

REVISTA CEJ

ISSN 1414-008X
Ano XXVI
jul./dez. 2022

Centro de Estudos Judiciários
do Conselho da Justiça Federal

84

Da *Lex Aquilia* à responsabilidade do Estado pela perda de uma chance: breves considerações sobre a evolução da responsabilidade civil aquiliana

Administração judiciária e neurodiversidade: o desafio ético do autoconhecimento organizacional

O *continuum* político-burocrático e o pseudorracionalismo jurídico



O CONTINUUM POLÍTICO-BUROCRÁTICO E O PSEUDORRACIONALISMO JURÍDICO

THE POLITICAL-BUREAUCRATIC "CONTINUUM" AND LEGAL PSEUDO-RATIONALISM

João Gaspar Rodrigues

RESUMO

Este estudo busca compreender o contexto gerador da relação íntima estabelecida entre política e elite burocrática, denominada de "continuum político-burocrático", que retira a necessária autonomia do aparato burocrático frente à classe política.

PALAVRAS-CHAVE

Filosofia do Direito; burocracia; política; continuum; Estado de Direito; democracia; pseudorracionalismo jurídico.

ABSTRACT

The purpose of this study is to try to understand the context that generates the intimate relationship established between politics and the bureaucratic elite, called the political-bureaucratic continuum. Phenomenon that removes the necessary autonomy of the bureaucratic apparatus vis-a-vis the political class.

KEYWORDS

Law Philosophy; bureaucracy; policy; continuum; Rule of law; democracy; legal pseudo-rationalism.

1 INTRODUÇÃO

O que define uma instituição pública, dentro do amplo aparato burocrático do Estado, não é o trabalho desenvolvido e entregue à sociedade, como pode parecer à primeira vista, mas os movimentos internos que estabelecem espaços de atuação de cada um de seus órgãos componentes (aqueles que executam, finalisticamente, serviço demandado). O trabalho externo e seu padrão de efetividade são consequências diretas do perfil intraorgânico adotado.

O nível de excelência e de abrangência resolutive pode ser vítima do processo de dissolução determinado pelas forças atuantes dentro da estrutura orgânica e diretiva (da atividade-meio à atividade-fim). Essas energias internas, quase sempre divergentes e desapegadas de princípios elevados, expõem, para o bom observador, nervuras sensíveis das instituições burocráticas, refletindo-se nas suas atuações (ou inserções) práticas na sociedade.

Uma instituição pública é expressão da vontade forjada pelos seres humanos que a compõem. O homem é o mundo do homem¹. Não há como fugir desse figurino. E, no dia a dia visceral dessas instituições burocráticas, ingredientes do composto funcional que chegam aos cidadãos na forma de serviços são os mais curiosos possíveis: carreirismo, conflitos pessoais, mandonismo, patrimonialismo administrativo, clientelismo, sectarismo etc. É como uma imensa máquina de salsicha: de um lado, entram todas essas partes menos nobres do comportamento humano (e dos correspondentes vícios burocrático-administrativos) e, do outro, saem pacotes etiquetados de serviços prestados à população demandante e consumidora.

Para prosperar nesse caos, só existem três alternativas para integrantes do serviço burocrático: aderir às correntes internas, ser indiferente ou resistir inteligentemente ao seu campo gravitacional. Nesta última opção, deve-se exercer técnica semelhante à luta oriental, em que se utiliza o impulso e a investida do adversário para triunfar sobre ele. Nas duas outras alternativas, há imposição de elevado preço, e algo muito valioso fica para trás: a luta desinteressada pelos valores comuns ou pelos interesses de transcendência pública.

Toda forma de poder e de autoridade apresenta seus perigos inerentes. Com o tempo e a consolidação das condutas burocráticas, agentes primários de execução funcional são confinados à teia infinda de relações rotineiras, sem ânimo para arrostar desafios que põem em risco as carreiras e, principalmente, o bem-estar físico e mental. É a resignação, fruto da exaustão e da evidência do inexorável, até porque navegar contra a corrente é sempre mais difícil e mais desagradável. Sem energia de um impulso ético, entregam-se ao *continuum*², pois o esforço de resistir-lhe é comparável ao de um homem que busca, em trabalho solitário e quimérico, construir diques e barreiras para conter o curso natural de um rio caudaloso.

Qualquer sistema, por mais diverso, complexo, esquemático ou axiomatizado que seja, possui uma lógica interna que funcio-

na como sustentáculo ou justificativa de sua existência, capaz de identificar tipos de estruturas globais resistentes à usura do tempo. Determinar essa “lógica subterrânea” do que denominamos “*continuum* político-burocrático”, ainda que em seus traços embrionários, é o propósito deste ensaio. Para estabelecer essa premissa de forma teoricamente razoável e defensável, as reflexões são lançadas em sucessivas aproximações³, tentando, em cada etapa, aperfeiçoar os instrumentos argumentativos – categorias, conceitos, imagens etc. rumo à totalização dialética.

Apresentar a questão em toda sua amplitude conceitual e lógica, em fórmulas simples e peremptórias, lançando alguma luz sobre pontos nebulosos, possibilita a deflagração de discussões futuras mais profundas e frutíferas (essa possibilidade já constitui recompensa suficiente ao esforço empreendido de análise e de compreensão). É certo que, antes de qualquer abordagem teórica, há um contexto, um dado estado de fato, um conjunto difuso e disperso de certezas empíricas que nos confere, mais ou menos, crença a respeito das instituições encarregadas de atender às demandas individuais/coletivas e o modo como atuam.

O intuito é tentar compreender o contexto gerador da relação íntima estabelecida, consciente ou inconscientemente, entre política e burocracia; buscar a unidade conceitual na diversidade fática e empírica (espécie de “encapsulamento teórico”), que é, ao cabo e ao fim, propósito básico de qualquer investigação científica. O método utilizado no ensaio é comparativo, a partir da análise dos atributos das duas esferas políticas. Não se pretende, iconoclastamente, apresentar mecanismos para eventual ruptura⁴, até porque a “ruptura com o passado só é possível se no horizonte já se delinea o futuro” (JOLIF, 1970, p. 59). E, definitivamente, pela análise feita ao longo das páginas deste singelo estudo, ainda não foi possível divisar um futuro de mudanças, dadas poderosas forças hostis de permanência. Para indicar um tratamento, primeiro faz-se necessário um diagnóstico preciso, o que ainda não se tem – de forma muito clara – na doutrina atual.

2 ELITE BUROCRÁTICA, CLASSE POLÍTICA E CONTÍNUO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

O século XIX, sob estímulo da expansão universalizante do eleitorado e das atividades do Estado, assistiu à formação de duas poderosas instituições: partidos políticos, suporte essencial da classe política e mecanismos necessários para expressar e executar a vontade do Estado, e serviço público civil (LIPSON, 1976, p. 307), sobrepondo-se à tradicional estrutura política tripartite⁵. Destacam Karsten e Beckman que o grande responsável pelo robustecimento da burocracia é o regime democrático: *A democracia tem, em todo mundo, gerado grandes burocracias, que reinam sobre nossas vidas com um poder cada vez mais arbitrário* (KARSTEN e BECKMAN, 2013, p. 72-73).

No século XX, processos de governo consistiram, mais uma vez, em associação entre partidos e serviço público, os quais

puseram a técnica administrativa a serviço da força política – e é em suas mãos que se enfeixa o poder real. A maior parte das atividades do Estado moderno se realiza por meio da união de um partido ao serviço público.

Essa nota histórica, plenamente atual, indica que há duas ordens ou esferas políticas a serem sopesadas no moderno Estado de Direito: a ordem político-partidária (PP) e a ordem político-institucional (PI)⁶. PP e PI são dois braços muscudos e poderosos do Estado⁷; são dois mundos: o mundo político e o mundo institucional (ou burocrático), em tese, separados por um “abismo infranqueável”. Este abismo infranqueável entre as duas esferas de atuação cinge-se, de modo que a primeira esfera (institucional/burocrática) é regida por certas máximas, imperativos, prescrições, normas e outros meios racionais de coerção; e a segunda (política) é guiada pela enigmática arte do possível, do transitório e do circunstancial (OAKESHOTT, 2020, p. 14). É o ramo dos negócios humanos menos aberto ao tratamento racional. Para a política, linguagem da verdade é a linguagem do imediato, do concreto e do palpável.

Ação política não é produto exclusivo da razão. Tudo que existe no próprio homem é encontrável na política: amor, vontade, paixão, ódio, memória, aprendizado, pensamento lógico, além de bondade e misericórdia junto com crueldade e maldade (LIPSON, 1976, p. 9 e 10; JIMENEZ DE PARGA, 1971, p. 32). A presença de fatores não racionais, de par com outros fatores racionais, não impede, todavia, a compreensão desse conjunto demasiado e essencialmente humano.

De um lado, a burocracia representa o núcleo de estabilidade racional do Estado e da sociedade na condução de serviços administrativos das mais diversas índoles⁸. O parâmetro essencial é a imposição da lei, da ciência e da especialização técnica; é a organização da paixão no seio da vida política. Seu signo mais característico é a perdurabilidade, pois opera nas entranhas do Estado independentemente do vai-e-vem precário e alternado do poder político⁹. Sua *pièce de resistance* é conferir estabilidade aos negócios públicos, pela previsão normativa de sua perene atuação funcional. Lipson (1976, p. 441) destaca este aspecto:

Quando um partido derrota seu rival, em eleições livres e processadas de maneira pacífica, e uma nova administração e nova maioria legislativa substituem as anteriores, o pessoal dos mais altos escalões e alguns dos programas de Governo serão trocados por outros. Mas o serviço público civil, os órgãos judiciários e a maior parte das diretrizes em vigor continuarão a operar sem qualquer alteração.

Os meios de atuação da PI buscam, em linguagem, narrativa e normas jurídicas, a expressão última de uma sedimentação racional. *Constituem os órgãos de transmissão da força colocada ao serviço do direito* (BRUTAU, 1977, p. 225), extraindo suas instruções específicas para executar tarefas, diretamente da plataforma proporcionada pelo Estado de Direito.

De outro lado, a política partidária vive da impermanência, do transitório e do contingente e sempre rebelde ao *logos* ou a imperativos a priori – em uma espécie de “animalidade política” (“*mezzo uomo mezzo bestia*”). O parâmetro essencial aqui é o cálculo (ou “frio calculismo”, em sua versão mais radical). Seus mecanismos de poder são negociação, articulação, retórica persuasiva/exortativa, jurigênese etc.

Não se pode esquecer um detalhe importante: o conhecimento dita, atualmente, a trajetória política da sociedade moderna, o que confere ainda maior importância ao aparato burocrático que, para atuar, depende de habilidades técnicas e intelectuais¹⁰. Isso, paralelamente, tem contribuído para agudizar o problema do “*amateur*” na organização estatal e a deprimir a reputação do político, levando a outra distinção relevante: para a função política, requer-se representantes, e o procedimento adequado é a eleição; para a função administrativa ou burocrática, são necessários experts, e o método de recrutamento pressupõe um sistema de méritos.

As fontes de poder são cada vez mais intangíveis: *a manipulação de símbolos, a coleta e exploração de dados, a invenção de fórmulas e teorias* (FOER, 2018, p. 83). Se, no passado, filosofia e religião eram princípios de vida; hoje, o homem adota, progressivamente, conhecimento e ciência como princípios vitais. É o primado da razão científica, a qual orienta-se para o campo técnico e tecnológico (NICOL, 1953, p. 197). A vantagem competitiva não está mais nas mãos que executam, mas nos cérebros que indagam, projetam e criam. O domínio efetivo da natureza nunca se fez pela força, mas pela compreensão (e eventual poder é subproduto da mesma compreensão).

A política (PP) é portadora de discurso em que cada afirmação confunde mais do que expressa a verdade; em que *sim* e *não* se equivalem. Penetra em um tipo de solo incapaz de sustentar e nutrir a essencialidade do Estado de Direito, que descansa em uma espécie de racionalidade exigente e triunfante. O *player* político envolto na limitação do contingente e do transitório pode ser agente de ação, mas nem sempre de conhecimento ou de adequação aos princípios regentes da regularidade institucional, razão pela qual esse nicho funcional compete ao aparato burocrático (PI), dotado de discurso juridicamente significativo e estabilizante, sem submissão ou interdependência, por isso, aos fins fluidos da política.

Ambas as esferas políticas apresentam suas armadilhas de captura, sendo que as mais insidiosas e cruéis são provenientes da esfera político-institucional, dadas amarras técnico-jurídicas manipuladas. O ataque mais certo e mortal sempre ocorre via ordem político-institucional, disfarçado pela racionalidade (ou pseudorracionalidade) ínsita ao sistema jurídico¹¹. A coisa se passa mais ou menos assim: a classe política (na manipulação de seus poderes de nomeação¹², aprovação de leis ou formação do Direito, criação legislativa de cargos públicos e liberação de recursos financeiros) captura órgãos diretivos das instituições de controle burocrático (mais sujeitos ao carreirismo e às influências políticas de indicação e de nomeação)¹³ e, a partir desse espaço cômodo, passa a exercer injunção ou ação neutralizadora sobre ações promovidas pelas unidades funcionais ou burocráticas não diretivas (sujeitas à progressão funcional e disciplinarmente aos órgãos diretivos e de controle interno).

Dadas as estratégias políticas de cooptação e de injunção, o reino animal oferece analogia intuitivamente compreensível relativa às manobras de captura de presas por crocodilos às margens do rio Nilo: *Um crocodilo morde uma presa enquanto outro crocodilo a segura em um movimento de rotação; dois crocodilos carregam juntos, a presa já morta*¹⁴ (FERRATER MORA, 1983, p. 52).

O parâmetro analógico com a questão político-burocrática que ocupa este artigo é de evidência paralisante. O primeiro crocodilo que morde a presa é a classe política (PP); enquanto o outro que a segura e exerce mortais movimentos de rotação é a gestão dirigente do aparato burocrático (PI) – com seus tenazes administrativo-disciplinares. A presa, obviamente, é personalizada por todos agentes que tentam atender ao interesse público na entrega de serviços socialmente relevantes (e politicamente desinteressados) que, necessariamente, arrostando interesses particularmente poderosos.

Ao exercer os poderes já referidos de nomeação – jurigenéticos (*law-making*), orçamentários, criação de cargos públicos etc. – a PP aprisiona a PI (retirando-lhe a necessária autonomia) em um sistema corrupto dependente de favores pessoais, indicações políticas, nomeações, reconduções etc. Esse sistema é verticalizado (alcançando os mais elevados cargos da Administração Pública), horizontalizado (*all-embracing* e capilarizado entre os cargos “mais baixos” da Administração) e recheado de fecundas conexões (dentre elas, as conexões parentais e familiares), e, por isso mesmo, extremamente poderoso, capaz de destruir (ou neutralizar) qualquer ameaça aos seus fundamentos.

Sobre poder jurigenético da política (talvez o mais importante dentro de um Estado de Direito), Lipson (1976, p. 265-266) expressa que:

Embora exista sempre certa interação entre a lei e a Política, é esta que dirige primordialmente a lei, e não a lei que controla e determina a Política. Nenhuma norma jurídica como nenhum acatamento ao constitucionalismo faz nascer qualquer sociedade politicamente livre. Ao contrário, uma política de liberdade é que conduz à aprovação do constitucionalismo e da lei. O que se denominou ‘o firmamento das leis’ [the firmament of law] não tem apoio próprio: encontra suporte nas colunas da Política, sem as quais desmorona de modo inevitável. [...] Se existe o império da lei é porque uma vontade política assim o quer.

A ideal separação autônômica¹⁵ entre PI e PP protege a sociedade contra a permanente e sedutora tentação do *monolitismo político* (ou *compacidade política*) – categoria que rompe essa dualidade essencial entre poder e saber na criação do Direito¹⁶, ou da “soberania do *querer*” (expressão da vontade estatal) e a “soberania do *agir*” (execução da vontade estatal), conforme Thomas Paine (1964, p. 156). Quando não há essa compartimentalização bem definida (e melhor ainda, respeitada), nem o distanciamento adequado nem as regras jurídicas passam a possuir apenas um valor instrumental e aderente, quase ficcional (vide item 4), defraudando, em larga escala, a sociedade. A própria democracia é comprometida, consoante lição de Dwight Waldo (1961, p. 31/120):

Quando estas duas funções estão devidamente separadas e institucionalizadas, o sistema resultante será democrático e eficiente. [...] Para que a Administração [PI] atinja seu pleno tamanho e maturidade funcional, deve doravante ser considerada não como um ramo do Estado, mas como parte integrante e vital do sistema democrático. Não deve ser simplesmente submetida ou controlada pelo governo [PP], mas sim ser um agente ativo na provisão de instrumentos, no apoio e na realização da democracia.

J. M. Pfiffner (1935, p. 12), em obra clássica sobre o tema, também assevera que:

A política é [...] uma parte inevitável e necessária do processo do governo. Mas deve ser controlada e confinada à sua esfera própria, que é a determinação, cristalização e declaração da vontade da comunidade. A Administração, ao contrário, é a execução dessa vontade uma vez explicitada por procedimentos políticos. Destas premissas, deriva a chave da nova Administração pública, a conclusão de que a política deve ater-se à sua esfera de determinação de diretrizes e deixar à Administração aplicar seus procedimentos técnicos próprios, livre do estorvo da intromissão política.

Por essa senda (a dependência da elite burocrática), a PP, lenta, mas progressivamente, acaba penetrando nas entranhas da burocracia, confundindo, criando embaraços à atuação técnica e deteriorando sua integridade (resultando nos famosos vícios administrativos declinados, a título exemplificativo, neste ensaio).

Não obstante, essas duas esferas políticas estão, na prática, estreitamente imbricadas¹⁷, de modo que, com frequência, não se sabe precisar de qual lugar parte a ação revanchista, de retaliação ou de contenção. A influência sobre a ação funcional das unidades executivas parece ser o “ponto de juntura” entre os níveis políticos, em que a PP não pode agir diretamente¹⁸ e coopta a gestão diretiva da PI para executar ações de “neutralização” sobre seus estratos inferiores (ou até contra adversários políticos). A PI exerce, não raras vezes, o papel de “machado de batalha” da PP. A represália política externa emerge, em regra, do âmbito burocrático interno, que consegue reunir, em suas expressões estatais, valores persuasivo e coativo. Sem adesão dos órgãos diretivos internos (a elite dirigente da burocracia), sem essa ponte lançada sobre o abismo da impunidade e da corrupção, a interferência e eventuais vinditas políticas não se concretizam no alcance desejado.

São esferas tão próximas que, às vezes, é praticamente impossível distingui-las em seus *modus operandi*, dado o padrão especular. É um mundo espelho, com procedimentos miméticos e simétricos que levam, na maioria das vezes, a abraços fraternais. Há homogeneidade comportamental, principalmente entre elites diretivas. Essa homogeneidade é, por natureza, corruptora, pois abre, no horizonte de atuação funcional, a vertigem das possibilidades indefinidas em prejuízo dos direitos da razão e da ciência. Por trás desse espelho, um caudal de corrupção flui permanentemente com a tranquilidade do *fait accompli* e com a convicção da evidência mais constrangedora.

A classe política, por ser composta por pessoas autocentradas e guiadas por motivações utilitaristas, é muito refratária em aceitar de ânimo leve medidas ou ações que vão de encontro aos seus interesses imediatos, principalmente os de sobrevivência política¹⁹. Exemplo recente está na edição da Lei n. 14.230, de 25/10/2021, que, em termos práticos, transformou em pó o combate à improbidade administrativa, ao mutilar profundamente a Lei n. 8.429/1992.

As esferas, objeto deste estudo, formam um *continuum*, em uma “máxima identificação do *saber* com o *poder*” (BRUTAU, 1977, p. 11), em que tudo – desejos, interesses, tendências, inclinações subconscientes, símbolos etc. – parece interrelacionado. “Político” e “burocrático”, “atividade partidária

ria” e “atividade burocrática” não são categorias distintas das estruturas políticas presentes na sociedade, as quais tenha se sobreposto (ou sotoposto) alguma realidade capaz de mantê-las isoladas e infensas à influência recíproca. Esse *continuum* evidencia-se de maneira gráfica por um padrão dinâmico, tanto no *modus operandi*²⁰ quanto no *modus vivendi*, implicando não apenas a sabotagem do esforço resolutivo das unidades funcionais, mas também a punição – formal ou informal – das ações que se evadem das rotinas tacitamente admitidas como toleráveis aos olhos do *continuum*.

Um exemplo desse *continuum* extrai-se do cruzamento parental constatável nas instituições burocráticas entre si e entre a classe política. Estabelece-se uma elite burocrática com base, predominantemente, nos laços de parentesco, de simpatias (ou antipatias) quase parentais e no culto a personalidades, reduzindo assim, segundo Lipset (1960, p. 66), a “oportunidade de desenvolver uma burocracia eficiente, que é exigida por um moderno Estado democrático. Para dissecar a conduta funcional de alguns *managers*, basta analisar o círculo mágico dos componentes genéticos – e personalísticos – envolvidos na equação, sem a necessidade de se perder nos meandros de um psicologismo inconsistente (confinos, inclusive, inacessíveis à investigação). Por incrível que pareça, o ponto de vista biológico *latu sensu* exerce fundamental influência nas decisões mais importantes do aparato burocrático; decisões que são, em muitos casos, adendo à certidão de nascimento.

Os fluxos genético e parental coincidem em manter ou fortalecer o *continuum* entre as duas ordens políticas, de forma discreta para evitar escrutínio público. Difícilmente é possível uma compreensão da Administração Pública brasileira sem o componente genético. Bem compreendidas as estruturas familiares e biológicas, tem-se o santo-e-senha para decifrar a conduta administrativa, em uma verdadeira “dissecção genética da conduta”.

O componente genético desenvolve-se em uma irredutível multiplicidade de formas, de categorias e de experiências, difíceis de se deixar aprisionar em conceitos apriorísticos. Exemplo claro disso se dá com a Súmula Vinculante n. 13, que não consegue enfeixar, nos seus limites conceituais, as múltiplas modalidades – existentes e por existir – de nepotismo no serviço público. O fenômeno biológico, por ser aberto e variado em suas conexões (individuais, sociais, culturais e políticas), está sempre à frente das amarras normativas ou conceituais.

Embora o aparato administrativo atue num nível técnico-jurídico sob imperativos jurídico-constitucionais, suas raízes ainda permanecem fincadas em uma esfera biológica. O meio burocrático ainda é colonizado por uma realidade genética, parental, não logrando agir sob padrões exclusiva ou predominantemente extragenéticos.

O contínuo político-burocrático é uma definição ostensiva da relação íntima, em contínua expansão²¹, entre a ordem político-partidária e a político-institucional (ou político-burocrática). Essa forma de convivência (“casamento contranatura”), em que ambas as esferas encontram meios de sobreviver e prosperar nos possíveis encontros suicidas, definitivamente não favorece o ideal democrático, nem atende às necessidades básicas da sociedade. Ao contrário, esse *continuum*²² é alcançado (ou estruturado) em prejuízo dos elevados interesses da sociedade e progride sobre suas ruínas (corrupção, violência, criminalida-

de, crônicos vícios administrativos, baixos padrões educacionais etc.). Flui dessa fonte fatal uma grande quantidade de males e de resíduos típicos que embaraçam o progresso do país.

A concepção desse *continuum* é, sem dúvida, abstrata, mas de uma abstração necessária (JOLIF, 1970, p. 235). Ela não impede a compreensão do concreto; ao contrário, possibilita-a: graças a ela, o concreto deixa de ser apreendido como uma multiplicidade caótica e aparece como um todo organizado e ordenado, cujo interior cada elemento torna-se significante, fazendo compreensível o todo.

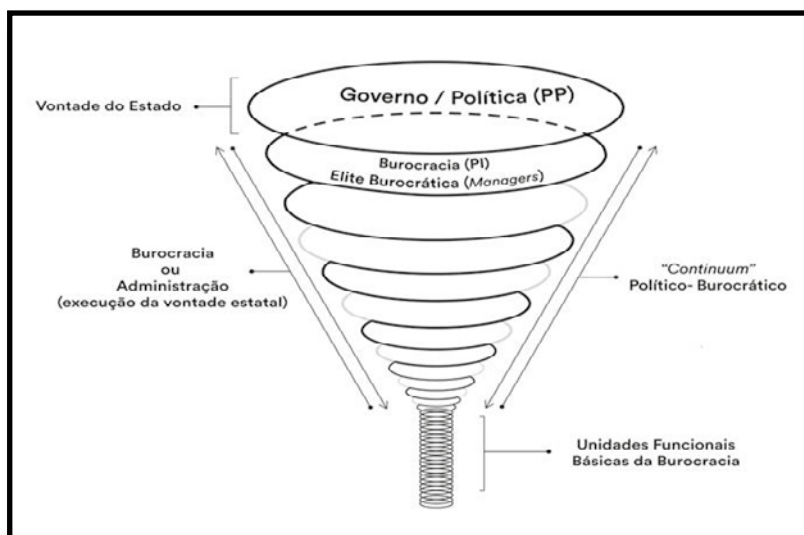
Afirmar que há continuidade nas realidades políticas dessas duas esferas (PI e PP) não implica a negação de que pode haver, ocasionalmente, mudanças abruptas ou “singularidades”. É simplesmente por manifesto que nenhuma mudança de referência é de tal monta que negue um sistema de continuidade (ou de interconexão) entre as referidas esferas e seja capaz de trazer um reajuste definitivo. A corrupção estrutural que afeta o país há muito tempo e a insegurança pública que atenaza a população de forma crescente são exemplos de como há acomodação do sistema a uma zona de conforto, que é justamente o *continuum* – a *entente cordiale* estabelecida entre as duas esferas. Isto é, ponto de tangência em que os princípios e as finalidades práticas se confundem.

Os pensamentos e princípios orientadores (a *Weltanschauung*) da elite burocrática (estratos diretivos) se aproximam muito mais da PP do que da missão de aplicar lei das unidades funcionais básicas do aparato burocrático. São, a cada momento, resultado de causas exteriores agindo sobre ela, fechando o círculo que leva às inúmeras mazelas sociais sobreditas (corrupção, violência, criminalidade incontrolada, abusos institucionais etc.).

Quando uma instituição burocrática se organiza, pelos menos dois elementos surgem desde logo: um repertório de normas (direitos e responsabilidades), a ser observado nas diversas formas de atuação, e uma autoridade diretora, o *manager*. O *continuum* tem, como elo (fio condutor), *managers* burocráticos – as autoridades diretoras ou gestoras – e, como instrumento ou liga aglutinadora, normas jurídicas que demandam concreção e aplicação (vide item 4).

Entre os *managers* e as unidades funcionais básicas do aparato burocrático, existem anéis concêntricos que vão reduzindo os campos de opção e tornam cada vez mais restrito o âmbito das decisões (LIPSON, 1976, p. 305), ou seja, a margem de arbítrio. Na prática, quanto mais afunila o âmbito das decisões, menos se faz sentir efeitos do *continuum* político-burocrático, fazendo desse modelo uma estrutura com mais cabeça que base.

Caso concebido o processo de tomada de decisões no âmbito burocrático como uma série de círculos concêntricos, tem-se uma visão de como atua o *continuum*. Cada círculo representa um campo de opções entre possíveis diretrizes. Quando uma delas é adotada, o círculo imediatamente menor proporciona a oportunidade de uma nova escolha, evidentemente limitada pela decisão anterior, e assim por diante. À medida que os círculos vão diminuindo, levam consigo a margem de arbítrio e se afastam do poder atrativo do *continuum*. Infelizmente, o inverso não ocorre, ou seja, a energia objetiva das unidades básicas no desempenho de suas funções não atinge, de forma expansiva, proporcional ou diretamente, estratos diretivos.



A figura sintetiza a ideia

Os gestores, devidamente aboletados nos órgãos diretivos (por nomeação ou indicação política), afastam-se dos princípios técnicos de atuação prática dos órgãos básicos de execução e, por isso, naturalmente, acham-se envoltos por um “véu de indiferença” em relação a valores republicanos e democráticos. Suas ideias naturais não cultivadas da alta moralidade do serviço público – visto que estão mais próximos da esfera política – em vez de proporcionarem remédio para parcialidade das paixões, conformam-se de preferência com essa parcialidade, dando-lhe maior força e influência (HUME, 1963, p. 32). Não parecem aderir ao “contrato original” de atenção a outros interesses, ainda que superiores, que não os seus próprios (de sobrevivência política, semelhante à PP) e de seu estamento burocrático. Os desafios de gestão que se lhes antepõem, a exigir decisões racionais e técnicas em busca da promoção da ordem coletiva e do supremo interesse público, são geridos de forma irracional, dentro das métricas corruptas próprias da esfera política. Não são, enfim, arrebatados pela força e pela energia da ação técnico-jurídica, nem *pro aris et focis*, mas pelo jogo de cena político-burocrático.

Os princípios que regem o Estado de Direito Democrático são conchas habitadas pelos políticos e pelos *managers*, isto é, deixam apenas entrever o espécime escondido, não seus interesses primários e triunfantes de sobrevivência. As duas formas de expressão estatal de poder se comunicam subterraneamente; permutam-se e misturam-se; apresentam, nos limites imprecisos do *continuum*, íntima interconexão.

A relação promíscua entre as duas esferas é estabelecida dentro de processos de interação quase simbiótica (pessoal, política, social, econômica etc.), nos quais se supõe que certos elementos atuam sobre outros que, por sua vez, reatuam sobre os primeiros, com reajustes contínuos e mútuos (nem sempre harmônicos e perfeitos). Os reajustes constantes potencializados pela extrema adaptabilidade das esferas políticas impedem que surja uma linha de ruptura completa e brusca entre as duas instâncias de poder.

A lógica do *continuum* se dá sobre o princípio da reciprocidade²³. Quem dá, recebe; e quem recebe terá de oferecer alguma coisa. O referido princípio é a argamassa que une os interesses das duas esferas, forjando o *continuum*. Nele, a política e a burocracia

encontram uma união pragmática e utilitária, produto da deliberação de dar e de receber. Esse pacto de reciprocidade – às vezes silencioso, outras vezes manifesto – responde, como já dito, pelos muitos pontos de contato entre as duas esferas políticas²⁴, gerando equilíbrio e compensação quase mecânicos.

Assim como “o homem rico está sempre vendido à instituição que o torna rico” (THOREAU, 1964, p. 15), o *manager* está sempre em débito com o político que o empoderou (mediante nomeação, indicação, condução ou recondução) na elite burocrática. Esse esquema, na prática, quase não comporta exceção. Nele (como em qualquer esquema corrupto),

gesto substitui ação; forma prepondera sobre conteúdo e sobre substância; honra e dever não gozam de muito crédito; a única moral positiva é de ordem estética (vide item 4).

Em relação aos protagonistas desse *continuum* e resultados de eventuais enfrentamentos ou fricções inevitáveis, eles estão tão distantes que mais parece uma arena especialmente destinada a exercitar as forças dos lutadores em combates de gala ou arengas rituais (ou por prestígio), em que dificilmente pode ser eleito um campeão definitivo, mas certamente há sempre um derrotado a contabilizar: a sociedade, reduzida a estagnar na triste dialética cotidiana do medo, da insegurança e da corrupção. São forças que, entregues a si mesmas, voltam-se contra o indivíduo e a sociedade, defraudando-os em suas realidades e em seus sonhos mais profundos.

Ações, deveres, normas morais e valorações são entendidos não como elementos desligados da citada continuidade, mas como ingredientes da fusão funcionalista entre as duas esferas de influência. Por obra de algum “*malin génie*”, essas duas esferas se alinham no interesse próprio de seus líderes, como em uma sociedade original, em que desaparecem, como por encanto, todas as oposições e barreiras.

3 A ESTRUTURA INTERNA DO APARATO POLÍTICO-BUROCRÁTICO

O debate sobre ética inexistente dentro do aparato político-burocrático, com especial destaque para seus estratos diretivos. A definição de regras e de normas de ação para garantir harmonia das condutas do agente público com os fins que lhes são atribuídos, não é produzida institucionalmente. Prevalece, em geral, o *laisser-faire* ético. Isto é, o que “deve ser” (normas morais) é deduzido do “que é” (dados factuais produzidos a partir dos movimentos, contramovimentos e contragolpes internos).

O maior gargalo (ou desafio) das instituições burocráticas não é o cenário externo que são obrigadas a enfrentar (poder político, econômico ou ideológico), e sim mecanismos intestinos autogerados, de forma manifesta ou secreta. O nível de confiança interpessoal e interorgânico, impulsionado pelo aludido *laisser-faire* ético, tende a ser o mais baixo possível em suas estruturas funcionais, favorecendo e ampliando, formidavelmente, a capacidade autodestrutiva do chamado “fogo amigo” (*friendly fire*).

As instituições burocráticas encarregadas, por exemplo, de aplicar leis e fazer justiça (o aparato burocrático judiciário e suas instituições afins) constituem emblemático modelo de como engrenagens internas exercem maior influência que contragolpes externos, isoladamente considerados. Qualquer agente desse aparato que se dedique, de forma ativa e entusiástica, a defender, por exemplo, direitos humanos ou coibir abusos no âmbito do serviço público em geral, ou ainda sonhe com a poesia do coletivo como verdade essencial do agir, forjará mais inimigos no âmbito interno de seu respectivo órgão público²⁵, que, propriamente, no *front* externo.

Em suas estruturas internas e diretivas, valores particulares, setoriais ou setoriais prevalecem sobre valores universais (ou comuns) derivados do Estado de Direito. Os princípios universais do republicanismo e da democracia assumem, com assustadora frequência, um tom retórico e formal, não fundamentando ou justificando, substancialmente, ações funcionais dos *managers*.

Não há coerência entre os movimentos externos de suas unidades funcionais básicas²⁶ e os contramovimentos internos dos órgãos diretivos. Aqueles, em regra, são coloridos por princípios universais oriundos da democracia, do republicanismo e do senso de dever público; estes, com o preto e branco do pessoalismo e do exclusivismo irradiadores. Esse discrimen faz essas “unidades funcionais básicas” (sem laços de dependência política ou de subserviência) serem vistas com desconfiança, como um intruso na cena.

São as “questões internas” (e a forma como são procedimentalizadas ou geridas) que fortalecem ou enfraquecem os órgãos de ponta – principalmente os de controle e de fiscalização. O contínuo de realidades e de rotinas internas (que constituem, por assim dizer, o “submundo institucional ou burocrático”) conferem (ou não) o fio das armas esgrimidas no âmbito externo pelas respectivas unidades funcionais de execução.

Os estratos diretivos dessas instituições burocráticas se comportam como “donos” do espaço institucional (o “*übermensch*” nietzschiano²⁷), dominando a narrativa e exercendo atividade legislativa primária sobre as atribuições das unidades funcionais que as compõem. Estão “sempre prontos a aproveitar as oportunidades para ampliar as próprias prerrogativas” (HUME, 1963, p. 93). Sobre a recorrência da autorregulação em relação às suas próprias competências, foi travada valiosa discussão no Supremo Tribunal Federal, no bojo do MS 26.955-DF (Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 01/12/2010). Nesse julgado, o STF mandou clara mensagem à Administração Pública em geral: não é mais admissível, pelo cenário constitucional atual, modificar atribuições de cargo público por ato infralegal. Ato administrativo como portarias, resoluções ou instruções são meios juridicamente impróprios para “veicular norma definidora das atribuições inerentes a cargo público” (voto da relatora). Sem lei, não pode haver mudança nas atribuições que nasceram com o cargo e para cujo desempenho se deu o concurso público.

4 PSEUDORACIONALISMO JURÍDICO

A generalidade da lei²⁸ é acompanhada, inevitavelmente, de alguns inconvenientes, quando aplicada a casos particulares. Todavia, percebe-se que tais inconvenientes são sempre em menor número do que os resultantes de poderes inteiramente

discricionários conferidos ao aparato burocrático. A lei geral e imperativa restringe, em boa medida, abusos embutidos na resolução do conflito concreto sem qualquer referencial normativo. Restringe, bem-dito e de forma significativa, mas não elimina totalmente, nem impede que novas chaves sejam inventadas para violar uma fechadura criada. Novos caminhos são abertos continuamente para margear limites normativos ou dissimular seu descumprimento.

Em um Estado de Direito, toda e qualquer atividade burocrática desenvolve-se, de algum modo, na esfera do Direito. Quando administradas e executadas as leis, nas palavras de Thomas Paine (1964, p. 124), “está realizado todo o governo civil”. Se o Estado e seu aparato burocrático representassem um modelo sem importância, poucos cuidariam de discutir a validade de seus atos (LIPSON, 1976, p. 219). Sempre que, porém, grande soma de poder se concentra, não falta quem insista que ele deva revestir-se devidamente de forma jurídica, com razões lógicas e razoavelmente elaboradas.

A aplicação da lei por um *bureau* ou órgão administrativo consiste, em grande parte e essencialmente, em dar e expor razões. A questão de saber quais são as boas e más razões para qualquer decisão tem suscitado, nos teóricos do Direito e da democracia, incontáveis dificuldades e doces ilusões, além de inúmeras correntes doutrinárias. A margem de arbítrio na argumentação jurídica e sua crescente elasticidade é uma realidade que se impõe com rigor de lei natural no âmbito burocrático, não se restringindo, por óbvio, ao recesso dos tribunais e dos organismos quase judiciais.

Na prática, a garra dos sentimentos, das emoções, das propensões políticas e das convicções não articuladas é muito forte na formulação de juízos técnico-jurídicos – por parte da elite burocrática dirigente – e fator, em regra, determinante²⁹, justamente pela existência do *continuum* político-burocrático. Há, previamente, a adoção de uma decisão com base em tais variáveis, para só depois buscar a dogmática fundamentação jurídica³⁰ e a respectiva publicidade. Os imperativos jurídicos, portanto, são usados como pseudoargumentos para conferir sentido ou justificar decisões geneticamente políticas, que sequer tangenciam o interesse público, mas podem ser imputadas ao sistema normativo posto. O “intérprete” cria princípios pseudorracionais e, depois, os atribui ao legislador, para conferir-lhes verniz de autoridade, vez que, segundo conhecida asserção aristotélica (SABINE, 1964, p. 104), a lei é “razão imune ao desejo”. Assim, rigorosamente, o pseudorracionalismo destrói o próprio alicerce sobre o qual busca firmar-se.

O interesse público, frente a esse cenário, acaba sendo reificado, reduzindo-se a uma simples coisa, alcançável pela junção de pseudoargumentos lógico-racionais. No entanto, para ser promovido exige método, constância e firme obediência a parâmetros de atuação funcional. Ademais, buscar concretização de valores transcendentais como “bem comum” ou “interesse geral” é, antes de tudo, desvencilhar-se de falsos imediatos (experiência irrisória e incoerente da vida imediata) e de falsos absolutos (mito dos interesses pessoais racionais).

A casuística, auxiliada pelas conhecidas opacidade e ductibilidade do Direito, acaba sendo apenas reunião de razões forjadas sob analogias superficiais e aparências estruturais para

justificar qualquer decisão ou ato, em suas diversas modalidades – pareceres, laudos, fórmulas notariais, sentenças judiciais etc. É uma narrativa que consiste, muitas vezes, em criar *logos* no qual o inconcebível se conceba e o inexplicável se explique. Rompe-se, assim, com a essência do Direito de se ver plena e concretamente realizado, e não apenas estabelecido pelo que é lançado no papel ou em rompantes retóricos, sem o cultivo da moralidade. Para elevados fins de justiça e de certeza, a simples coerência da narrativa não satisfaz plenamente, diante, inclusive, da conhecida ambiguidade das palavras.

O caráter ambíguo e elástico das palavras foi objeto de atenção do filósofo irlandês George Berkeley (1948, p. 64): *Uma palavra tem em certas circunstâncias ou em certa conexão com outras palavras um significado e uma transcendência que não são os mesmos de quando foi pronunciada em diferentes circunstâncias ou em outro contexto.*

O estrato dirigente da burocracia faz uso das normas jurídicas para justificar e racionalizar suas decisões ou preferências instintivas, tornando-as legítimas e palatáveis ao Estado de Direito, por meio do instrumento mágico chamado “interpretação”³¹. Uma violência disfarçada de argumentos racionais, inaugurando nova escola que chamamos, por convenção pessoal, de *pseudorracionalismo jurídico*. O pior dos fins alcançado pelo melhor dos meios. Isso porque, quando se busca racionalizar alguma forma de conduta ou de decisão jurídica, compatível com linhas traçadas pelo Estado de Direito, usa-se as chamadas “boas razões” ou “razões persuasivas”, as quais têm, indubitavelmente, “elementos retóricos” e não apenas “lógicos”³². Abusa-se das “ficções gramaticais”³³, das tecnicidades (*technicalities*), das falsas sutilezas e requintes, jogando com palavras e argumentos não penetrados de juridicidade, na tentativa de dissimular as sombras de um perfil arbitrário e autoritário. *Os especialistas geralmente não são chamados para fornecer informações factuais ou análises imparciais para tomadas de decisão de homens públicos responsáveis, mas para dar cobertura política para decisões já feitas e baseadas em considerações completamente outras*, diz Thomas Sowell (2011, p. 50).

Essa situação não apenas engendra o autoritarismo burocrático, mas também a constituição de classe ou camada burocrática de *managers*, detentora de poderes políticos e econômicos. Os aludidos poderes políticos prestam-se a fortalecer o *continuum* na criação de funções de confiança e de cargos em comissão, mecanismos que, por constituírem uma *longa manus* da autoridade nomeadora, alimentam antigos vícios administrativos (como caciquismo, clientelismo, favoritismo, familismo etc.).

À primeira vista, o juízo técnico-jurídico apresenta-se como dedução puramente lógico-racional e, como tal, inevitável (BRUTAU, 1977, p. 35). Não é preciso, todavia, esforço maior para ver que essa segurança, semelhante a de um mecanismo, é apenas ilusória: basta supor que o gestor (*manager*) se incline pela solução oposta, e verá a facilidade com que igualmente se justificaria com aparência de algo necessário e lógico (“verdade da não-verdade”). Isso deixa claro que, acima ou à margem do pretenso imperativo normativo, o que decide é a eleição ou seleção de variáveis subjetivas e volatilizáveis. Cada um pode conhecer o verdadeiro, mas perturbado pelo interesse, dele se afasta.

Em rápidas palavras: primeiro, estabelece-se o resultado ou o fim pretendido, para só depois buscar-se a justificativa adequada à luz das regras jurídicas. Para qualquer resultado previamente definido, pode-se conferir uma posterior forma lógico-racional. É o Direito sendo “feito” por burocratas³⁴ (por semelhança ao *judge made law*) sobre sopros de lógica, de retórica e de pseudorracionalidade. A norma jurídica, nessas hipóteses, é mero objeto de cera nas mãos dos managers, o qual eles podem torcer e moldar em qualquer forma que lhes aprouver.

Diante desse quadro elaborado em rápidas pinceladas, soa surreal esta afirmação de David Hume (1963, p. 13) na tentativa de reduzir a política (em qualquer esfera, inclusive a política jurídica) a uma ciência exata: *Tão grande é a força das leis e das formas particulares do governo e tão pouco dependem das inclinações e temperamentos dos homens, que às vezes podem deduzir-se delas consequências quase tão gerais e certas como qualquer das que a Matemática nos assegura.*

O que se tenta demonstrar neste artigo é justamente o contrário: a dependência (ou a submissão) das leis às inclinações e temperamentos dos homens e os componentes da elite burocrática que estão no topo da hierarquia, em que cargos compartilham mesma natureza política da PP (dependentes de nomeações, indicações, reconduções e investidas políticas). A relação entre *manager* e imperatividade jurídica não é puramente intelectual. Nem todo arrazoado é sustentado sobre um processo racional; contém, em maior ou menor escala, impurezas políticas. Generalizado o processo, põe-se em crise um ângulo importante do Estado de Direito: a interpretação, em vez de servir como instrumento legítimo para buscar real sentido da norma, é convertida em meio de obter-se dispensa dos textos legais.

A adaptação das decisões administrativas (e até judiciais) às necessidades do caso específico se faz, em regra, graças à multiplicidade de conceitos e de categorias de qualificação técnico-jurídica³⁵ reunida pela doutrina especializada (que escapa, inclusive, ao poder do legislador). Além disso, a fixação da relação fato/conceito não se dá de forma invariável. A aplicação dos conceitos não obedece a critérios postos, ou seja, depende do *approach* lógico e, como fator decisivo e prévio, do arbítrio do decisor. Dessa forma, encontra-se *com uma das mais poderosas brechas por onde irrompe a criação do direito, embora talvez também de forma ainda mais encoberta* (BRUTAU, 1977, p. 195), que são as conhecidas “escapatórias da lei”.

Segue-se inteira, a título comparativo, advertência introdutória de José Puig Brutau (1977, p. 07) no difícil dilema entre o governo das leis e o governo dos juizes, entre interpretação criativa e arbítrio judicial:

Desejaríamos, antes de mais nada, chamar a atenção sobre a verdade de que a jurisprudência e o arbítrio judicial constituem-se em fonte do direito e com um alcance muito maior do que se costuma admitir. Há que deixar de lado a ilusão de que só intervém, na decisão das controvérsias, o Direito emanado das fontes oficialmente proclamadas e reconhecidas. Os que singelamente acreditam que os preceitos solenemente promulgados permitem sempre, em todos os casos, conformar-se a norma geral aos limites de uma decisão particular, incorrem em nosso juízo numa ilusão perigosa, confundindo aquilo que se pretende que as coisas sejam com o que elas, obstinadamente, são.

A razão (e seus pretensos direitos universais³⁶), determinada e espelhada por normas impositivas, é ponto de encontro – muitas vezes não desejado, mas necessário – das duas esferas políticas. *Na razão todos os homens podem se encontrar; nela se reconhecem, bem longe de suportá-la como uma força exterior; suaviter et fortiter, é a ação da linguagem racional* (JOLIF, 1970, p. 50). Mas no *continuum* político-burocrático, fatores de legitimidade são invertidos: o resultado vem antes dos princípios e das regras, o que torna a elite burocrática (PI) um apêndice caricato, mas bastante funcional à PP.

A técnica do discurso não consiste em saber quem tem razão, mas de que maneira pode-se fazer triunfar sua “opinião”, o problema da justeza sendo ignorado ou posto entre parênteses (CHATELET, 1962, p. 61). O método pseudorracional traduz a falência da antiga certeza jurídica. A exigência de certeza perde-se no espaço meandroso da interpretação. A linguagem do interesse e da paixão e sua força persuasiva é posta a serviço daquele que compreendeu ser o *continuum* político-burocrático um meio de triunfar, ainda mais poderoso do que no passado, com argumentos da razão.

O absurdo da narrativa jurídica parece impor-se: *não só cada interesse é capaz de encontrar os argumentos que o justificam, mas também, de acordo com as circunstâncias, cada um pode triunfar* (CHATELET, 1962, p. 92) e impor pela violência da pseudorracionalidade seu ponto de vista aos outros. O uso constante da pseudorracionalidade jurídica leva ao êxito indivíduos menos qualificados, e faz passar como justas as piores teses e as mais incoerentes. Fora de qualquer dúvida razoável, o pseudorracionalismo jurídico, de corte abstrato, multiplica vias oferecidas ao interesse, ao arbítrio e ao autoritarismo, transformando o Direito em uma metáfora posta ao serviço da burocracia.

Quando a elite burocrática se emancipa das travas legais – dado uso do pseudorracionalismo jurídico e dissimulação sob a máscara da interpretação –, produz-se, na prática, a liberação dos gestores de todas aquelas obrigações jurídicas às quais se submetem os demais. Eles não só deformam a obra legislativa, mas usam seu *standard* e sua referência para conformar o arbítrio e o voluntarismo político. A lei, sujeita ao processo alquímico do pseudorracionalismo, converte-se, curiosamente, em meio de obter-se dispensa dos textos normativos. A República, classicamente tida como governo de leis, passa a ser governo de homens-intérpretes que corrompem o sentido e o alcance das leis pela exclusiva virtude das palavras.

O privilégio do pseudorracionalismo jurídico engendra os piores males da burocracia, de acordo com Laski (1932, p. 129):

Promove a impaciência dos funcionários diante de qualquer crítica e excita seus ressentimentos e queixas, diante de qualquer investigação. Os fatores que regulam o bom comportamento diminuem e desaparecem; e encontramos o exemplo de muitos homens que são um modelo de bondade e gentileza em suas vidas privadas, mas que em seu aspecto burocrático são totalmente diferentes.

A moral republicana amparada no dever, no esforço e no mérito (CHANGEUX, 1999, p. 31) encontra pouquíssimo espaço nos estratos diretivos do aparato burocrático, principalmente nos órgãos integrantes do sistema de freios e contrapesos. Seus gestores não defendem opiniões e ideias filosóficas ou deduzi-

das da essência do Estado de Direito, senão interesses concretos e imediatos (fruto do *continuum* político-burocrático), sem espírito público ou consideração pela comunidade, cercando suas decisões com argumentos “jurídicos” para dotá-las de impenetrabilidade geométrica e da mais impecável irrepreensibilidade formal. Essa especial forma de injustiça é parte do atrito necessário à máquina burocrática, pelo menos em sua cúspide.

F. Chatelet afirma:

*O vir-a-ser dos Estados modernos mostra claramente, ao que parece, que, sob a aparência da universalidade da Constituição, da lei, das decisões governamentais, esconde-se o mais sórdido particularismo. [...] [A burocracia] é um instrumento de coação graças ao qual vontades particulares aumentam seu poder e se esforçam em dissimular seu particularismo invocando a universalidade vazia da Constituição*³⁷ (CHATELET, 1962, p. 124 e 125).

Esse estado de coisas revela que a razão e a tecnicidade burocráticas são relativas e que só o ato moral³⁸ de opção pela ampla, integral e substancial adesão ao Estado de Direito e suas transcendências valorativas é portador de caráter absoluto ou, pelo menos, determinante para boas práticas. Se a aplicação da lei é, em muitos casos, substituída por “dissimulações” de toda ordem – para utilizar a palavra empregada por Chatelet –, qual a diferença entre aparato burocrático estatal e quadrilha de salteadores?

A travessia entre singular (pessoal, próximo, imediato) e universal (impessoal e normativo), revela-se difícil de ser feita, dados valores políticos engendrados pelo *continuum* político-burocrático. Razões de transcendência pública e sentimentos de justiça cedem, quase sempre, espaço à política jurídica, institucional ou burocrática. Quase tudo se transforma em critérios de oportunidade ou conveniência, fazendo da elite burocrática porta-voz não do Estado de Direito, mas de seu próprio arbítrio e de sua tendência para concentração de poder.

Caso se dissolva ou se relativize em importância esses imperativos jurídicos, colocando-os a serviço de um código de transigências, rompe-se todas as obrigações pelas quais se reconhece um Estado de Direito, deixando cada *manager* em liberdade para satisfazer seu interesse particular pelos expedientes que seu apetite lhe ditar, disfarçado sob aparência da razão lógico-jurídica.

Para a classe corrupta dos *managers*, adepta do *continuum*, a maneira mais proveitosa de viver, como viviam os antigos sofistas gregos (SABINE, 1964, p. 43), cifra-se em respeitar a lei diante de testemunhas, mas, quando não observado, “seguir a natureza”, ou seja, procurar vantagem própria. A menos que se possa erguer forte barreira de convicção moral contra adulteração do *logos*, será preciso esperar, nas condições estabelecidas pelo *continuum*, vê-la crescer e se converter, na pior das hipóteses, em um sistema paralelo.

5 CONCLUSÕES

Burocracia e política não são polos opostos e inconciliáveis no horizonte democrático. Cada esfera deve mover-se sem ruído e sem fricção, cada qual em sua órbita própria. Ambas são impulsionadas pela mesma força, cada uma com seu campo de ação próprio, mas nem por isso podem se confundir em um *continuum* que retira, principalmente do aparato burocrático,

necessária autonomia. Como resultado líquido, não pode haver nem submissão recíproca ou interdependência, de modo a comprometer o âmbito de atuação autônoma de cada esfera política (política/administração; decisão/execução).

O *continuum* estabelecido entre PI e PP, como um dos tantos distúrbios que achacam o Estado de Direito, desempenha um papel não negligenciável no desastroso cenário de corrupção estrutural no país, além de outras mazelas destacáveis: criminalidade, violência, insegurança pública, vícios administrativos (como nepotismo, clientelismo e caciquismo) etc. Os interesses mais valiosos do povo podem ser pulverizados pela estrutura opressiva representada por esse *continuum* político-burocrático.

O que torna esse *continuum* (e seus atributos corruptos) ainda mais odioso é a dificuldade de extirpá-lo dos costumes políticos e burocráticos, uma vez enraizado no Estado. O primeiro passo é compreendê-lo em sua totalidade, reconhecendo más práticas que ocorrem rotineiramente sob as nossas vistas, derivando daí uma natural ruptura geradora de movimento e de progresso.

A democracia produz (e, lamentavelmente, tolera), em si mesma, forças que a ameaçam (as chamadas *forças desdemocratizantes*). Essas energias são superiores àquelas que a atacam de fora. Combatê-las e neutralizá-las é tanto mais difícil quanto mais invocam o espírito democrático e possuem, assim, aparências da legitimidade (TODOROV, 2012, p. 14). O *continuum* político-burocrático, como união simbiótica de equilíbrio instável, faz uso do próprio sistema jurídico para justificar ou legitimar suas inserções práticas. O marco de racionalidade ínsito ao Direito, sob máscara da interpretação, presta-se a robustecer a narrativa de gestores públicos, desobrigando-os da obediência estrita ao Estado de Direito. A fórmula pela qual se obtém essa proeza é o pseudorracionalismo jurídico, que, a rigor, não passa de uma falsificação da narrativa jurídica.

O imperativo jurídico, farol essencial em qualquer Estado de Direito, é usado como pseudoargumento para justificar ou legitimar decisões ontologicamente políticas, mas que acabam sendo imputadas ao sistema normativo posto. O “intérprete” lança mão de postulados pseudorracionais, atribuindo-os, posteriormente, ao legislador, para conferir-lhes brilhante verniz de autoridade.

O pseudorracionalismo jurídico manipulado pela elite burocrática (camada burocrática de *managers*, possuidora de poderes políticos e econômicos – às vezes, com orçamentos milionários ou bilionários à disposição), além de ultrapassar limites do uso legítimo da razão, degrada atributos de estabilidade e de racionalidade que distinguem a PI da PP, colocando negócios públicos sob disposição ocasional dos caracteres pessoais dos gestores de plantão (dóceis às circunstâncias políticas).

O governo das leis, essencialmente republicano, não pode sustentar-se em artifícios e específicas “técnicas jurídicas”, como revela a pseudorracionalidade dos fundamentos das decisões dos *managers* burocráticos. Se é preciso levar a sério o Direito, importa dar-lhe concreção com seriedade e responsabilidade, e não generalizar seus resultados por extrapolações pseudorracionais ou antirracionais. A narrativa burocrática há de obedecer à gramática jurídica, lógica e técnica, mas sempre rendendo devidas homenagens a elevado sentido ético³⁹, inerente ao serviço público.

NOTAS

- 1 Como reafirmado na frase consagrada de Thoreau (1964, p. 13), *é com homens e não com papéis que eu brigo*.
- 2 E aqui escapa-se-lhes toda *pretensão de justiça universal: cada um luta por si mesmo* (BEAUVOIR, 1956, p. 47).
- 3 Só se alcança a certeza por meio da reflexão racional – por meio da acumulação gradual de pequenas peças de evidência, em uma pirâmide construída com componentes articulados entre si (BRONOWSKI, 1977, p. 195).
- 4 A ruptura, obviamente, pressupõe enfrentamento prático no plano político e social, e não apenas uma luta no plano conceitual, supondo que o desenvolvimento das ideias determina a realidade, ao modo idealista. Não basta eliminar, teoricamente, todos os elementos irracionais incluídos na realidade do *continuum* para conferir às instituições político-burocráticas um caráter racional. O conceito deve ser manipulado *não só para compreender o que é, mas para fazer existir o que deve ser* [...]. *O conceito que reflete a realidade deve ser também uma arma para aqueles que querem que o real se torne racional* (CHATELET, 1962, p. 96). Todavia, essa ruptura requer tempo, pois a modificação de costumes que persistem por longa data, inviscerados nas instituições e nas atitudes das pessoas, não ocorre da noite para o dia (FRIEDRICH, 1972, p. 17).
- 5 A expansão das atividades estatais – hipertrofia administrativa – põe em desordem antigos equilíbrios e desafia a viabilidade da velha teoria tripartite (WALDO, 1961, p. 163).
- 6 Ao longo do estudo, ao se fazer referência à política partidária (classe política ou esfera propriamente política) e à política institucional ou burocrática, serão utilizadas as abreviaturas PP e PI, respectivamente.
- 7 Governo (PP) e Administração (PI), *“devidamente concebidos e cientificamente desenvolvidos, farão o homem dono de sua alma; realizarão o que os filósofos políticos só se atrevem a sonhar”* (WALDO, 1961, p. 108). J. A. Vieg, citado por D. Waldo (1961, p. 112) também reconhece o poder das duas esferas: *Nenhuma nação que careça de uma grande burocracia e um Governo poderoso tem os meios para assegurar sua liberdade ou seu bem-estar. Esta proposição é tão evidente que não necessita explicação*
- 8 A burocracia é uma forma de dominação racional da sociedade mediante quadros de pessoal próprios, preparados para o exercício desse poder permanente, fundada em ordens impessoais elaboradas por ela própria e, assim, impostas a toda a sociedade civil, que passa a se subordinar aos seus atos normativos e administrativos, gerais e abstratos, tendo em vista [...] o funcionamento racional e impessoal do Estado nas suas relações com essa mesma sociedade (CARVALHOSA, 2021, p. 81).
- 9 Mudam os governos e os regimes políticos, mas a burocracia permanece a mesma, *continuando tudo a marchar de modo mui parecido como antes* (MILL, 1963, p. 126).
- 10 *O conhecimento, também, constitui recurso de grande significado em sociedades altamente industrializadas. Burocracias industriais e governamentais requerem vasto corpo de profissionais de alta competência, cujos conhecimentos especializados frequentemente permitem-lhes influir de maneira acentuada nas decisões* (DAHL, 1965, p. 87). Também o serviço público, como estabelece Lipson (1976, p. 121): *quando procura recrutar seus funcionários pelas habilitações que revelam em concursos, reconhece o vínculo que existe entre os poderes do Governo [powers of government] e os da inteligência [powers of mind]*.
- 11 As evidências históricas justificam a generalização do uso da burocracia como mecanismo de perseguição política.
- 12 Afirma novamente o Prof. Carvalhosa (2021, p. 82): *As nomeações políticas para todos os cargos de chefia na administração pública chegam ao ponto de os diretores das escolas fundamentais e de segundo grau – municipais e estaduais – serem todos feitos por “indicação política” dos partidos “de apoio”, sem qualquer qualificação técnico-profissional dos indicados. São esses delegados dos partidos que chefiam esse “celeiro de votos” que são as escolas públicas*. Esses amplos poderes de indicação e de nomeação engendram o que norte-americanos chamam de *“spoils system”* (“sistema de despojos”), que *consiste em premiar com cargos públicos serviços de partido, para o qual é preciso despojar [spoil] de ditos cargos a quem os ocupavam* (WALDO, 1961, p. 22). Situação que também é reproduzida em comissões e grupos de trabalho (conhecidos mecanismos que turbinam as remunerações).
- 13 A classe política, fortemente amparada nos partidos políticos (“partidocracia”), monopoliza não apenas o poder político, como também a *“própria vida política organizada”* (PASQUINO, 1998, pp. 905-908), absorvendo e neutralizando virtudes funcionalistas do poder político-burocrático.
- 14 No original: *Un cocodrilo muerde una presa mientras otro cocodrilo la*

- sujeta efectuando un movimiento de rotación; dos cocodrilos acarrear juntamente la presa ya muerta.*
- 15 Essa autonomia é tão importante para o funcionamento do sistema democrático que é elevada à categoria de princípio: o princípio da separação político-administrativa. A plena autonomia burocrática continua a ser pura possibilidade teórica. Nesse aspecto específico, vive-se em um histórico e profundo estado estacionário, em um *piétinement sur place*, como expressam os franceses.
 - 16 O Estado de Direito é fruto do antagonismo entre um direito que preserva liberdades individuais e um poder político que concretiza fins coletivos (HABERMAS, 2002, p. 365 e 366). Nesse contexto, remete-se “poder estatal” à origem “bárbara” e intocada pelo direito: a capacidade de dominação física.
 - 17 Burocracia e política são duas formas diferentes de um só e mesmo fenômeno que, em tese, chama-se sociedade ou meios de expressão do poder. Logo, uma não é a negação da outra; além disso, não constituem um só e mesmo fenômeno.
 - 18 A perseguição aberta provoca escândalo, e escândalo amplia a mancha que a classe política gostaria de manter oculta (BOBBIO, 2011, p. 142). Assim, é bastante funcional aos fins políticos, manter a burocracia como seu “machado de batalha”.
 - 19 *Em uma democracia, o incentivo principal dos políticos é o desejo de serem reeleitos. Portanto, seu horizonte não costuma ir além das próximas eleições* (KARSTEN e BECKMAN, 2013, p. 75).
 - 20 O *modus operandi* entre as duas esferas confere contraste de luz e sombra para melhor caracterizar o *continuum*. A PI também participa do jogo sujo da PP, lançando mão de todos os truques já consagrados: *lobby*, “construção de imagem” para surfar nas ondas da popularidade (e turbinar repasses orçamentários), sociedade fraternal do elogio fácil (*o asinus asinus fricat*) etc.
 - 21 Sobre a expansividade de qualquer forma de expressão do poder, vide Bodenheimer, 1964, p. 18; Hauriou, 1971, p. 170; E. Becker, 1977, p. 88.
 - 22 O prof. Carvalhosa (2021, p. 81) reconhece no que tange aos privilégios um *acerto tácito entre os donos do poder oligárquico e a burocracia instituída*.
 - 23 Quando a instituição da reciprocidade sucumbe, quando o toma lá da cá reflui, ficam frente a frente, dois átomos isolados. O *continuum* revela sua fragilidade, e o aparato burocrático tem a possibilidade de reassumir sua autonomia.
 - 24 Outros pontos de contato são: consanguinidade, princípio da retaliação (vide item 2), cessão de servidores entre órgãos públicos (como troca de favores entre PP e PI), criação abusiva de cargos de confiança etc.
 - 25 As unidades funcionais básicas, chão de fábrica da burocracia oficial, são como camundongos debaixo do *continuum*.
 - 26 “Unidade funcional básica” ou “de execução” é aquela que, efetivamente, dentro do aparato burocrático, entrega o serviço (ou bem da vida) à sociedade e ao cidadão. É o professor que ensina; é o lixeiro que coleta o lixo; é o juiz que proleta a sentença etc.
 - 27 Situação que se desfaz em pó diante da política de ser *grande com os pequeninos e pequenino com os grandes* (MOREIRA, 1932, p. 112), típica da ostentosa elite burocrática.
 - 28 *Toda planificação social, ou toda formulação expressa do plano com que se pretende encaminhar a vida da sociedade, exige o recurso das generalizações, da redução dos fatos a uma esquematização do real* (BRUTAU, 1977, p. 180).
 - 29 Esses juízos técnico-jurídicos projetam a configuração de comandos que excedem marco do sistema legislativo ao qual o aparato burocrático é obrigado a obedecer. Os referidos juízos lidam com conceitos que se alimentam *nas fontes vivas da subjetividade [...] irredutível às construções lógicas* (CHATELET, 1962, p. 94). “Construções lógicas” responsáveis pela estrutura unívoca do discurso ou da narrativa.
 - 30 Dar razão, legitimar, justificar, também são sinônimos de fundamentar (CHATELET, 1962, p. 65).
 - 31 Por que se designa interpretação jurídica como um instrumento mágico? Porque quase nunca será possível saber, com certeza, se o resultado de seu trabalho decorre do pseudorracionalismo jurídico. De passagem, apropria-se de uma imagem de Bronowski (1977, p. 71) para melhor esclarecer nosso raciocínio: *Por quanto tempo precisamos observar uma moeda que cai sempre em coroa, até termos a certeza de que estamos sendo enganados, e que a moeda foi ‘trabalhada’? Rigorosamente, jamais podemos ter essa certeza.*
 - 32 *Sob a aparência de raciocínios lógicos, e contrariamente ao que sobradas vezes se pretende, se escondem juízos de política jurídica* (BRUTAU, 1977, p. 36).
 - 33 As ficções, de toda ordem, gozam de uma *antiga linhagem na vida do Direito* (BRUTAU, 1977, p. 95).
 - 34 Logo, o sistema jurídico do Estado não é alterado, modificado ou recriado apenas com o que é publicado nos Diários Oficiais.
 - 35 *A procedência de qualquer fórmula verbal depende primordialmente de*

que alguém haja primeiro classificado os fatos, assinando-lhes um sentido determinado (LLEWELLYN, 1936, p. 722).

- 36 Sobre a razão, segundo E. Nicol (1953, p. 19) em tom normativo e oracular: *Nada é tão enganoso quanto a razão pura, pois nunca é tão pura, tão cristalina e esterilizada como se pretende, só com ela e sem outra ajuda, muitas vezes confundimos as grandes verdades com nossos caprichos especulativos.*
- 37 No original: *Le devenir des États modernes montre bien, semble-t-il, que sous l'apparence de l'universalité de la Constitution, de la loi, des décisions gouvernementales se cache la particularité la plus sordide [...] La 'classe universelle' – fonctionnariat, police et armée permanente – est un instrument de coercition grâce auquel del volontés particulières accroissent leur pouvoir et s'efforce de dissimuler leur particularité en arguant de l'universalité vide de la Constitution.*
- 38 A lei, seja em sua gênese, seja em sua aplicação, é essencialmente um instrumento de moralidade, cujo fim primordial é obter, em parte, o engajamento de seus intérpretes, aplicadores e consumidores.
- 39 Sobre a relação entre o plano lógico-racional e o plano vital (prático, existencial), valendo-se de um *approach* filosófico, estabelece E. Nicol (1953, pp. 118-119): *Ao transferir a verdade do plano puramente lógico e racional para o plano vital, ao integrar a verdade na complexidade harmônica da vida humana, o vínculo que une o homem à verdade torna-se um vínculo ético.*

REFERÊNCIAS

- BEAUVOIR, Simone de. El pensamiento político de la derecha. Tradução de Osiris Troiani. Buenos Aires: Ediciones Leviatan, 1956.
- BECKER, Ernest. La lucha contra el mal. Tradução de Carlos Valdés. México: Fondo de cultura económica, 1977.
- BERKELEY, George. Teoría de la visión y tratado sobre el conocimiento humano. Tradução de Felipe Gonzalez Vicen. Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1948.
- BOBBIO, Norberto. Elogio da serenidade. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2011.
- BODENHEIMER, Edgar. Teoría del derecho. Tradução de Vicente Herrero. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- BRONOWSKI, Jacob. Um sentido do futuro. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1977.
- BRUTAU, José Puig. A jurisprudência como fonte do direito. Tradução de Lenine Nequete. Porto Alegre: Ajuris, 1977.
- CARVALHOSA, Modesto. Uma nova Constituição para o Brasil. São Paulo: LVM, 2021.
- CHANGEUX, Jean-Pierre. O debate ético em uma sociedade pluralista. In: CHANGEUX, Jean-Pierre (org.). Uma ética para quantos? Tradução de Maria Dolores Prades Vianna e Waldo Mermelstein. Bauru, SP: Edusc, 1999, p. 11-34.
- CHATELET, François. Logos et praxis. Paris: Société D'Édition D'Enseignement Supérieur (SEDES), 1962.
- DAHL, Robert Alan. Modern political analysis. 1. st. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.
- FERRATER MORA, José. De la materia a la razón. Madrid: Alianza Universidad, 1983.
- FOER, Franklin. O mundo que não pensa: a humanidade diante do perigo real da extinção do homo sapiens. Tradução de Debora Fleck. Rio de Janeiro: LeYa, 2018.
- FRIEDRICH, Carl J. Tradition & authority. London: The Pall Mall Press, 1972.
- HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.
- HAURIUO, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Tradução de José Antonio González Casanova. Barcelona: Ariel, 1971.
- HUME, David. Ensaízos políticos. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 9).
- JIMENEZ DE PARGA, Manuel. Los regimenes políticos contemporaneos. 5. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1971.
- JOLIF, J. Y. Compreender o homem. Tradução de Salma Tannus Mashail e de Teresinha Vasconcelos. São Paulo: Herder, 1970.
- KARSTEN, Frank.; BECKMAN, Karel. Além da democracia. 1. ed. Tradução de Fernando Manaças Ferreira. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013.
- LASKI, Harold J. El estado moderno: sus instituciones políticas y económicas. Tradução de Teodoro González García. Barcelona: Librería Bosch, 1932. Tomo II.

- LIPSET, Seymour Martins. *Political man*. New York: Doubleday & Company, 1960.
- LIPSON, Leslie. *The great issues of politics*. New Jersey: Prentice-Hall, 1976.
- LLEWELLYN, K. N. On warranty of quality, and society. *Columbia Law Review*, New York, v. 36, p. 699-744, 1936.
- MILL, John Stuart. *Da liberdade*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 1).
- MOREIRA, Albertino. *Terra de ninguém*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1932.
- NICOL, Eduardo. *La vocación humana*. 1. ed. Ciudad de México: El Colegio de Mexico, 1953.
- OAKESHOTT, Michael. *Conservadorismo*. Tradução de André Bezamat. Belo Horizonte: Âyiné, 2020.
- PAINE, Thomas. *Senso comum e outros escritos políticos*. Tradução de A. Della Nina. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 20).
- PASQUINO, Gianfranco. *Partidocracia*. In: BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- PIFFNER, J. M. *Public administration*. New York: Ronald Press, 1935.
- SABINE, George H. *História das teorias políticas*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro; Lisboa: Fundo de Cultura, 1964. v. 1.
- SOWELL, Thomas. *Os intelectuais e a sociedade*. Tradução de Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações, 2011.
- THOREAU, Henry David. *Escritos selecionados sobre natureza e liberdade*. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, 1964. (Coleção Clássicos da Democracia, n. 25).
- TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos íntimos da democracia*. Tradução de Joana Angélica D'Ávila Melo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- WALDO, Dwight. *Teoría política de la administración pública*. Tradução de M. D. L. Madrid: Editorial Tecnos, 1961.

Arquivo recebido em 23/12/2022.

Artigo aprovado em 27/3/2023.

João Gaspar Rodrigues é Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas (MPAM). Chefe do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPAM. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra.