *Legalidad y Legitimidad*. Madrid, Aguilar, 1971.
- 35) SOUZA, José Pedro Galvão de. *O Estado Tecnocrático*. São Paulo, Saraiva, 1973.
- 36) VECCHIO, Gorgio del. *Lições de Filosofia do Direito*. 2ª ed., Coimbra, Arménio Amado, 1951.