

tecnocracia e nacionalismo

NELSON MELLO E SOUZA

Professor da EBAF

I — INTRODUÇÃO

Nos últimos dois anos e meio, têm-se registrado no Brasil preocupações crescentes com o problema do controle democrático do processo de formulação de política. Assistiu-se à ascensão de um governo forte, cuja base de sustentação sociológica foi o estamento militar cujo tipo de ação prática tem-se orientado pelo respaldo à ação da tecnocracia e aos programas de inversão e de seleção de investimento que emergem desse estrato social.

Esse conjunto de circunstâncias representa um fato novo na vida política nacional.

A média da opinião pública, tal como refletida nas colunas da imprensa diária, tem mostrado grande inquietação com referência a esse estado de coisas.

A história desses dois anos e meio registrou a marginalização relativa da classe política, o

debilitamento do Legislativo e o enquadramento dos partidos em uma sistemática de funcionamento e organização. Esse novo esquema obedeceu a um **dictat** do Executivo à luz de preocupações racionais e com reduzida sensibilidade para com os problemas inerentes à evolução gradual da cultura política do país. Entre os analistas da conjuntura tem crescido a suspeita de que o Brasil se encontra numa fase de domínio da tecnocracia, cuja área de manobra é ampla porque apoiada no poder militar discricionário.

A premissa de valor subjacente a êsse tipo de análise se desdobra em duas componentes: a) a marginalização da classe política, constituindo-se em um agravo à democracia, é danosa para os rumos do desenvolvimento social e político brasileiro e b) a emergência dos tecnocratas à primeira plana do processo de formulação de decisões no campo dos investimentos públicos e da orientação do sistema de comando sobre os instrumentos de política econômica (política fiscal, creditícia, tributária e de comércio exterior) é, igualmente, um perigo ao ritmo e às características do desenvolvimento econômico do Brasil.

Essas duas componentes axiológicas, referindo-se à problemática geral do desenvolvimento, dirigem-se, não obstante, a aspectos diversos e por isso mesmo não são redutíveis a uma área comum. Isso porque, em princípio, pode haver desenvolvimento social e político (caso do Uruguai) sem desenvolvimento econômico e, **contrario sensu**, a história registra casos de desenvolvimento econômico com evidente retrocesso sócio-político (caso da Alemanha e da Itália Fascista).

Assim sendo, parece correto afirmar-se que, no Brasil, poderosos grupos de opinião vinculam de modo negativo — relativamente ao destino do processo desenvolvimentista — a ascensão do estrato militar ao poder político e da tecnocracia ao poder econômico. Como tentativa de interpretação seria viável formular uma hipótese sobre a premissa de valor em que se apóiam: êsses grupos sustentariam que para garantia do desenvolvimento econômico, é preferível uma sociedade cujo comando político seja representativo de sua polimorfia social; por outro lado, o outro fio condutor do esquema valorativo dêsses grupos leva a considerar-se a tecnocracia, quando entregue a

si mesma, como fôrça politicamente cega e por isso mesmo perigosa para modular a forma dos destinos nacionais.

Dentro dêsse quadro de referências, haveria uma escisão entre sociedade e tecnocracia, com visível assincronia entre os desejos e motivações da primeira e a forma de conduta, racionalizante em seus contornos práticos e alienada quanto àqueles desejos e motivações, da segunda.

Com o aprofundamento do debate através de todo o período em referência, as posições iniciais se cristalizaram e as opiniões em tórno dos perigos da tecnocracia foram dividindo os campos em confronto.

Objetivo do Trabalho

O objetivo dêste trabalho é tentar colaborar para o reexame da questão, sustentando que a tecnocracia, nos países subdesenvolvidos, representa um fator positivo relativamente ao ritmo e à forma do desenvolvimento econômico. Os créditos que o movimento nacionalista vem obtendo parecem dever-se, em boa parte, a determinadas colocações para solução de problemas econômicos cuja origem, em tórmos sociais, não provém unicamente, nem da classe política, nem dos grupos empresariais, nem do proletariado, mas, ao contrário, parece contar com o apoio decisivo dos estratos técnico-burocráticos. Dessa forma, a tecnocracia não só demonstra aguda sensibilidade política, como se transforma, na prática, na "elite estratégica"¹ relativamente ao movimento nacionalista. Essa assertiva parece merecedora de consideração como hipótese de trabalho.

O movimento nacionalista, quando se desvincula dêsses setores sociais intermediários e transcende a êles através de um relacionamento direto entre elites políticas e massa, parece ganhar contornos de inviabilidade prática, deformando-se no

1) Para o conceito de "elite estratégica" relativamente à aceleração do processo industrial ver C. Keer, John T. Dunlop, F.H. Harbinson e C. Myers, **Industrialismo e Sociedade Industrial**, Rio, Fundo de Cultura, 1.ª ed., 1963, cap. 3. Nesse trabalho, os autores usam a terminologia "elite industrializante". Para sua utilização no presente contexto preferimos a expressão mais específica de "elite estratégica".

“populismo” e em formas similares de demagogia política e distributivismo econômico.

Em outras palavras, é na tecnocracia, ou, melhor ainda, na **intelligentzia** nacional,² que se encontra a elite estratégica relativamente ao desenvolvimento econômico nacional.

Para os efeitos dêsse trabalho, entendemos a **intelligentzia** como a parte da sociedade que tem a função de acumular, produzir e sistematizar o conjunto de idéias e valores sociais que se constituem no consenso nacional e torná-lo específico através de um corpo de conceitos ordenado de forma lógica e consistente. A hipótese aceita no presente estudo é a de existirem evidências históricas de que a **intelligentzia**, nos países subdesenvolvidos, assume sempre uma postura não conformista. Rejeita o **statu quo** e se empenha em modificá-lo, trabalhando em duas frentes: a) a frente “ideológica”, tarefa da intelectualidade radical, dos jornalistas, dos professores e estudantes e b) a frente “técnica”, tarefa do setor da intelectualidade (economistas, engenheiros, projetistas, sociólogos, administradores, etc. . .) cujo trabalho se verifica a **nível institucional**, manipulando os elementos de pressão técnica que decorrem de sua posição hierárquica e de seu poder como componentes das elites gerenciais burocratizadas.

Dependendo da fase de desenvolvimento em que se encontre uma determinada sociedade e do momento histórico de sua entrada na corrida internacional pela industrialização,³ predomina o momento “ideológico” ou o momento “técnico”; mas parece importante deixar claros dois pontos: nem a predominância do momento ideológico prescinde do elemento técnico, nem a predominância do técnico elimina o jôgo dos símbolos, impulsos e orientação emotivos baseados em premissas axiológicas ou valorativas. O “ideólogo puro” é pouco menos que um

2) Para o tratamento extensivo do conceito de **intelligentzia** ver Karl Mannheim, **Ensayos de Sociologia de la Cultura**, Madrid, ed. Aguilar, 1957, págs. 137-240.

3) A observação refere-se ao fato conhecido de que há nações pioneiras, como a Inglaterra, os EE.UU., a Alemanha e a França, nações atrasadas como a Itália, o Japão e a União Soviética e nações retardatárias que se constituem no mundo subdesenvolvido contemporâneo.

demagogo irresponsável; o "técnico puro" é pouco mais que um alienado, porque é um alienado com poder.⁴

Tendência Doutrinária Contemporânea

Não obstante, a colocação dessa tese geral nos obriga a justificá-la de vez que o tratamento tradicional dado à tecnocracia é negativo. A evolução da opinião pública no Brasil contemporâneo, tal como registrada pela imprensa diária, tem-se fixado na tendência doutrinária de considerar a tecnocracia como perigosa, fria, alienada, antiindustrializante e antinacional. Somente sua neutralização, através da ascensão de grupos dirigentes com motivações políticas consistentes e conteúdo

- 4) Por "momento ideológico" pretendemos indicar a fase histórica em que há divergência de interesses internos quanto aos destinos do desenvolvimento nacional, com grupos articulados em torno dos interesses do (neocolonialismo, em posições de poder político e dominações econômicas. Essa existência de barreiras sociais obriga a uma ação radical por parte da *intelligentzia*. Essa dimensão obstaculizante superposta à inquietação e impaciência das massas traumatizadas pelo imobilismo do subemprego conduz a *intelligentzia* a lutar por soluções de inversão rápida e reformas institucionais. Os quadros políticos ajustados a essas tendências são levados à tática do diálogo direto com as massas e da linguagem traumática; o objetivo, no entanto, é a adoção de soluções de inversão formuladas a nível técnico ou reformas institucionais igualmente equacionadas com preocupações técnicas. O "momento ideológico" perde esse tipo de funcionalidade quando não se contém nos limites impostos pela viabilidade tecnocrática. Nesse caso, degenera em formas demagógicas de dogmatismo, populismo, revanchismo, anarquismo ou distributivismo social. Sua função, nesse caso, é outra: a de servir como tática dos quadros políticos para manipular a emoção coletiva através de concessões gesticulantes e retóricas visando exclusivamente o poder pelo poder. Em fases de fervor ideologizante que têm esse objetivo, a intermediação técnica é crescentemente negligenciada e o momento ideológico degenera em "ideologic de esquerdeiros" para usar uma expressão grata a Guerreiro Ramos em seus artigos no jornal *Última Hora*, em 1959.

Por "momento técnico" pretendemos caracterizar a fase histórica em que essa cisão social perde relevância pela transformação da idéia de desenvolvimento em consenso nacional. Nesse caso a problemática geral do país e o choque de opções de política atingem conotações tecnomorfas com evidente realce do setor tecnocrático.

ideológico definido, poderia salvar os rumos do desenvolvimento econômico-social do Brasil, dentro de princípios nacionalistas.

Em coluna recente,⁵ um dos mais prestigiosos comentaristas políticos brasileiros procura fazer a síntese dessa tendência, indicando que a ruptura nos quadros que sustentam o movimento de março de 1964 segue as linhas da polarização "tecnocracia-nacionalismo".

De acordo com esse ponto de vista o Governo Costa e Silva representaria uma antítese hegeliana relativamente ao Governo Castello Branco. Nêle as teses nacionalistas, de forte conteúdo ideológico, teriam prevalência sobre as teses racionalistas, de forte conteúdo tecnocrático, que se constituíram no traço marcante do Governo Castello. A seguir com essa linha de raciocínio, o Governo Castello deveria ser visto pelos analistas contemporâneos da realidade política brasileira como um interregno tecnocrático, interposto entre duas constantes nacionalistas, características do processo brasileiro de tomada de consciência política, principalmente depois de ganhar dimensões de massa com o suicídio de Vargas.

A tecnocracia representaria um desvio no rumo da evolução que vem marcando, historicamente, o estilo brasileiro de conduzir os negócios públicos. Seu conteúdo negativo levaria a "defesas" da tecnocracia feitas por alguns de seus principais representantes.⁶

Colocando o tema em termos de contradição entre o racionalismo tecnocrático e a ideologia nacionalista, teríamos de admitir um contrapêso conservador nos grupos tecnoburocráticos que os grupos dinâmicos se vêm obrigados a sobrepujar na luta pelo desenvolvimento econômico do Brasil.

Pôsto em outros termos, o desenvolvimento econômico do Brasil se vem fazendo a despeito dos tecnocratas.

5) Ver "Coluna do Castello", **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 18 de julho de 1967, pág. 4. "É comum ouvir-se de militares que o Marechal Castello Branco não fez o Governo da Revolução, mas o Governo dos tecnocratas".

6) Ver o artigo do ex-Ministro do Planejamento do Governo Castello Branco, o economista Roberto Campos, em **O Globo**, Rio de Janeiro, e **O Estado de São Paulo**, São Paulo, de 25-7-1967, sob o título "Em Defesa da Tecnocracia".

A responsabilidade pela condução do processo estaria, portanto, com as elites políticas, as sindicais e as empresariais, tôdas inter-relacionadas no esforço de impulsionar as bases da industrialização do Brasil e a modernização de sua estrutura agrária.

Se êsse esquema de interpretação fôr válido para conceituar a "modelística" do processo brasileiro, a tecnocracia, ao invés de elite estratégica, deveria ser considerada elite reacionária. O Brasil se aproximaria, dessa forma, do modelo japonês, por exemplo, onde à elite política deve ser creditado o esforço maior na condução do processo desenvolvimentista do Japão moderno.⁷ Ou poderia aproximar-se do modelo imperante nos países desenvolvidos da Europa Ocidental e nos E.E.UU. bem definido na teoria de Schumpeter, onde o papel das classes médias ou burguesia (Tiers Etat) foi inegavelmente decisivo para impulsionar a industrialização e transformar a sociedade.

Nosso ponto de vista, que se desdobrará no presente estudo como hipóteses de trabalho sujeitas à confirmação por pesquisa empírica, é a de que, no caso brasileiro, o papel desempenhado pelos grupos tecnocráticos, seja no comando de instituições do Estado, seja como elemento motivador e configurador do setor político, seja ainda como elemento de contenção de reivindicações exclusivistas e internacionalizantes da burguesia industrial ou, finalmente, como disciplinadora do protesto das massas operárias, representou e ainda segue representando um papel estratégico para a fixação dos rumos do desenvolvimento econômico brasileiro. E quanto mais complexo se torna o processo, maior a importância das tecnocratas na formulação de política econômica e no desenho do projeto brasileiro de modernização acelerada, reforma institucional, e desenvolvimento econômico e social.

Dois fatos parecem chamar a atenção dos estudiosos que se aproximam do tema: 1) a defasagem entre, de um lado, as preocupações do homem comum quanto à tecnocracia, tal

7) Cf. Warman, E. Herbert. *Japan Emergence as a Modern State*, N. Y., 1946. Veja também a tese geral de Bottomore quando afirma que "nos países subdesenvolvidos é a elite política que tem tido a primazia nas decisões dos rumos de seu desenvolvimento. T.B. Bottomore, *As Elites e a Sociedade*, Rio, Zahar ed., 1965, pág. 89.

como refletida na imprensa diária, e, de outro, o esforço dos intelectuais para equacionar cientificamente o problema e; 2) o conteúdo, em termos de valor, altamente negativo do termo "tecnocrata". Em alguns contextos, como no Brasil moderno, a carga negativa é de tal magnitude que o uso do termo chega a ser considerado ofensivo. É possível que a segunda implicação tenha algo a ver com o relativo descaso do mundo acadêmico internacional para com o tratamento objetivo do tema.

Recente pesquisa bibliográfica feita pelo autor destas linhas, revisando artigos recentes de 19 das mais famosas revistas técnicas,⁸ contendo, em seu total, 2.170 artigos, indicou a existência de 21 trabalhos com aspectos tangenciais ao tema, quase todos versando sobre problemas mais gerais da burocratização e apenas 1, o de Leo Moulin,⁹ especificamente sobre o tema. O estudioso tem, assim, de prosseguir a linha teórica desdobrada em estudos mais antigos como os de J. Mey-

-
- 8) American Sociological Review, New Haven, Connecticut (61 a 67); The American Journal of Sociology, Chicago, (61 a 67); The Sociological Quarterly, Illinois, (65 a 67); Social Force, North Carolina, (61 a 66); Behavioral Science, Michigan, (65 a 67); International Social Science Journal, Unesco — Paris (63 a 66); Revue Int. des Sciences Sociales, (61 a 63); Archives Européennes de Sociologie, Paris (1965); Sociology and Social Research, Los Angeles, Califórnia, (61 a 67); Revue Française de Sociologie, Paris (61 a 67); British Journal of Sociology, Londres, (61 a 67); Rev. Mexicana de Sociologia, México (61 a 67); Sociologie du Travail, Paris, (65 a 67); The American Political Science Review, Washington, (61 a 67); The Journal of Politics, Flórida (61 a 67); Administrative Science Quarterly, New York (62 a 65) e Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro, (1964), Cahiers Internationaux de Sociologie Paris, (65 a 67); Social Research (61 a 67).
- 9) Moulin, Leo "A tecnocracia: Espantalho, Ameaça e Tentação do Mundo Moderno", **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, maio/agosto de 1964, págs. 93-144. No Brasil o tema é aproximado de maneira ordenada por Cândido Mendes de Almeida principalmente no cap. 1 de seu livro **Nacionalismo e Desenvolvimento**. Rio, Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos, 1963 e Fernando Henrique Cardoso, **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico**, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1964, principalmente à pág. 88, quando insinua a tese da tecnocracia como elite estratégica.

nard,¹⁰ o simpósio organizado por Gurvitch,¹¹ e a pesquisa feita por Nora Mitrani.¹²

Esse fato parece exigir algum tipo de elaboração, o que, infelizmente, transcende os objetivos e limites do presente trabalho. Será possível explicar, cientificamente, a indiferença dos sociólogos para com um tema que aparece, com freqüência, nas colunas da imprensa? Haverá uma "lei de retardamento" segundo a qual os sociólogos reagem com especial lentidão aos desafios temáticos postos pela inquietação popular? Estaremos diante de uma nova tendência a "tôres de marfim" segundo a qual essa parte da comunidade intelectual se insula em temas intranscendentes, sujeita ao delírio da perfeição formal e aos dogmas metodológicos, cada vez mais incapacitada para proceder ao esforço exigido pelas grandes sínteses e a análise dos problemas inquietantes?¹³ Embora não seja nosso propósito investigar o tema, julgamos interessante registrar o fato.

Quanto aos aspectos quase pejorativos do termo "tecnocracia", não parecem ser um problema brasileiro, ligado às lutas políticas do período 64-67; a pesquisa de Nora Mitrani¹⁴ procura ressaltar esse aspecto na França e mostra como a maioria dos tecnocratas entrevistados não só negavam que pudessem ser classificados como tal, como negavam vivamente a tecnocracia!

10) Meynard, J. "Qu'est que la technocratie?". *Revue Economique*, julho de 1960, págs. 497-526.

11) Gurvitch, G. (ed.), "Industrialization et Technocratie", Paris, Armand Colin, 1949.

12) Mitrani, Nora "Attitudes et Symboles Techno-bureaucratiques: réflexions sur une enquête"; *Cahiers Internationaux de Sociologie*, Vol. XXIV, 1958, págs. 148-166.

13) Essa tese é sustentada por alguns críticos da sociologia contemporânea. Ver P. Sorokin, **Fads and Foibles in Modern Sociology**, Henry Regment & Co., Chicago, 1956 e **Sociological Theories of Today**, Harper & Row, 1966; e C. Wright Mills, **A Imaginação Sociológica**, trad., Rio, Zahar ed., 1965; Arthur Kornhauser, **Power Relationships and the Role of the Social Scientist, in Problems of Power in American Democracy**, Detroit, Wayne State University Press, 1959, págs. 184-217; Barrington Moore, Jr., **Political Power and Social Theory**, Harvard University Press, 1958, págs. 111-159.

14) Mitrani, Nora, *op. cit.*, pág. 148 e principalmente pág. 163.

Esse aspecto merece algumas considerações, pois reflete-se na situação brasileira e torna extremamente perigosa, à luz dos valores atuais, a tese que defendemos no presente trabalho, segundo a qual a tecnocracia, nos países subdesenvolvidos e especialmente no Brasil, é uma elite estratégica, relativamente ao desenvolvimento econômico e tem colaborado de modo decisivo para dar-lhe concreção e definição de rumos.

II — ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Taylorismo e Tecnocracia

O tema da tecnocracia vem sendo lentamente filtrado na literatura especializada, desde o princípio do século. Nossa hipótese é que o entusiasmo provocado pelo Taylorismo, o Fayolismo, e, mais tarde, o Fordismo, como movimentos que pretendem, em última essência, a aplicação de princípios racionais, derivados da ciência física, para a solução de problemas sociais, foi, em grande parte, responsável por esse entusiasmo inicial. Dentro desse esquema de pensamento os problemas sociais da moderna sociedade industrial derivavam da inadequação das técnicas usadas para disciplinar, melhorar e fomentar a produtividade. A baixa produção por homem/hora iria repercutir de modo negativo na formação do Produto Bruto e na renda redistribuível para efeitos de consumo. A solução de problemas técnicos, permitindo o aumento da produtividade, como provaram Taylor, Fayol e mais tarde Ford, tornaria viável o aumento do poder aquisitivo da massa trabalhadora e, conseqüentemente, o fim dos conflitos sociais.

Georges Friedmann, em seu trabalho específico sobre tecnocracia,¹⁵ sustenta opinião semelhante quanto à voga provocada pelo entusiasmo dos engenheiros em torno da importância da variável técnica para o correto enquadramento do problema dos conflitos sociais. Vê o surgimento das preocupações com a tecnocracia como resultante dessas três décadas de fervor racionalista. A onda culmina com os trabalhos de Howard

15) Friedmann, Georges, **Os Tecnocratas e a Civilização Técnica**, em Georges Gurvitch, págs. 43-62.

Scott e seus seguidores,¹⁶ na década de 30, quando a avalanche começa a serenar em função das reações provocadas. Segundo Friedmann, a posição de Howard Scott era dogmática, simplificadora e irracional.

“... distribuía desordenadamente bordoadas para todos os lados, contra todo o mundo ao mesmo tempo: os universitários, os homens de negócios, os sistemas de preços. Não nos espantará, pois, que o tecnocratas tenham sido considerados, em seu tempo, como indivíduos extremamente perigosos. Suscitou-se contra eles uma campanha que os designava como “bolchevistas culturais”. Excluídos das alavancas do poder, expulsos de seus laboratórios, desapareceram rapidamente enquanto grupo doutrinário. A tecnocracia de Howard Scott representa, somente, uma espécie de sobressalto das ideologias do progresso no período das crises crônicas do capitalismo.”¹⁷

Parece, portanto, que teria havido, nos Estados Unidos, uma “caça às feiticeiras” ao grupo tecnocrático de Howard Scott. A década dos trinta iria contemplar o início de um outro tipo de movimento. O **approach** das relações humanas, que vinha emergindo com Elton Mayo e Roethlisberger¹⁸ e ao qual veio a se incorporar, mais tarde, o próprio Georges Friedmann.¹⁹ Esse grupo de pesquisadores ressaltou o problema das motivações, das relações informais, dos estímulos não-pecuniários, da formação do seu consenso ao invés da pura equação técnica.

16) Scott, Howard, **Introduction to Technology**, N. Y., 1933.

17) Friedmann, Georges, in Georges Gurvitch, *op. cit.*, pág. 51

18) Mayo, Elton, **The Human Problems of an Industrial Civilization** (reed.), New York, Viking Press, 1960 e Roethlisberger, F. J., **Management and the workers, an account of a research program conducted by the Western Electric Co., Hawthorne Works, Chicago, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1943.**

19) Ver Friedmann, Georges, **Problemas Humanos del Maquinismo Industrial**, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, trad., 1956.

O Taylorismo receberia um duro golpe e o relacionamento que se fazia entre o movimento racionalista de Taylor e a tecnocracia levou à sua desmoralização. Aí está, portanto, um elemento histórico de suporte ao desgaste valorativo do conceito de tecnocracia.

Ciência Social e Tecnocracia

Não obstante, parece injusto reduzir a história das cogitações tecnocráticas ao setor específico dos engenheiros seguidores de Taylor. Uma outra corrente, de cunho sócio-político, vinha abrindo perspectivas novas.²⁰ Por seu lado, no campo da economia, trabalhos sôbre a modificação do capitalismo, a perda de seu caráter familiar e sua crescente institucionalização passaram a chamar a atenção dos estudiosos sôbre as repercussões das estruturas burocratizadas que caracterizavam as grandes organizações da moderna sociedade industrial de massas.²¹

Essas duas vertentes do pensamento sôbre o tema em estudo não são confundíveis. Embora à primeira, e especificamente a Howard Scott, se deva a divulgação do termo "tecnocracia", é à segunda que se pode considerar como cientificamente responsável e digna da meditação dos estudiosos. Os primeiros reduzem-se a meros ideólogos do tecnicismo, numa tentativa de elevação do **status** social e do poder político do engenheiro. Confundem tecnocracia com "tecnolatria" para usar a expressão cunhada por Friedmann para exprimir um tipo de atividade ou um modelo de relação homem-sociedade que eleva a técnica à condição de variável independente. O Taylorismo e o Fordismo seriam doutrinas classificáveis dentro dessa ótica tecnicista deformada pelo enfoque superespecializado do engenheiro.

20) Sôbre êsse tema consulte a obra de Max Weber sôbre burocracia, Robert Michels, **Political Partiers**, e o trabalho sociológico de T. Veblen sôbre os engenheiros e o sistema de preços, **The Engineers and the Price System**, reed., New York, The Viking Press, 1954.

21) No campo da economia ver de A. Berle, Jr. e Means, **A Propriedade Privada na Economia Moderna**, trad., Rio, Ed. Ipanema, 1952. Os trabalhos mencionados nesse contexto apareceram depois de 1910 e antes de 1935.

O segundo grupo de pensadores, preocupado com as novas tendências da sociedade industrial, as repercussões da burocracia e da profissionalização crescente da sociedade moderna, mesmo distante de cogitações tecnocráticas, abriu tôdas as perspectivas para a moderna sociologia política equacionar de modo sistemático o problema em questão.

Friedmann, em sua defesa candente dos seguidores de Mayo, com o seu **human relations approach** reduz o problema da tecnocracia a uma colocação taylorista quando, a não ser pela utilização do nome, essa corrente é irrelevante para a análise do fenômeno. Assim mesmo, os ataques de Friedmann parecem injustos porque, vistos da perspectiva dos anos 40, ainda caberia a interpretação sociológica dêsse movimento. Sem dúvida, uma perspectiva crítico-histórica poderia revelar que o Taylorismo representava uma atitude de vanguarda para a época e uma forma de expressão da nova sociedade planificada que estava começando a surgir no mundo, importando pouco, dentro dêsse ângulo de compreensão, os exageros que tenha cometido.

Foi, no entanto, no princípio da década de 40, com os trabalhos de Burnham, que o revigoramento do tema ganhou capacidade de impacto, levando ao simpósio já referido, organizado por G. Gurvitch no final da década, o que pode ser considerado, pelo teor das contribuições, como o "anti-Burnham".

É justamente êsse simpósio que, segundo Nora Mitrani, teria contribuído para alargar o conteúdo negativo do termo tecnocracia.

Em outro campo do saber, concomitante ao esforço antitecnocrático dos sociólogos, outros especialistas, no setor específico da administração pública, pareciam dar razão a Burnham. Paul Appleby procurou mostrar que a separação clássica em teoria administrativa, entre política e administração, era uma irrealidade, um mito, um **bias**, não confirmado pelos fatos.²³ Segundo a teoria, o processo de formulação de política se enfeixava no Legislativo e na parte do Executivo que tinha compromissos diretos com a massa. A administra-

22) Ver Burnham, James, **The Managerial Revolution**, Indiana University Press, reedição de 1962.

23) Appleby, Paul, **Policy and Administration**, Univ. of Alabama Press, 1949.

ção, concebida como instrumentalidade de execução, não participava do processo. Era politicamente neutra. Cumpria as ordens que emanavam de cima para baixo. O controle político da burocracia era, portanto, total. O autor mencionado, pela primeira vez, procurou questionar a doutrina vigente realçando o papel dos estratos profissionais burocratizados, no processo de formulação de política. Suas pesquisas confirmaram as teses de Michels sobre a "lei de bronze das oligarquias" na que se refere à administração pública. Em essência, Michels realçava o papel estratégico do monopólio de informações e do controle do sistema interno de comunicações para fazer de uns poucos, inevitavelmente, os detentores da capacidade decisória.

No que se refere à formulação de política econômica o estrato burocratizado, permanente, conhecedor do problema em seus mínimos detalhes e das possibilidades de execução, na prática, era o que comandava o **decision making process**. E quanto mais técnicos e, portanto, mais complexos os problemas, maior a importância desse estrato no encaminhamento das soluções e maior o desamparo do nível político, composto de diletantes no que se refere à capacidade de equacionamento correto dos assuntos inerentes às decisões de inversão. Dessa forma, Appleby, questionando a doutrina da separação de campos de autoridade no que se refere à política e à administração, auxiliou a compreensão da dinâmica das burocracias do Estado Moderno, ao nível daquilo que se pode chamar de a dialética do real concreto.

Mas foi, inegavelmente, com James Burnham que, paradoxalmente, o assunto ganhou extraordinário destaque e, ao mesmo tempo, encontrou os rumos de sua mais completa desmoralização. Em fins da década dos 30 James Burnham escrevia a "Revolução dos Gerentes". Seguindo a trilha aberta por Veblen, Michels e Berle Jr. — Means, desenhou um quadro heterodoxo da luta de classes, mostrando que a tendência do futuro seria a substituição dos capitalistas como classe dirigente, pela classe gerencial. Em outras palavras, o mundo industrial que se continha potencialmente no limiar da década dos 40 era uma sociedade planificada onde o comando do processo decisório estaria nas mãos de técnicos. Sem usar o termo, Burnham pregava a existência da tecnocracia como forma

de domínio político. O livro ganhou público imenso. Chegou à posição de **best-seller** técnico e como tal levantou acaloradas polêmicas durante toda a década dos 40 e princípio da década dos 50.

Não nos compete, neste texto, fazer a crítica de Burnham. Seu livro foi condenado por toda a esquerda²⁴ devido à identificação que nele se fazia entre a Alemanha Nazista e a União Soviética, consideradas pelo autor como duas sociedades gerenciais em etapa avançada de evolução para o completo domínio da tecnocracia. O fato de ter considerado, à luz de suas inclinações teóricas, pouco importantes as premissas ideológicas que condicionam os dois regimes e suas antagônicas orientações sociais e políticas, valeu-lhe e tem-lhe válido o fogo cerrado da crítica.

Mas se deixarmos de lado esse aspecto da questão bem como as debilidades metodológicas do autor no tratamento da tecnocracia como "classe" dirigente, fica o que nos parece essencial no livro: o equacionamento do problema da formulação de decisões na complexa sociedade industrial moderna e o papel ascendente do elemento técnico no processo decisório do mundo contemporâneo.

As teses de Burnham sobre "revolução" gerencial, adotando um enfoque quase marxista para o termo "revolução" (tomada do poder político por uma classe dotada de consciência de si mesma e de seus interesses específicos) tornaram risíveis suas profecias de que não era viável uma guerra soviético-alemã devido ao poder de que já dispunha, nas duas sociedades, o elemento técnico.

Burnham passou a ser considerado doutrinário sensacionalista. Para ele a comunidade científica internacional negou reconhecimento e autenticidade.

Insisto, no entanto, em que, se tratarmos de retirar do livro as idéias essenciais, negligenciando os aspectos secundários (e foi justamente para dramatizar esse ponto que o au-

24) Sweezy, Paul, "A ilusão da Revolução dos Gerentes", in **Ensaio sobre o Capitalismo e o Socialismo**, Rio de Janeiro, Zahar ed., págs. 40-46. Ver também T. B. Bottomore, *op. cit.*, págs. 71-75 e C. Wright Mills e Hans Gerth, "Marx para los Gerentes", in **Poder, Política, Pueblo**, Irving L. Horowitz, ed. Fundo de Cultura Econômica, México, 1964, págs. 29-43.

tor se negou a rever o texto original na reedição de 1962,²⁵ será possível recolher idéias importantes para ajudar a compreensão de inúmeros fenômenos relacionados com o processo de tomada de decisões na sociedade burocratizada de nosso tempo.

Um fato permanece inquestionável e sua identificação não é glória de Burnham: a aparição, em doses crescentes, de elementos racionais, não ideológicos, no processo decisório referente à formulação de política econômica.

É por essa pista já aberta que se deve iniciar a análise do problema da tecnocracia, seguindo método de pesquisa empírica, amplamente adotado nas ciências sociais contemporâneas e já utilizado, para os estudos políticos, por R. Michels na década dos 20.

O ataque a teorias equivocadas não destrói o fato que as gerou. Uma teoria é boa ou má se fornece, ou não, os elementos conceituados adequados para o entendimento da realidade que pretende compreender, explicar e analisar. Surpreender o equívoco de alguns teóricos pode levar à destruição da teoria, mas não é suficiente para invalidar os fatos que a geraram. Eles continuarão a existir independentemente da capacidade humana de captá-los e discipliná-los através do esforço racional. A destruição das teses de Burnham não é suficiente para invalidar o fenômeno que pretende equacionar com sua terminologia sensacionalista.

Retificar uma determinada apresentação teórica para depois, ao destruí-la, acreditar que se está destruindo o fato que a gerou, é atitude fetichista, de precaríssimo valor científico. Na verdade, o problema, quer em sua origem, quer em suas repercussões, transcende o debate sobre as virtudes intelectuais de Burnham. Centra-se na busca de respostas claras para elucidar o problema da formulação de política econômica no mundo moderno.

Até que ponto êsse processo é penetrado por elementos político-ideológicos e até que ponto já terá avançado sobre êle a dimensão racionalista, tornando viável falar-se em "fim da ideologia".²⁶

25) Ver Burnham, James, *op. cit.*, prefácio.

26) Título do livro recente de Daniel Bell, *The End of Ideology*, The Free Press of Glencoe, Ill., 1960, especificamente sobre a eventual exaustão das

Desafortunadamente, a capacidade de imantação do livro de Burnham, suas debilidades teóricas e o surgimento da guerra fria, com o recrudescimento do conflito ideológico, contribuiria para desviar o curso dos trabalhos sôbre o tema, cuja tônica pode ser aferida pelo simpósio dirigido por Gurvitch em fins da década dos 40. A conotação pejorativa por um lado, e anticientífica por outro, que veio a tomar a hipótese tecnocrática, ajudou o seu congelamento teórico.

Com a onda de crítica e o azedume de que se revestiam os ataques a Burnham, à sua concepção de classe social e à sua prognose política, veio a atribuição de um ranço direitista a essas teses e o virtual abandono de esforços no sentido de comprová-las ou negá-las empiricamente. Tecnocrata passou a ser repellido por aquêles que o recebiam, como insultuoso. O termo havia mergulhado em um universo de conotações pejorativas. E êsse tipo de impacto ainda persevera nos dias de hoje.

III — O CONCEITO DE TECNOCRACIA

Vimos as origens históricas e as principais motivações que levaram à desmoralização do termo "tecnocrata". Seria interessante examinarmos com mais vagar qual o conceito de tecnocrata que passou a vigorar, particularmente a partir da década de 50, e que até hoje ainda prepondera, e que premissas de valor incorporava.

Do exposto será possível inferir que três são as premissas de valor que produzem o **bias** antidemocrático: 1) a visão anti-humanista do técnico; 2) os riscos antidemocráticos da tecnocracia e 3) o "robotismo" a que a tendência cientificista acabaria levando o mundo.

idéias políticas tradicionais centradas em tórno da alternativa capitalismo-socialismo. Apontando para a convergência do neocapitalismo com o socialismo liberalizado na composição de uma nova ordem social, mais além do chamado "Welfare State", o autor abriu campo para uma série interessante de polémicas. Sôbre trabalhos que antagonizam seu ponto de vista, ver, de preferência, de S. Rousseas e J. Farganis, "American Politics and the End of Ideology", in *The British Journal of Sociology*, n.º 4, dezembro de 1963, e de Donald Clark Hodges, "The End of Ideology", in *The American Journal of Economics and Sociology*, v. 26, abril de 1967, n.º 2. págs. 135-146.

O Anti-humanismo

Das discussões em tórno do problema em questão surge com muita nitidez o estereótipo anti-humanista do técnico. Conforme já demonstramos linhas atrás, êsse enfoque deriva das primeiras colocações tayloristas do problema e do verdadeiro evangelho tecnicista de Howard Scott a que se superpõem os problemas inerentes à profissionalização e à especialização do trabalho no mundo contemporâneo. A necessidade de acumular conhecimentos referentes a um ramo ou a sub-ramos do saber tem levado o processo educativo na moderna sociedade industrial a um fracionamento perigoso para a visão humanista. O homem se encerra em seu campo específico, dentro dêle se especializa, nêle encontra trabalho, sôbre êle discute com os amigos, dêle e para êle vive, alienando-se por completo dos outros compartimentos do saber. Êsse homem fracionado ou essa fração de homem, não pode pretender interferir de modo construtivo no processo de formulação de política. Assim concebido, parece aos intérpretes altamente perigosa a ascensão do tecnocrata a uma determinada esfera de poder.

Começando com os engenheiros tayloristas e fordistas, êsse tipo de enfoque, a partir da segunda guerra mundial, tem evoluído no sentido de considerar o economista e não mais o engenheiro o protótipo do tecnocrata. Sem procurar a defesa do economista, categoria profissional bastante articulada e ativa, parece, no entanto, que aos exageros do "imperialismo-economista" contra-ataca-se com outro exagero que é o de generalizar-se traços patológicos encontráveis, geralmente, em maus economistas.

Com a grande voga do planejamento econômico, os economistas foram extraordinariamente valorizados como profissionais e passaram a agir em conseqüência. Mas é questionável que sejam anti-humanos e mais questionável ainda que sejam um grupo de horizontes estreitos por força da própria especialização. A especialização é uma decorrência da complexidade do mundo moderno e da tendência à profissionalização.²⁷ Como tal, não é privilégio negativo dos economistas.

27) Sôbre os problemas da profissionalização crescente do mundo moderno ver de Harold E. Wilensky, "The Professionalization of Everyone?" in *The*

Por isso, parece-nos simplificada e fortemente sujeita a penetração de resíduos preconceituais, semelhante visão do economista e sua identificação como o protótipo do moderno tecnocrata. No entanto, é esse tipo de ótica, através da qual se vê o tecnocrata como limitado, anti-humanista, quantificador, distante e manipulativo, um dos fatos responsáveis pela visão negativa que se tem dessa figura inevitável da moderna sociedade industrial.

Mais do que o exercício de uma função segundo parâmetros racionais, vê-se a tecnocracia como um estado de espírito atingido por fortes doses de alienação progressiva, negligente ou omissa para com as variáveis humanas, míope para com os custos sociais de certos projetos, indiferente ao mundo dos valores morais e nacionais onde se plasmam as "idéias-fôrça" de soberania e auto-afirmação nacional. Na verdade, para o tecnocrata assim concebido, o mundo dos valores seria descartado em nome da eficiência marginal das inversões e do aumento da produtividade social. A visão humana do problema desenvolvimento seria substituída, dessa forma, pela visão quantificada e quantificadora. Não existiriam dramas sociais e políticos; apenas cálculos de inversões mais ou menos rentáveis. Na **matrix** de seu processo de tomada de decisões, salário é custo empresarial e assim deve ser tratado.²⁸ Mas se há, inerente ao especialista no desempenho de uma determinada função, uma tendência ao isolacionismo cultural, parece inegável que a universalização dessa tendência, feita pelos críticos, e implantada como lei geral do comportamento tecnocrata, resulta em uma grave simplificação.

A especialização funcional, aumentando a necessidade de coordenação e trabalho de equipe, requer o trabalho de especialista, outro tipo de especialista, mas **sempre** especialista. Mas o importante é que o exercício de uma determi-

American Journal of Sociology, v. LXX, n.º 2, setembro de 1964, págs. 137-158.

28) A imprensa da época registra o fato de que o ex-ministro do Planejamento do Governo Castello Branco teria respondido à demanda de aumento salarial da classe dos empregados públicos com os cálculos de quantas centrais elétricas o Brasil deixaria de construir se concedido fôsse o aumento de salários pretendido.

nada função não ocupa mais que uma parte da vida humana. Por força da especialização nosso estilo de vida é segmentado, mas devemos aprender a combinar de modo ótimo as demandas feitas pelos diversos papéis sociais que representamos. É a segmentação da vida total que dificulta a fossilização. Assim, um técnico é antes de tudo um homem e como tal deve ser tratado. O fato de existirem bons e maus técnicos, competentes ou incompetentes, é outro problema. Mas não parece existirem provas aceitáveis de que um economista ou um engenheiro, as duas profissões mais atacadas pelos críticos da tecnocracia, sejam diferentes, **enquanto profissão**, de qualquer outra. Nesse caso, a crítica à alienação especializante só seria válida, porque autêntica, se feita por alguém sem profissão.

As origens sociais desse tipo de crítico o invalidaram para o exercício dessa função automeada. Resulta dessa forma uma dificuldade técnica que pode mostrar por si só, o tipo de debate em que estamos envolvidos: os críticos à estreiteza e à tendência alienante da super-especialização dos economistas e engenheiros, são eles mesmos profissionais no exercício de funções especializadas e, como tal, submetidos à ação das forças que denunciam. Estariam vivendo uma situação Pirandelliana, dentro de um jogo de imagens refletidas em espelhos paralelos, ou ouvindo gritos em um túnel de ecos concêntricos. Por aí não cremos que o caminho da crítica à tecnocracia prospere muito.

Vejamos, então, o segundo ponto. O problema da democracia.

Tecnocracia, ameaça antidemocrática.

Com suas origens remontando a Tocqueville e suas profundas observações sobre o caráter coletivista da democracia nos Estados Unidos, essa preocupação é talvez a mais generalizada no que se refere ao problema da tecnocracia.²⁹

Em termos estritos tecnocracia seria o sistema de governo caracterizado pelos técnicos do poder. Não se pode falar de técnicos em termos de "nova classe", **a la** Burnham, mas

29) É dentro dessa ótica que se pode demarcar as fronteiras ideológicas do simpósio dirigido por G. Gurvitch e já mencionado no presente texto. Ver G. Gurvitch, **op. cit. passim**.

acreditamos viável mencionar a existência de grupos funcionais-hierárquicos com características estamentais que visam a certos ordenamentos jurídicos para sua profissão, cristalizando direitos e deveres e firmando em tórno de suas atribuições funcionais uma constelação de **status**-símbolo. Nesse sentido, há certa homogeneidade na luta pela "valorização profissional" mas há, também, profundas divergências entre os diversos grupos componentes dêsse estrato social. Assim, por exemplo, administradores, economistas e engenheiros não se entendem sôbre a função e o poder que cada um dêles deve ter no processo de planejamento. Essas divergências são comuns entre outros grupos profissionais. Mas a despeito das divergências, há diversos pontos em comum que parecem marcar o universo existencial do técnico. Sem pretender outra coisa senão aflorar levemente o tema, levantando algumas hipóteses sôbre a configuração de um ideário da tecnocracia, seria possível indicar:

a) manutenção de **standards** profissionais no trabalho, fixados historicamente pelo próprio desenvolvimento da profissão;

b) respeito à competência técnica e à reputação profissional, com evidente negligência a fatores relevantes em outros contextos sociais como idade, poder político, poder financeiro, posição hierárquica, etc;

c) relacionamento homem-sociedade marcado por parâmetros racionais;

d) código de ética tendente a recrutar e selecionar colaboradores segundo os princípios do mérito científico;

e) fidelidade institucional;

f) defesa e ulterior ampliação de seu **status** profissional;

g) exclusividade de jurisdição, fixada em códigos reguladores da atividade profissional;

h) solidariedade profissional e não solidariedade de classe. Sôbre êsse ponto, por exemplo, estima-se que um técnico, egresso dos quadros sociais da burguesia financeira ou industrial, **como técnico e enquanto técnico** estará mais propenso a identificar-se com um colega de profissão egresso da classe média ou do proletariado do que com os pontos de vista e os interesses da sua classe de origem. Posições anticientíficas, ir-

racionais ou puramente ideológicas assumidas por componentes da classe social de onde originalmente emergiu, nem por isso deixam de merecer seu desprezo ou condenação, enquanto soluções racionais ou projetos cientificamente concebidos, elaborados por seu colega de origem social diferente, merece apoio e sustentação profissional. O técnico tende, assim, a ser um **deraciné** e constituir-se como estrato social à parte.

No bôjo dêsse esquema de ideário encontramos um tipo de atitude já identificada em pesquisa empírica:³⁰ o comprometimento com a realidade, com o mundo do empirismo e dos fatos.

A ausência de qualquer outro tipo de compromisso que não seja a busca obstinada dos fatos dentro da moldura empírica que condiciona o real concreto parece ser um ponto destacado no comportamento prático da tecnocracia.

No que se refere à formulação de política econômica êsse enfoque leva ao esvaziamento da dimensão ideológica e situa como ponto de referência a viabilidade e as alternativas economicamente mais rentáveis.

Não foi por outro motivo que Churchill, ao justificar públicamente a instalação dos seus tecnocratas da chamada **Statistical Section**, preocupado, acima de tudo em justificar os custos em salários do projeto, disse tratar-se de "uma meia dúzia de estatísticos e economistas que não cederá a nenhum interesse que não seja o indicado pela realidade".³¹

Isto é, um pessoal técnico, sem vinculação, nem com a política partidária nem com grupos de pressão ou de interesse. Dedicados à análise dos fatos, pelos fatos, com os fatos visando a soluções adequadas por mais desprovidas de **glamour** político que pudessem ser.

O fato pelo qual Churchill resolveu elevar à categoria de assessoria especial êsse grupo de técnicos é o mesmo que vem forçando os Executivos de todo o mundo para a auto-ins-

30) Ver Mitrani, Nora, *op. cit.*

31) Grovel, J. W., 'The United kindom' in **The Role of the Executive in the Modern State**, International Social Science Bulletin, v. X, n.º 2, 1958, pág. 238.

titucionalização.³² Hoje em dia é inexacto falar-se de Presidente, mas de Presidência. A extrema complexidade da sociedade moderna exige a intermediação técnica, entre o nível político e os fatos, para que haja ajuste no ritmo e precisão do fluxo decisório. Já não é novidade para os especialistas contemporâneos em sociologia da burocracia a rotinização e a organização do processo de formulação de decisões.

Não obstante, a rotinização não parece completa e ao nível político cabe a responsabilidade das decisões finais. Não é raro que a êsse nível o rumo do processo, tal como estruturado pelos tecnocratas, se altere, sofrendo guinadas bruscas, não previstas e não desejadas pelo setor técnico, em função de considerações episódicas, clientísticas ou ideológicas.

Mas parece sensato afirmar-se que a complexidade crescente das razões técnicas que servem de suporte às decisões de política econômica, exterior, comercial, monetária, trabalhista, agrária, etc., limitam, cada vez mais, a área de arbítrio que pertence ao nível político.

Diríamos, em síntese, que a tecnocracia, hoje, é condômina do poder; ao nível político ainda compete fatia ponderável nesse condomínio.

De qualquer forma, parece claro aos analistas das tendências da sociedade industrial que a área de arbítrio do nível político se vem reduzindo a passos rápidos.

A marginalização do Parlamento, hoje em dia cada vez mais acuado como poder decisório diante de um Executivo que se agiganta, tem preocupado os paladinos do sistema democrático dentro dos velhos esquemas concebidos por Locke e baseados na divisão dos poderes.

E a ascensão do Executivo representa a ascensão do elemento técnico. Dessa assertiva partiram os críticos da tecnocracia para encararem como um problema grave às instituições democráticas a ascensão, à primeira plana do processo decisório, de um grupo politicamente irresponsável e, portanto, não sujeito às sanções e à responsabilidade política representada pela derrota eleitoral. Não havendo meios de corrigir

32) Cf. os textos sobre o Canadá, Estados Unidos e França, no mesmo estudo. Ver J. W. Grove, *idem, idem*.

equivocos, esse grupo se cristalizaria num regime totalitário "de fato", em que o eventual rodízio político não chegaria a perturbar sua estabilidade porque não o atingiria.

Por outro lado, a rigidez da equação racional característica dos tecnocratas imporia um sistema sem opções, mantendo em regime de custódia técnica a toda a sociedade reduzida à condição de massa de trabalho e de manobra para os experimentos tecnocráticos. A debilidade do nível político seria o debilitamento do instrumental sensitivo das elites dirigentes. Impermeabilizada pela couraça tecnocrática, não mais seria viável cogitar-se das acomodações estratégicas, do sentido de direção e de oportunidade política, das concessões táticas às massas para garantir a formação do consenso e da adaptação flexível segundo a direção indicada por certas "idéias-fôrça", ou idiosincrasias políticas.

Todo êsse esquema de ação que em síntese representa, através dos instrumentos de ação democrática, a captação das tendências populares, estaria ausente do repertório de variáveis que a tecnocracia incorpora a seus esquemas de trabalho e decisão.

As preocupações de barrar a ascensão aos centros de comando dêsse setor tecnificado parece ser um dado relevante da luta pela supremacia do ideológico, entendido em seu sentido ético.³³ Mesmo na União Soviética, onde êsses problemas pareciam superados pela relativa homogeneidade ideológica que a disciplina do regime impõe, há indicações de que não é bem assim.³⁴

33) São numerosas as definições de "ideologia". G. Gurvitch, somente em Marx e nos marxistas encontrou treze (13) acepções diferentes para o termo. (Ver seu trabalho, **El Concepto de Clases Sociales, de Marx a nuestros días**, ed. Calatea-Nueva Visión, págs. 45-47). Neste contexto preferimos trabalhar com o sentido usado por Winston White, **Beyond Conformity**, N.Y., Free Press of Glencoe, 1961, segundo o qual ideologia é uma interpretação seletiva do estado de coisas existentes baseada numa concepção particular de **como deveria ser**. Estaríamos, assim, em uma região normativa.

34) Cf., de Nikolajewski, Boris, "La destruction des technocrates du Parti en tant que Classe", **Revue Socialiste**, janeiro, 1958, n.º 113, **apud** Nora Mitrani, **idem**, pág. 161.

Não obstante é quase correto afirmar-se que a introdução de elementos racionais no processo de formulação de política econômica representa um passo adiante a caminho da sociedade planificada. O centro do problema não parece estar nos perigos ao bom funcionamento do regime democrático, mas na assincronia entre o desenvolvimento da classe política e as exigências de racionalidade que a ordem econômica impõe. A classe política não se está preparando para a gerência da moderna sociedade industrial; há indiscutível assimetria entre o grau de adequação do preparo da classe política e sua constelação de interesses empíricos, com as exigências do processo de desenvolvimento.³⁵ Esse ponto implicaria em outra questão: precisar na sociedade contemporânea qual seria o papel reservado ao fato político e quais os elementos componentes desse fato. A suspeita que ora formulamos como hipótese é que uma parte crescente do fato político está reservada à ação do elemento técnico, não por força de nenhuma conspiração maquiavélica de classe, mas por imposição da complexidade do processo decisório.

Assim sendo, os debates sobre a ameaça da tecnocracia ao bom funcionamento do sistema democrático baseiam-se num modelo idealizado e formal de democracia que dá muito pouca ênfase à análise do processo de tomada de decisões.³⁶

35) Segundo Almond e Powell, dentro do sistema político existem estruturas diferenciadas (algumas susceptíveis de serem consideradas subsistemas) responsáveis primariamente por certas funções; as de "perceber", "detectar" ou "receber" os desafios ou exigências da sociedade e "elaborar" ou "processar" internamente a resposta a ser dada. Em nosso modelo, as primeiras funções competiriam à classe política; as segundas aos tecnocratas. Se a classe política não cumpre bem as suas, os segundos absorvem suas funções. Parece existir consenso em que o grau de diferenciação e autonomia destas estruturas é índice do grau de desenvolvimento do sistema político. A análise formal da dinâmica democrática não nos levaria a compreender as razões da desarticulação interna do sistema. Ver G. Almond & B. Powell, **Comparative Politics**, Little Brown & Co., pág. 40.

36) A definição de Schumpeter parece ser paradigmática relativamente a esse ponto de vista. Para ele democracia "é o sistema institucional para a tomada de decisões políticas no qual certos indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular". J. A. Schumpeter, **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, apud T. B. Bottomore,

Nem há indicações concretas de que o técnico-burocrata seja menos ajustado à vontade popular que o político em suas propostas de soluções para a aceleração do desenvolvimento. As evidências indicam exatamente o contrário: o técnico-burocrata, situado em certo nível da burocracia pública, atua como elemento deflagrador de mudanças dirigidas e se vale da classe política, enquanto tal, como a intermediária entre os projetos de inversão e de reforma e a massa da sociedade para efeitos de negociação e aceitabilidade.³⁷

A classe política é a responsável pela formação do consenso. Se essa hipótese contiver algum resquício de verdade a classe política terá por função legitimar, através do seu referendo, as decisões já tomadas e justificá-las perante as massas: mas não será sua a função de formulá-las. A oligopolização, ao nível técnico, do processo de formulação de política, é fato que mina a imagem ideal de democracia mas não impede seu funcionamento ajustado às novas realidades, uma vez que os técnicos representam a parte da **intelligentzia** nacional responsável pela transformação das aspirações nacionais em termos concretos e quantificados. Ver a tecnocracia como algo acima e além do povo e não como expressão técnica do povo parece ser o equívoco básico. Esse maniqueísmo social indica a existência de um resíduo ativo do pensamento dogmático que deve ser reavaliado à luz do exame empírico.

A experiência brasileira parece indicar que ao elemento técnico compete a captação das tendências nacionalistas e desenvolvimentistas do povo, dando-lhes sentido e objetivida-

As Elites e a Sociedade, Zahar ed., Rio, 1965, pág. 17. Não se procura analisar os modos e limitações empíricas desse "poder de decisão" e sim a **forma** através da qual êle foi adquirido.

- 37) Tanto G. Mosca como K. Mannheim sustentaram a opinião de que os intelectuais possuem condições de arbítrio político devido à sua relativa desvinculação social. Configuram um estrato relativamente independente das classes, recrutado indistintamente de todas elas, de acordo com o mérito e a substância de seus conhecimentos. Graças a seu treinamento intelectual, condicionam-se para equacionar seu comportamento em termos de uma relação homem-fato, à luz de critérios objetivos, não ideológicos. Ver G. Mosca: **Teórica dei Governi e Governo Parlamentare**, opú T. B. Bottomore, **op. cit.**, pág. 66 e K. Mannheim, "Ensayos de Sociologia de la Cultura", **op. cit.**, págs. 223-224.

de. Como parte do povo os tecnocratas não só assimilaram a "idéia-fôrça" representada pelo movimento nacionalista como lhe deram consistência e justificativa adequada. Há indicações de que nem a classe política, nem o proletariado, nem o empresariado, tiveram contribuições mais eficazes para a orientação dos rumos do desenvolvimento brasileiro. Ao contrário, enquanto os quadros técnicos funcionaram como o elemento originário dos projetos de desenvolvimento econômico, as taxas de incremento da Renda Nacional apresentaram índices razoáveis.³⁸ Quando se fêz o curto-circuito entre elites políticas e massas, marginalizando-se o elemento técnico, no interregno ideológico de 62-63, imperou o distributivismo e chegou-se a passos acelerados a taxas negativas na mensuração do incremento da Renda **Per Capita**.³⁹

O mêdo de que a tecnocracia obstaculize o processo tradicional de configuração da vontade social através de captações feitas pela manifestação das maiorias⁴⁰ não parece realístico. O técnico, como parcela da **intelligentzia**, é o elemento com que contavam as massas para dar forma concreta a seus anseios difusos. Sob êsse ponto de vista o técnico é um elemento transformador em ações concretas da vontade abstrata, que se manifesta de forma inorgânica no processo eleitoral. O fato de que o componente racional, gradualista e fac-

38) O texto refere-se, de preferência, ao período compreendido nos últimos 10 anos, a partir de 1956, quando tomou impulso decisivo no Brasil, a chamada "ideologia do desenvolvimento".

39) Parece interessante notar-se que o Plano Trienal de Celso Furtado e de seus tecnocratas do BNDE foi rejeitado por motivos políticos (questão de fixação do percentual-teto de câmbio de salários) e por motivos ideológicos (participação do capital estrangeiro). Ver, de preferência, Roberto T. Daland, **Brazilian Planning**, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967, págs. 160-163 para o primeiro aspecto e Gilberto Paim, "Dogmatismo em Falência", **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 13-8-1967, para o segundo. O Governo foi, a pouco e pouco, marginalizando o setor técnico e cada vez mais orientando-se por motivações ideológicas para a formulação de política econômica.

40) Ver de K. Mannheim, **Ensayos de Sociologia de la Cultura**, *op. cit.*, pág. 251. Nesse texto Mannheim considera como um "princípio fundamental da democracia" o reconhecimento da autonomia do indivíduo e o direito de fazer valer sua vontade política através de processos de captação sistemática dessa vontade pelos quadros dirigentes.

tível das projeções da tecnocracia muitas vêzes entre em conflito com o sentimento de urgência, o utopismo e o revanchismo social das massas impacientes não é um problema dos técnicos mas do próprio sistema de participação coletiva que tem de deflagrar energias vitais para depois contê-las no processo de execução da vontade popular, para a própria salvaguarda do equilíbrio político-social.⁴¹ Justamente pelo fato da tecnocracia não ser uma classe social⁴² os perigos antidemocráticos de sua ascensão ao nível formulador de política não parecem tão graves quanto se aponta. Quanto às repercussões do racionalismo técnico-burocrático para a "autonomia" do homem-massa contemporâneo é o caso de indagar-se com realismo sobre o sentido verdadeiro dessa autonomia e em que época da história do mundo ela jamais se manifestou concretamente. Tudo parece resumir-se, portanto, no confronto entre visão idealizada e visão empirista de democracia. Trata-se de um choque de conceitos baseados em premissas de valor, o que torna extremamente difícil a solução do problema.

Na verdade o **devenir** da moderna sociedade tecnológica indica um tipo de razão histórica, no sentido Hegeliano, que pode ser resumido na seguinte combinação de fatos: a crescente complexidade dos problemas econômicos e técnicos da moderna sociedade industrial exige a ascensão do elemento racional e do conhecimento tecnológico; esse conhecimento se elabora a nível profissional especializado; esses profissionais, chamados pela lógica de processo para nêle intervir, ascendem a uma posição de poder institucional que o monopólio de informações e conhecimentos lhes confere; a essa ascensão aos níveis de formulação de política do elemento técnico se chama

41) Monnheim, K., *idem, idem*, pág. 253.

42) O problema teórico que se apresenta envolto em assertivas desse tipo é de difícil deslindamento. O conceito de "classe-social" é ambíguo em sociologia. Depende da corrente de pensamento a que se filia o autor da definição. Para efeito de esclarecimento mínimo preferimos adotar o enfoque de Sorokin e Rodolfo Stavenhagem que dão, como anteriormente o faz Marx, destaque ao elemento "consciência de classe" e homogeneidade de interesses". Ver de P. Sorokin, "What is a Social Class?", in *Journal of Legal and Political Sociology*, 1947, págs. 21-28 e Rodolfo Stavenhagem, "Estratificação Social e Estrutura de Classes", do livro *Estrutura de Classes e Estratificação Social*, Zahar ed., 1966, págs. 117-148.

de penetração tecnocrática; como a ação da tecnocracia tende a limitar as opções do nível político e como esse grupo não é responsável perante o povo (que sobre sua conduta não pode opinar através do processo eleitoral), conclui-se que a tecnocracia é um perigo ao funcionamento do regime democrático. A alternativa seria o retorno ao "homem primitivo" de Rousseau, livre dos tecnocratas e da complexidade técnico-econômica do mundo moderno, causa eficiente da tecnocracia.

Como parecem haver dúvidas sobre a vocação histórica para esse retorno às cavernas, concluímos que o regime político deve adaptar-se para manter os princípios da representatividade e que o fato tecnocrático deve ser interpretado com realismo e espírito científico.

Os debates travados até agora sobre os "perigos para a democracia" encontram-se permeados por uma atmosfera de idealismo infantil. O que parece duvidoso é essa tomada de posição **a priori**, classificatória dos quadros técnicos como habitantes de um mundo à parte, divorciado das aspirações populares.

A hipótese que formulamos é que a tecnocracia possui "diretrizes de valor" (**value orientation system**) bem definidas e estritamente relacionadas com o lado progressista do momento histórico em que funciona. Entre essas diretrizes de valor estão os compromissos subjetivos com a transformação institucional e a modernização social. Dessa forma a tecnocracia aparece como representante indispensável das aspirações populares porque é o cadinho técnico dentro do qual se processa a síntese química entre aspirações nacionais, vocação histórica, desejos de progresso econômico-social, de um lado, e viabilidade econômica, opções financeiras e projetos de inversão e reforma, de outro.

Resta-nos analisar o terceiro "bias": o "Robotismo".

Parece generalizada a confusão entre o aumento intrínseco da "racionalidade funcional"⁴³ da complexa sociedade

43) Ver, para os conceitos de "racionalidade funcional" e "racionalidade substancial", K. Mannheim, **El Hombre y la Sociedad en la Epoca de Crisis**, Buenos Aires, ed. Leviatán, págs. 37-55.

contemporânea, a "massificação", o coletivismo⁴⁴ e os ônus negativos que deve receber a tecnocracia por êsse estado de coi-

Para uma síntese didática dos conceitos de Mannheim sôbre os dois tipos de racionalidade aqui referidos, ver Guerreiro Ramos, **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**, 1.ª ed., Rio, Fundação Getúlio Vargas, 1966, pág. 52. Diz Guerreiro que para Mannheim, "atos ou elementos são funcionalmente racionais quando, articulados ou relacionados com outros atos ou elementos, contribuem para que se logre atingir um objetivo determinado. É, pois, em função do objetivo preestabelecido que se afere êsse tipo de racionalidade". . . . "Na racionalidade funcional não se apresenta prôpriamente a qualidade intrínseca das ações, mas o seu maior ou menor concurso, numa série de outros, para atingir um fim preestabelecido, independentemente do conteúdo que possam ter as ações".

"Diz-se que é substancialmente racional todo ato intrinsecamente inteligente, que se baseia num conhecimento lúcido e autônomo de relações entre fatos". Assim, por exemplo, a automação industrial, o disciplinamento interno, a execução instantânea de ordens recebidas sem o mínimo desvio, etc., são atos dotados de racionalidade funcional na medida em que favorecem a que se atinja os fins perseguidos embora êsses fins não sejam explicitados ou sejam ilógicos sob os critérios da racionalidade substancial como o desvio de recursos para a produção de gases letais destinados à prática do genocídio; são decisões sôbre o **como** e não sôbre o **porquê** ou o que fazer; essas últimas seriam decisões de política e como tal pertencem ao reino da racionalidade substancial desenvolvendo-se sob a disciplina de parâmetros ordenados pelo raciocínio lógico; êsse universo de ação não é compatível com o universo desejável para disciplinar a ação do **homo faber**. Os níveis e padrões de exigência são outros: a racionalidade funcional se estrutura em tórno da otimização dos meios para atingir um determinado fim; é a racionalidade substancial que estrutura o pensamento para selecionar e justificar êsse fim. Dessa forma, a introdução de elementos da racionalidade funcional levaria ao caos e à anarquia, como por exemplo, na hipótese de um exército em situação de guerra em que as ordens recebidas pelos inferiores teriam de ser justificadas e racionalmente defendidas pelos superiores para que pudessem ser cumpridas. O mais provável é que ao chegar a ser aceita pela escala hierárquica que tornaria possível sua execução, já não existiria exército algum em condições de cumpri-la. Teria sido eliminado pelo exército inimigo em que os processos da disciplina, da obediência à hierarquia, da instantaneidade no cumprimento das decisões, o transformava em força cega sob o ponto de vista da lógica última de suas ações ou racionalidade substancial, mas efetiva porque permeada pelo princípio da otimização executiva que é a essência da racionalidade funcional.

44) Sôbre êsses últimos dois pontos é demasiado extensa a bibliografia para caber em notas de rodapé. Contentamo-nos em citar os mais conhecidos trabalhos de Ortega y Gasset, **Rebelião das Massas**, David Riesman, **The**

sas. Aqui também, e uma vez mais, aparece a confusão típica entre causa e efeito responsável pelo tipo mágico de raciocínio, origem dos **folkways**⁴⁵ primitivos. Tanto a tecnocracia como a tendência coletiva ao "robotismo" são resultantes da ação de forças profundas que operam nas bases da sociedade industrial. Não é a tecnocracia que impõe a sociedade robotizada, obediente a diretrizes que não formula e não conhece; nem é a apatia política do homem-robô, ou homem-massa que favorece o surgimento da tecnocracia. Ambos os fenômenos são respostas dialéticas aos desafios e ajustes impostos pela dinâmica da sociedade industrial.

O industrialismo implica em um modelo de organização de produção em que a densidade do meio técnico aumenta em velocidade imprevisível. Pela necessidade de ordem imposta pelo sistema, caminha-se para o estágio da planificação de modo a tornar possível a coordenação e a previsão em sociedades atingidas por um processo intenso e fragmentário da divisão do trabalho social.

Os três modelos de organização da produção, segundo o esquema de Gibbs e Browning,⁴⁶ correspondem a três etapas do desenvolvimento histórico das forças produtivas no mundo moderno e sua correlação com a divisão do trabalho social: a) a produção artesanal; b) a interdependência orgânica⁴⁷ e c) o estágio da planificação.

Na primeira etapa cada produtor trabalha de modo independente criando bens para o consumo. As complicações ulteriores não modificariam a essência do sistema que Gibbs e Browning chamam de "autônomo".

No segundo modo de produção, chamado pelos autores de "simbiótico", os diversos produtores são funcionalmente

Lonely Crow, Whyte, Jr., **The Organization Man** e Erich Fromm, **Mêdo à Liberdade e Psicanálise da Sociedade Contemporânea**, como indicativos dessa preocupação.

45) Ver, sobre esse tema, de William G. Sumner, **Folkways**, São Paulo, Livraria Martins, 1950, 2 vols.

46) Gibbs, Jack P. e Browning, Harley L., "The Division of Labor, Technology, and the Organization of Production in Twelve Countries", **American Sociological Review**, fevereiro de 1966, vol. 31, pág. 83.

47) Cf. Durkheim, Emile, **The Division of Labor in Society**, trad., Free Press, 1949.

interdependentes, já que o avanço da divisão do trabalho social faz com que o produto final se subdivida em uma série de produtos componentes que provêm de diversos centros de produção. Há mútua dependência, mas não há coordenação formal. Corresponderia à etapa do desenvolvimento capitalista que a doutrina marxista classifica como "caótica"; a terceira etapa é a da coordenação formal, de modo a constituírem-se associações de produtores racionalmente organizados, segundo diretrizes explicitadas e submetidos a um sistema eficaz de controle de execução.

Os autores citados reconhecem que nessa etapa encontra-se implícita a existência de uma ampla hierarquia de posições e especialidades e uma relativa autonomia da atividade gerencial.

Estaríamos em plena etapa da planificação concordando-se, portanto, com o modelo evolutivo apresentado por K. Mannheim em seu esforço para fazer o diagnóstico de nosso tempo.⁴⁸

Ocorre que a planificação de setores de uma sociedade complexa, ou mesmo dos grandes combinados industriais que os compõem, para não mencionar o tipo de esforço necessário para o planejamento global, exige cada vez mais a difusão da racionalidade funcional e a concentração da racionalidade substancial. Isso implica na diminuição do número de "colinas de marechal" disponíveis na sociedade moderna. Em outras palavras é da lógica do industrialismo o aumento crescente do **know how** técnico, e decrescente do saber explicativo da ação individual e coletiva, dos fins e objetivos da ação. A tendência à racionalização funcional impõe a necessidade de coordenação mecânica do trabalho que leva ao autoritarismo social (não confundir com o político) e ao conformismo. Dessa forma o homem moderno trabalha descomprometido de qualquer tomada de consciência do sentido social do seu trabalho, das conexões fundamentais que o explicam e da filosofia geral que o tornaria inteligível dentro do complexo mundo da indústria moderna. Por isso, talvez, Hegel relacionou, de modo inequívoco, alienação com o fracionamento do processo de divisão do trabalho, sendo

48) Mannheim, K., *idem, idem*, especialmente capítulos II e III.

lícito induzir de sua posição que o industrialismo é um sistema alienante em sua essência.⁴⁹ A utilização institucional da ignorância seria um dado fundamental do sistema e aí residiriam os principais impulsos infra-estruturais no sentido do "robotismo". A tecnocracia e a tendência ao robotismo, ou, em outras palavras, o alargamento da distância entre o pequeno número capaz de absorver a racionalidade substancial do sistema e o grande número robotizado pelo domínio da racionalidade funcional não seriam categorias ligadas entre si por relação de causa e efeito. Ao contrário, seriam expressões dialéticas das exigências empíricas da sociedade industrial.

A sociologia moderna vem contemplando preocupações crescentes para desenvolver uma linha temática coerente em torno do tratamento da ignorância como categoria sociológica.⁵⁰

As soluções apresentadas para contornar o problema da alienação progressiva cujo fim último é o robotismo, têm sido marcadas por fortes traços utópicos.

O movimento da humanização do trabalho pelo conhecimento ampliado das conexões de sentido, dos quais G. Friedmann, por exemplo, é um dos mais significativos difusores, padece de um romantismo visível que torna suas sugestões inexecutáveis na prática.

Em seu último trabalho, Friedmann insiste em uma postura crítica radical quanto aos perigos da utopia técnica, da automação e da tecnocracia, como elite dirigente.⁵¹

Mas a precaridade das soluções apresentadas deixa entrever as dificuldades concretas em que se viu envolvido para conciliar as premissas de valor em que se assenta com a evolução inexorável dos fatos. Friedmann parece sugerir, por exemplo, a rotação periódica dos cargos como solução ao mecani-

49) Cf. de Hippolite, Jean, *Etude sur Marx et Hegel*, Librairie Marcel Rivière et Cia., Paris, 1955, especialmente o capítulo em que resume as opiniões de G. Lukacks sobre o conceito de alienação em Hegel.

50) Sobre o tema ver o interessante trabalho de Louis Schneider, "The Role of the Category of Ignorance in Sociological Theory: an Explanatory Statement"; *American Sociological Review*, agosto de 1962, vol. 27, n.º 4, págs. 492-508.

51) Cf. *The Anatomy of Work: Labor, Leisure and the Implications of Automation*, The Free Press, 1961.

cismo da superespecialização; o treinamento globalístico do operário para permitir uma visão integrada da empresa e do sistema geral em que opera, além da utilização do lazer para trabalhos sociais de integração.

Sua negligência para com os problemas dos custos do **turnover** racionalizado, do tempo necessário para o preparo adequado às novas funções, das complicações de um treinamento globalístico onde parece inevitável a propensão ao "endoutramento" e dos problemas da súbita e freqüente alteração de **status** como consequência de eventuais rebaixamentos no processo de rodízio, parecem invalidar, na prática, suas sugestões. Estamos inclinados a concordar em que a propensão ao conformismo, característica da moderna sociedade de massas, contém o robotismo em potencial. Mas acreditamos que a dialética da história irá desviar o homem dêsse curso antilibertário assim como não vemos nenhuma ligação de causa e efeito entre tecnocracia e robotismo. Um simpósio realizado pelo Centro Médico São Francisco da Universidade da Califórnia, em 1961, foi inteiramente dedicado a êsse tópico, chegando até a explorar a possibilidade "huxleyana"⁵² de modelar, através de drogas e instrumentos especiais, o conformismo do homem-massa futuro.⁵³

As conclusões foram otimistas. Invalidaram êsse elenco de suspeitas, e a própria inquietação com o tema já está a demonstrar que o homem vem reagindo dialeticamente à pressão das forças deflagradas, cegamente, pela lógica de ferro do industrialismo.

Em síntese, poderíamos dizer que nos parece preconceitual a imputação ao tecnocrata de um estilo de visão robotizada. A própria lógica da racionalidade substancial que caracteriza sua função no poder traria dúvidas à assertiva. Por outro lado, parece-nos resultante de um equívoco teórico a ligação de causa e efeito que se procura estabelecer entre tecnocracia e robotismo.

52) Cf. Huxley Aldous, **O Admirável Mundo Nôvo**, Rio de Janeiro, Dinal, 1965, onde se antevê, para o futuro da humanidade, uma sociedade estratificada de modo rígido e dirigida por uma elite de **alphas**, ou tecnocracia totalitária.

53) Forber, Seymour M. e Wilson, Roger H. L. (ed.), **Man and Civilization; Control of the Mind**, N. Y., McGraw Hill, 1961.

IV — CONCLUSÕES

1. Do exposto talvez seja possível concluir sobre a imprecisão teórica e a precariedade científica dos debates sobre tecnocracia que vêm marcando esses últimos 3 anos da vida política brasileira. Sustentamos que o conceito de tecnocrata preponderante no Brasil decorre de vícios preconceituais do raciocínio analítico e de uma tendência ao dogmatismo.

O trabalho procurou sustentar, como hipóteses a serem confirmadas por pesquisa empírica, que a tecnocracia, nos países subdesenvolvidos contemporâneos, e especialmente no Brasil, deve ser considerada como elite estratégica e não como elite reacionária, no que se refere à fixação de diretrizes para o desenvolvimento econômico brasileiro.

2. Em seu desdobramento procuramos sustentar que o conceito de tecnocrata já teve uma época áurea, na escala de valores através da qual a sociedade industrial se auto-avaliava. Essa fase foi, no entanto, de curta duração devido à apropriação indébita do termo por certos grupos profissionais. Os exageros cometidos em nome de uma unilateralidade interpretativa inadequada e de certas correlações ideológicas e equívocos teóricos de autores campeões da tese do "poder aos técnicos", acabou levando a reações violentas do mundo intelectual que conduziram à desmoralização do conceito.

3. O presente trabalho procura mostrar que esses ataques se basearam em premissas de valor questionáveis e, portanto, se afastaram do centro do problema, favorecendo a dogmatização que veio contribuir para a visão popular do conceito, no presente, que é extremamente negativa.

4. Sustentamos que o tema é atual, problemático, não susceptível de tratamento por inteligências fortemente penetradas por visões idealizadas do processo inerente ao desenvolvimento do mundo industrial. A penetração dogmatizante tem sido facilitada pela aparente negligência dos sociólogos modernos para a tentativa de equacionamento do tema em bases científicas. Tal fato merece, por si, o esforço de uma interpretação sociológica, devido à distância que medeia entre as preocupações contemporâneas da sociedade e a capacidade de resposta da comunidade intelectual.

5. A análise dos **bias** em que se apóia a visão negativa do tecnocrata, se verdadeira, forneceria um quadro analítico aceitável dentro do qual seria possível trabalhar realisticamente o tema. Seria o caminho para a desalienação do antitecnocrata. Como resultante desse processo alienatório derivaria a incapacidade de compreender o sentido do processo de tomada de decisão na moderna sociedade industrial, onde a densidade do meio técnico aumenta de maneira imprevisível.

6. No caso do Brasil sustentamos que o papel do tecnocrata deve ser reavaliado em termos do seu relacionamento com as idéias progressistas e reformistas e os impulsos sociais para o desenvolvimento econômico. As indicações históricas que nos levaram a essa posição necessitam ser estudadas de modo sistemático através de um esforço ordenado de pesquisa, mas alguns pontos salientes do que nos parece o corpo submerso de um colossal **iceberg**, afloram na cena política brasileira com razoável nitidez. Tomando-se o caso de algumas instituições-chave, como a Eletrobrás, a Siderúrgica Nacional, a Petrobrás, a SUDENE, o FINAME, o GEIA, etc, algumas reformas recentes como a do comércio exterior, a do sistema tributário nacional, a de política nacional de habitação e outras mais, além de certas linhas de fixação da política econômica, temos um conjunto integrado que parece indicar a presença preponderante, senão mesmo exclusiva, do elemento técnico dando forma e conteúdo objetivo a aspirações nacionalistas abstratamente formuladas.

Assim, por exemplo, da idéia da siderurgia nacional, não se pode desvincular a ação, desde a década de 1920, do Clube de Engenharia; o projeto de Volta Redonda, antes de ser aceito e incorporado pelo nível político com Getúlio Vargas, já havia passado por cogitações tecnocráticas. E só uma pesquisa histórica em profundidade poderia indicar até que ponto influenciaram os técnicos na decisão de Vargas. Sua negociação específica, implantação prática e o desenvolvimento ulterior dos projetos brasileiros de siderurgia incorporados nos planos sucessivos de Governo, resultaram de trabalhos realizados a nível técnico e oferecido ao nível político para divulgação popular; da mesma forma o esquema de capitalização cumulativa do Fundo Federal de Eletrificação surgiu de um núcleo de técnicos, alguns

introduzidos na burocracia por concurso público organizado pelo antigo DASP; os esquemas de estruturação do monopólio estatal do petróleo através da Petrobrás surgiram de debates a nível técnico antes de ganhar, através de manipulação ideológica, a consciência popular; a organização da SUDENE e a fórmula de planejamento regional por ela executada foi idéia originada a nível técnico e foi um técnico seu primeiro superintendente; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico surgiu de uma "conspiração" tecnocrática e todo o Plano de Metas do Govêrno Juscelino teve participação ativa dos tecnocratas dessas instituições. Foram êles que forneceram ao Govêrno Juscelino o marco de referências concretas para tornar possível a composição do programa "desenvolvimentista" de Govêrno. O nível político funcionou mais como elo de ligação entre os projetos elaborados pelos técnicos do Conselho de Desenvolvimento e a sociedade em seu conjunto; os trabalhos do Conselho de Política Aduaneira e da Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil para formulação da política de industrialização do País e disciplina da mentalidade empresarial contaram e contam com a participação ativa do elemento técnico-burocrático; mais recentemente, o Plano Trienal de Celso Furtado foi elaborado básicamente pelos tecnocratas do BNDE e sua rejeição, pelo nível político, teve sérias repercussões para os quadros responsáveis por êsse veto ideológico a um documento essencialmente técnico; os projetos de lei do deputado Sérgio Magalhães, apresentados em seu fecundo período do biênio 58-59, alguns dêles transformados ulteriormente em realidades concretas (como o FINAME e o FIMPEME, por exemplo), foram elaborados por assessôres técnicos politicamente desvinculados de partidos ou grupos de interêsses e oferecidos ao Deputado em referência para apresentação no Congresso; dos esquemas reformistas do biênio 65-66 é desnecessária referência mais explícita; convém mencionar, no entanto, que a reforma do comércio exterior, a reforma tributária, a reforma do sistema de portos e da marinha mercante, o estímulo à democratização do capital das emprêsas, a nova lei de incorporações, a reforma bancária, o equacionamento da política habitacional, o fortalecimento econômico da Petrobrás e o programa ampliado de produção de energia elétrica, são elementos concretos resultantes

de um processo decisório cujo fluxo principal escoou-se a nível tecnocrático.

O fato dêsse programa de ação do biênio em referência, elaborado e executado sob os impulsos da tecnocracia de Roberto Campos, haver incorporado muitas das idéias, programas e políticas formuladas pela tecnocracia de Celso Furtado é um dado irônico do processo brasileiro. Os intérpretes viciados pela ótica ideológica não têm conseguido até hoje explicações convincentes sôbre o porquê das evidentes analogias entre o Plano Trienal e o PAEG. Para os ideólogos, Campos é direitista, usufrutuário do reacionarismo militarista desenhado em março de 64; Celso é esquerdista, banido e punido pelos militares e atualmente no exílio político. À luz da polaridade ideológica seria impossível a existência de qualquer tipo de sincronia entre o seu Plano e o PAEG de Campos. Mas a verdade parece outra como brilhantemente demonstrou Gilberto Paim, em artigo técnico no **Correio da Manhã**.⁵⁴ As semelhanças de enfoques, soluções e programas são evidentes.

Sustentamos que a hipótese levantada neste trabalho, sôbre o aspecto tecnomorfo dos problemas brasileiros contemporâneos, a identidade axiológica dos tecnocratas e a vocação desenvolvimentista da tecnocracia nos países subdesenvolvidos funciona como explicação razoável para o correto entendimento do problema em foco.

7. Consideramos desnecessário o alongamento da relação já que nossa hipótese deve ser confirmada ou negada em pesquisa empírica, que levante cuidadosamente os fatos. A ojeriza pelo "impressionismo" cultural e a simplificação dogmática nos leva, neste trabalho, a apenas aflorar o tema através do levantamento de algumas sugestões de pesquisa. Ficariamos satisfeitos se aquêles que gesticulam e se gastam em duelos de retórica a favor ou contra a tecnocracia, estimulados pelas hipóteses aqui levantadas, passassem a dedicar um **quantum** semelhante de esforço para o estudo objetivo do problema.

54) Cf. Gilberto Paim: "Estruturalismo ou Monetarismo", **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 9 de abril de 1967, pág. 2, 2.º Cad.

SUMMARY

Technocracy and Nationalism

In the last two and a half years there has been displayed in Brazil growing preoccupations with the problems of democratic control of the policy-making process. This has resulted partially from the coming to power of a strong government whose base of power was the military establishment. Action by the government has been orientated towards test of the technocracy, *i.e.*, towards the investment programs and the selection of investment that emerge from the technocracy. However, the technocracy is confronted by considerable social criticism in Brazil as being a danger to the rhythm and characteristics of the economic development of the country. This criticism presents a dilemma between the desires or motivations of society and the pattern of conduct of the technocratic staff.

This paper maintains that a concept of technocracy conceived in this manner results from preconceived vices of analytical reasoning with a distinct tendency to dogmatism. The technocracy, especially in Brazil, ought to be considered as a

strategic elite and not as a reactionary elite. It should be considered in the formulation of economic strategy as being an integral part of the national intelligentsia — to which has fallen the solution of Brazil's most grossing problems.

This intelligentsia, by nature non-conformist, acts through the rejection of the **status quo** and, striving to change it, works on two fronts — one of which is ideological and the other technical. The first consists of the work of the radical intelligentsia — that of journalists, professors, and students — while the second front comprises the intelligentsia whose work is carried out at the institutional level (economists, engineers, planners, sociologists, administrators, etc.). Depending both on the stage of development in which a country finds itself and on the historical moment of its entrance into the race towards industrialization, either the "ideolog" or the "technician" will predominate. However, the predominance of the ideological element will not dispense with the technical element, nor will the predominance the technical element eliminate the game of symbols, impulses, and emotions based on axiomatic and normative premises.

The reasons which lead this paper to identify the pre-conceived defects in the popular concept of technocracy which is extremaly negative resolve around the historical evolution of the concept.

"Technocratic" was once an adjective of high value in the axiomatic stratum, through which the industrial society assessed itself. The social ascension of the technocrat, along with the movement symbolized by Taylor, represented the visible peak of a deep-seated transformation in the scale of values associated with industrialization. The exaggerations committed by the disciples of Taylor and the fact that the term "technocracy" was the step-child of one of them resulted in the discredit of the term.

Moreover, sociologically, thinkers such as Veblen, Michels, and Burnham became worried about the anti-democratic aspects of technocracy. A symposium organized in France in the late 40's, by the nature of the papers present, can be considered as the anti-Burnham, and as a result it contributed greatly

to the aggravation of the negative connotation of the term "technocrat".

The term came to be spurned by those who were called it, as insulting. It had become immersed in a morass of pejorative connotations, and this type of impact still persists today.

The paper proceeds to examine the concept of "technocrat" that came to be in effect, especially since the 1950's, and that persists until this day. Also discussed are the premises of value that the concept of "technocrat" incorporates. It is concluded that these premises can be condensed into three principal categories: 1) the anti-humanistic vision of the "technocrat"; 2) the anti-democratic risks of technocracy; 3) the "robotism" that would eventually result from continuing scientific advances.

According to the first thesis, the technocrat becomes confined to a specific field. He specializes in it, finds work in it, discusses it with his friends, and lives by it and for it, alienating himself completely from other areas of knowledge. Thus, the human view of the development problem would be substituted for a view expressed in quantifiable terms. In this respect, the paper argues, that even if there is inherent in the specialist doing a specific job a tendency towards cultural isolation, it seems undeniable that the universality of this tendency argued by them as a general rule of technocratic behavior is a grave oversimplification.

As for the thesis of the anti-democratic threat, the simple meaning of the expression "technocrats in power" condenses very well the thesis and suggests its harmfulness. However, some characteristics peculiar to technocracy act to neutralize any anti-democratic aspect that the concept of technocracy might imply. It can be imagined that a technician that has come from the industrial or financial bourgeoisie will be more inclined **as a technocrat and while a technocrat** to identify himself with a colleague of his profession coming from the middle class or proletariat than with the points of view or interests of his class of origin.

Non-scientific, irrational, or purely ideological positions adopted by his social class will irregardlessly receive his criticism while rational solutions or scientifically conceived

projects formulated by his colleague of different social origin will merit his aid and professional support. Moreover, it seems logical to emphasize that the growing complexity of technical factors supporting decisions in economic, foreign, commercial, monetary, labor, agrarian, and other policies increasingly limits the area of arbitrariness, which pertains to the political level. The suspicion, formulated as an hypothesis, is that a growing part of the political realm is reserved for action of a technical nature not because of any Machiavellian conspiracy of the technological class but because of an increasing complexity of the decision-making process.

Finally the argument of "robotism" resulting from scientific advances can be refuted with the argument that technocracy as well as "robotism" are results of underlying forces operating at the bases of industrial society. It is not technocracy that imposes a robotized society nor is it the political apathy of "robot-man" or "mass-man" that brings about the strengthening of the technocracy. Both are responses to the challenges and adjustments imposed by the dynamics of industrial society.

Therefore, once these three negation arguments have been exposed, the role of the technocrat, specially in Brazil, ought to be reappraised in terms of its relationships with progressive and reformist ideas and with the social impulses for economic development. Considering the case of some key institutions such as Eletrobrás, the National Steel Company, Petrobrás, SUDENE, FINAME, GEIA, etc., and considering some recent reforms such as those in foreign trade, the tax system, housing policy, economic policy, etc., we have an integrated, over-all picture that seems to indicate the predominant presence — if not exclusive — of the technocratic element giving form and content to the abstractly formulated national aspirations.

The paper concludes that the political level must act as a mediator between the technician and the masses. The realization of development aspirations will depend on the political element to fulfill its role between the masses that actively participate in the political process and the technocrats who are strategically instrumental in the decision-making process.