Centro de Estudos de Ciências Jurídicas e Filosofia Política

Direito, Política e Tecnocracia

DJACIR MENEZES

1. As duas técnicas: no processo natural e no processo inter-humano; 2. Experiência histórica e racionalidade; 3. Realidade oligárquica e reação tecnocrática. A função decisória e os atributos carismáticos; 4. A essência da tecnocracia. A sociedade de massas. O sujeito cretinizado; 5. A força decisória monopolizada por frações tecnocráticas. As defesas contra a agressão política; 6. Outro mito para despolitização. A suposta neutralidade do técnico; 7. O político, o técnico e o intrujão. A legislação constitucional a partir dos Atos e Emenda n.º 1.

1. As duas técnicas: no processo natural e no processo inter-humano

Há o pensamento esquerdista e o pensamento direitista; e há o pensamento esquerdista apresentado pela direita e o pensamento direitista apresentado pela esquerda. Estes dois últimos são construções críticas do adversário e fazem, respectivamente, parte do repertório de cada um para a luta ideológica.

Aprofundando a análise, verifica-se que o ataque ao adversário se encoraja com a imagem falsa ou inferior que dele faz o atacante e da crença na superioridade dos valores que adotou. Quanto mais se radicaliza a convicção, mais o entusiasmo impele à contestação; ninguém é bom lutador desconfiando de seus próprios motivos de ação e concedendo crédito às bandeiras inimigas.

Essa atitude isenta pode e deve ser científica; mas não é atitude política no sentido partidário. A isenção do ânimo inspira a fecundidade da reflexão, mas inibe a presteza da ação. Suspeitar que o adversário pode estar certo é paralisar ou amortecer o deflagrar da ação executiva. Por isso, o romano distinguia o *inimicus* e o *hostis*. Era voz corrente que *illi nunquam se inimicos ei, sed hostes fuisse respondent*. Ao *hostis*, cumpre destruir como condição da própria sobrevivência; o *inimicus* era o adversário, admitindo regras de convivência.

Política, na presente argumentação, significa ação, não *ciência política.* É estratégia que inspira táticas para alcançar objetivos, mobilizando homens, a vista de fins determinados, que implicam a organização de estruturas de dominação.

Sendo uma *técnica de ação* no plano das relações humanas, que são, por assim dizer, sua matéria-prima, difere profundamente das técnicas relativas ao comportamento humano, envolvendo coisas naturais no processo histórico. Lidando, porém, com seres conscientes, a técnica política insere-se na área da psicologia social e, em geral, das ciências humanas.

Essas *determinações* marcam distinção essencialíssima; o superlativo não exagera a colocação do problema. Queremos neste instante fixar limites que desfaçam a confusão conceitual entre as duas tecnologias, a que se volta para dominação e exploração das coisas naturais e a que converge para os estilos de ação e direção dos negócios humanos.

A expansão rápida das técnicas das *ciências da natureza* absorveu a preocupação dos pensadores e acabou pretendendo elaborar seu paradigma ideal com as técnicas do outro plano — o plano das *ciências da cultura.* Confesso que também me inclinei fortemente para a analogia e assimilação das duas formas do conhecimento — principalmente porque tal movimento ajudava (e foi benéfico) a romper com as explorações do subjetivismo metafísico-religioso. Mas já foi ultrapassada essa etapa. Agora vivemos fase diferente — e os preconceitos metafísicos, que se combatiam, ganharam direções diferentes.

2. Experiência histórica e racionalidade

Nesta altura, e para melhor precisar meu pensamento, devo partir das conseqüências do desenvolvimento tecnológico-científico, que inspirou a chamada *tecnocracia.* O termo exprime a congeminação do poder (*kratia*) e da arte operativa (*technè*). É essa inseminação de força política no manipulador de instrumentos eletrônicos que produz o fenômeno que veio coroar o extraordinário progresso industrial, reconhecendo *status* político ao especialista do laboratório, da estatística, do computador, do planejamento.

De elemento colaborador subordinado à prática política, gravita para a liderança mais larga, que se dilata pelo campo das relações humanas até então entregue ao empirismo psicológico-social de homens tecnicamente atrasados. Foi o atraso do político e das ciências políticas, entravadas pelos preconceitos metafísicos de uma secular tradição, que estimulou o imperialismo tecnológico a exorbitar de suas fronteiras. Era necessário vencer o pensamento político nascido na sociedade pré-industrial, que inspirava legisladores distantes das exigências da sociedade eletrônica. A convicção tecnocrática dilatou as pretensões por campo muito diverso de seres e instituições, onde se expande uma *experiência histórica* de tipo inteiramente diferente da *experiência físico-natural.*

Os metafísicos clássicos haviam insistido na separação dos dois reinos incomunicáveis — o das leis causais (*natureza*) e o das leis finalísticas e morais (*história*). A dualidade era intransponível. O homem racional estaria de um lado da barreira, desquitado do animal e seus instintos. A primeira operação foi liquidar a barreira: tudo era uma só escala zoológica, do infusório ao macaco, pai putativo de Adão. O hiato desaparecia pela redução da racionalidade à vida instintiva. Somente depois, a compreensão de que as fases qualitativas da evolução filogenética tinham significação que permitiria a interpretação genética numa *continuidade descontínua*, onde se inseriam as mudanças *qualitativas*, foi que essas teses filosóficas se clarificaram mais.

3. Realidade oligárquica e reação tecnocrática. A função decisória e os atributos carismáticos

Themistocles Cavalcanti fere o centro do problema ao indagar: "Por que deverá prevalecer a solução política se a solução recomendada é tecnicamente a melhor?"[1]

Arma-se o dilema sempre que surge o descompasso entre os dois níveis: o político e o técnico. Do dilema derivam ainda outras dúvidas, das quais, no momento, referimos apenas uma: e se a solução cientificamente certa não exprime ou é contrária à *vontade popular*, que, no regime democrático, inspira a decisão suprema? Evitemos o debate sobre a falácia do que se convencionou chamar *vontade popular*. Já os politicólogos produziram longas argumentações em torno da questão. A análise psicológica e, sobretudo, histórica, mostra, sob o mecanismo apelidado *democrático*, a realidade oligárquica das variadas parcelas de dominação que animam a vida política e denunciadas desde a famosa obra de Robert Michels.[2]

Na mitologia que enche a oratória política, essas verdades aparecem à luz do exame de qualquer professor de sociologia que não se tenha enfeitiçado pelos programas partidários. Raymond Aron escreveu que, para conciliar o pensamento científico ao programa de qualquer partido, o professor terá de recorrer a *interpretações simbólicas*. É o procedimento do cientista em face da ortodoxia religiosa. Não tendo coragem de enfrentá-la com o método que emprega no seu domínio de pesquisa, escapa pela via do simbolismo e salva a superstição. É o caminho cômodo da maioria.

Acontece, porém, que se conferiu à ciência e à tecnologia uma espécie de liderança que, nestes últimos tempos, está provocando inquietações.

A laicização da cultura avança para sua fase final. A nova estratificação de valores está pondo em cheque valores tradicionais, originando formas mais largas de racionalismo no plano filosófico. Nesse processo imenso de transformação está, entre os subprodutos do movimento histórico, a chamada *reação tecnocrática*.

[1] *Rev. C. Pol.*, v. 3, n. 2, 1969.
[2] Michels, Robert. *Les partis politiques*.

Sob esse rótulo, *há tentativa de transferência do poder decisório, essencialmente político, para os representantes do pensamento científico instalado nos escalões superiores da administração.* Aliás, o que caracteriza o estilo burocrático é precisamente a estratificação da função de decidir: impersonaliza-se e irresponsabiliza-se. O poder torna-se o poder de ninguém, disperso na irresponsabilidade de um sistema complexo de serviços oficiais. O que vale é a obediência à regra, onde o indivíduo é uma peça anônima, cumprindo automaticamente regulamentos. Não tem quaisquer problemas de consciência. Porque a consciência se concentra no vértice da organização, de onde irradiam as virtudes superiores, por vezes nimbada de esplendores carismáticos.

Essa *graça* ou *carisma* dos regimes autocráticos se apaga na tradição da legitimidade. Mas isso já é outro problema.

4. A essência da tecnocracia. A sociedade de massas. O sujeito cretinizado

Os problemas que se levantam ante a liderança dos processos sociais, originam-se:

a) do desenvolvimento das técnicas exigidas pelo industrialismo e que ficam na direta e estreita dependência dos especialistas das ciências puras e das aplicações tecnológicas;

b) dos efeitos produzidos nas relações humanas por aquele desenvolvimento e que ficam na alçada dos estudiosos das ciências políticas e jurídicas.

Foram estes efeitos que determinaram as famosas *crises* na economia, no direito, na sociologia, na moral, revelando-se na insuficiência de antigas categorias incapazes de servir ao exame e expressão das transformações havidas.

Ora, os juristas se presumem teoricamente responsáveis pela tarefa máxima de coordenação das relações humanas e retardam-se no desempenho daquelas finalidades; e os políticos são praticamente investidos no papel de cooperar no funcionamento do poder estatal de uma sociedade em transformação. Acontece que ambos não podem atender às solicitações dos problemas especiais que se multiplicam. Em conseqüência os *strata* da criatividade tecnológica, de meros assessores dos órgãos administrativos, assumiram funções de natureza governamental. Agora seus teóricos aspiram, não ao papel político subsidiário, que lhes caberia, mas ao exercício do próprio poder político. É isso que constitui *a essência da tecnocracia.*

Levado a tais extremos, desfigurar-se-ia por completo o *poder político.*

Expliquemo-nos. O primeiro golpe seria vibrado contra as instituições representativas — golpe mortalmente antiburocrático.

Quem se lembra hoje daquela página ingênua de Bukharin, no *ABC do comunismo,* sobre a sociedade futura? Ele dizia que qualquer indivíduo seria apto a trabalhar em qualquer ramo de produção — hoje, na adminis-

tração, fazendo contabilidade, amanhã, na padaria, amassando pão. Tal seria o milagre do novo Estado sem burocracia permanente. Lênin dizia que a cozinheira opinaria sobre os problemas políticos — e o Estado, na predição de Engels, teria morrido de inanição. O resultado foi a garrafal ironia da história soviética, que aí está escancarada.

Mas, voltemos ao itinerário desta análise.

A progressiva decadência do caráter privatista da vida civil, que, de certa forma, afeta as estruturas jurídicas, não significa o advento pleno de uma sociedade de massas onde as garantias individuais desapareçam. Há vigorosas tendências contra essa dissolução da *sociedade* no *Estado,* sem que por isso se pretenda ressurgir, numa pura reação conservadora, as inspirações do *jus quiritium,* agradáveis ao paladar dos romanistas do liberalismo. Entre as instituições da representação política e os *strata* do pensamento tecnocrático, há mudanças decorrentes da elaboração de novas formas políticas. A vinculação das minorias políticas a programas, que refletem interesses coletivos, cerceia o individualismo plutocrático. A sociedade atomística declina, diminuindo a distância entre a vida civil e a vida política.

Foi preciso atomizar para criar o cimento da sociedade de massas e da cultura de massas. O Prof. Horkeimer falou no "sujeito atômico privado", despido de vínculos religiosos e familiares, estandartizado, ressentido, recitando *slogans,* vazio de pensares próprios, cretinizado, supersticioso e violento. Ele compõe o público das músicas modernas, dos *best-sellers* literários, dos estádios de futebol, das bienais festivas — de tudo que é impostura na arte, na ciência e na filosofia. Para atingir a massa crescente destituída de educação, os órgãos eletrônicos de propaganda degradaram-se até a produção das asneiras circulantes. O mercado remunerativo exerce uma ação decisiva e incisiva na formação dos gostos, que não orientam o mercado, mas vão se prostituindo em função dos mercados. Coitados dos talentos que, em qualquer ramo do conhecimento, dependam da venda de suas criações! O consumo lhes dita as regras de comportamento produtivo no plano da inteligência. O consumo seleciona, glorifica, mistifica, enriquece, endeusa.

5. A força decisória monopolizada por frações tecnocráticas. As defesas contra a agressão política

Observa-se nos países capitalistas avançados o decrescer da influência das assembléias legislativas no processo decisório. Campo de luta partidária onde dominam as grandes bancadas, nele se cruzam, como escreve Miliband, "diferentes sentinelas ideológicas, denominadas liberdade, democracia, governo constitucional, patriotismo, religião, tradição, interesse nacional, santidade da propriedade, estabilidade financeira, reforma social, a lei e a ordem e o que mais fosse fazer parte do *pot-pourri* da ideologia conservadora em qualquer época e lugar".

O enfraquecimento na participação do poder decisório resulta de com-

plexo poderoso de causas que desacreditou as concepções políticas da liberal-democracia. O poder instituído, se começa a pautar sua ação pelo estilo tecnocrático, tende a acelerar o processo de massificação e, conseqüentemente, a bafejar qualquer recrudescência totalitária no eventual *balancement* político. O drama do Estado moderno não é compreendido pelos liberais. O imperativo histórico da vida política dita estilos de ação e métodos de direito público estranhos ao figurino antigo: tudo porém lhes parece confundir-se com os métodos do totalitarismo.

À medida que se sobe nos escalões administrativos, as decisões se ampliam — e se tornam cada vez mais políticas e menos administrativas. No vértice da pirâmide, o sentido é sumamente político. Coincide com a técnica a solução que se propõe? Aqui levantamos de novo a pergunta feita pelo Ministro Themistocles Cavalcanti. Se coincide, não há praticamente *problema*. Se não coincide — qual deveria prevalecer?

Mannheim anotou certa feita que a mentalidade burocrática convertia freqüentemente problemas de política em problemas de administração. Se tal acontecesse, a transformação do problema situá-lo-ia na área de competência dos técnicos. Mas, essa conversão não é uma lei. O exercício do poder estatal é complexo e recrudesceu muito no Estado contemporâneo, sendo muito variada a capacidade de ação de que dispõem os agentes executivos nas estruturas dos regimes existentes. O elenco de possibilidades que exibe a burocracia administrativa dificulta o simplismo de uma opinião que pretende pôr toda força decisória em mãos das frações tecnocráticas, por mais importante que seja o repertório de decisões no seio de uma sociedade industrial avançada.

Advirta-se ainda o papel que desempenha, na atual estrutura do poder estatal, o elemento militar, com os órgãos paramilitares que são os elementos de segurança, defensivos de uma organização social ameaçada por várias formas de agressão política. Não se trata, porém, de opor resistência à transformação social e política — *mas de não perder o controle do processo de transformação em curso*. Nos países subdesenvolvidos, as condições sociais facilitaram a troca dos regimes de opressão política pelos de opressão econômica — e o que se viu em tais *democracias* destituídas de elementos estruturais do poder organizado, foi a soma das duas opressões sob comando marxista.

A vida política exige dos líderes certas aptidões e qualidades psicológicas que diferem essencialmente das qualidades e aptidões dos líderes das atividades empresariais. O empresariado não é escola preparatória para a direção política — porque o *espírito público* é muito diferente do espírito empreendedor e lucrativo do mundo dos negócios. Estes não são propriamente *técnicos* no sentido de inteligências especializadas nos problemas científicos do industrialismo. *Mas estão mais próximos do técnico do que dos políticos*. Suas decisões se inspiram num horizonte mais movediço e humano; parecem ter flexibilidade política, mas não se confundem com a decisão política.

6. Outro mito para despolitização. A suposta neutralidade do técnico

Resumindo — temos que distinguir três perfis de atores nas *dramatis personae* — o *empresário,* o *técnico* e o *político,* unidos no processo instaurado pelo desenvolvimento industrial. Raimundo Faoro tentou estabelecer duas modalidades de tecnocracia: aquela em que o técnico absorve poder político em conseqüência do sucesso de sua ação e tende a definir uma espécie de estamento ou *stratum* dirigente hostil ao político, cuja liderança lhe é antipática (*tecnocracia de tecnocratas*); e outra, resultante da penetração do espírito científico no processo das relações humanas, culminando na apologia da *razão técnica* como formuladora da legalidade objetiva do Estado. Substitui-se a *vontade popular* por outro mito racional e impessoal, onde o "quadro da utopia técnica despolitiza a política" — explica Faoro (*tecnocracia funcional*).[3]

Há um pressuposto que raramente se discute: o pressuposto de que o técnico é politicamente neutro. Qualquer especialista, como indicou Leo Moulin,[4] "optou, ainda que meramente a título de cidadão, por esta ou aquela filosofia política deste ou daquele sistema ou método político, que, na maioria das vezes, corresponde ao espírito racionalista, empírico ou experimental — de sua própria disciplina. Os especialistas são politizados, queiram ou não queiram — e algumas vezes são-no profundamente".

Podem ser descompromissados com esta ou aquela facção, com este ou aquele programa — isso é outra coisa. No caso, é que sua visão política não *cabe* dentro das limitações vulgares, populistas, demagógicas ou utópicas dos partidos.

Entre a área do técnico e a área do político, há uma zona fronteiriça de problemas entrelaçados, dificultando resposta à pergunta em que pretende-se concentrar este debate. Entretanto, é mais fácil delimitar as competências atribuíveis ao técnico e ao jurista em face de problema concreto determinado. Porque o jurista é um tipo de técnico voltado para matéria que escapa ao método das ciências ditas exatas e se insere noutras estruturas delicadas e complexas, feitas de relações humanas.

A *tecnicalização* dos problemas seria, na opinião de muitos, a sua *despolitização. Despolitização* aqui significaria apenas sua colocação fora da ação dos *políticos profissionais* — porque, evidentemente, a essência política do problema não desaparece. De qualquer modo, o problema democrático da participação do povo na direção e organização da ordem pública sofre sérias e inevitáveis restrições. A tecnocratização do poder é o eufemismo cobrindo, apenas, um tipo de oligarquização e de burocratização de quadros intelectuais de comando, privados daquela maleabilidade oriunda da intuição política, que pode esclerosar-se no técnico.

[3] *Rev. C. Pol.*, v. 7, n. 3, 1973.

[4] A tecnocracia, espantalho, ameaça e tentação do mundo moderno. *Rev. C. Pol.*, v. 7, n. 2, 1964.

O exemplo colhido da experiência histórica do sindicalismo tende para a forma autocrática de organização: os mecanismos de pressão política coíbem cada vez mais a independência da participação de seus membros.

A incapacidade das massas exige a mediação de *strata* sociais que formulem suas aspirações e lhes aclare a consciência de seus próprios interesses confusamente sentidos ou pressentidos. Esse processo de consciencialização se realiza através das minorias ativas e mostra as limitações do chamado *governo democrático*. A *democracia,* realizada em todos os regimes assim ditos, é uma *democracia periférica* — se por tal conceito compreendermos participação direta do povo na organização do poder. Quer nos partidos, quer nos sindicatos, quer nos grupos de pressão — órgãos instituídos ou formas difusas de manifestação da vida política, desenvolve-se a ação das elites sobre as maiorias agenciadas nas estruturas. Isto é, ação das cúpulas sobre as bases e não ao reverso. A conotação democrática, na realidade, resultaria de uma ação mais *consensual* do que *coercitiva,* mais de métodos racionais do que de métodos autoritários.

Nas formas autoritárias, esmorece o *consensus* e recrudesce a *coercitis.* De modo que em ambas as formas coexistiriam as duas componentes — variando, apenas, para caracterizá-las, o grau qualitativo de sua composição.

A ação autocrática, que parte das cúpulas, tende a enfraquecer a consciência participante das massas, prestando-lhe os motivos que exercitam a decisão; por sua vez, se a ação dirigente enfraquece, dividindo-se a energia decisória nos escalões inferiores, sobrevém o risco da multiplicação anárquica de focos dissidentes: e o que era competição estimulante passa ao nível de ação desagregadora.

7. O político, o técnico e o intrujão. A legislação constitucional a partir dos Atos e Emenda n.º 1

Maliciosamente, o Prof. Moulin viu, na tendência antitecnocrática, ressaibos de um antiintelectualismo que se comprazia, vingativamente, em assistir o fracasso da racionalidade. No fundo, o misticismo e o irracionalismo são protestos contra as veleidades de resolver cientificamente todos os problemas. "Como se diverte a platéia quando os especialistas se atrapalham" exclama Moulin. É a emoção do circo ao ver o leão esbagaçar o domador. O técnico é um desmistificador — mas a opinião pública não gosta de contínuas desmistificações. As ilusões adoçam a existência. Quando o racionalista se torna poderoso no mecanismo político, ameaça destruir o intrujão, que faz a incandescência ideológica e exibe paraísos próximos. Ora, a massa aplaude o fabricante de ilusões, que lhe dá esperanças urgentes para suas aflições.

Favorável ao intrujão é o clima eleitoral, que ele partilha com o tecnocrata e com o verdadeiro político. Os três personagens são perfeita-

mente diferentes e convém distingui-los. O método de disputa das preferências do eleitorado, que é o processo seletivo, favorece a manipulação de meios psicológicos que são inteiramente estranhos ao técnico, cuja educação lhe aliena ou atrofia o sentido vital do contato humano. O político tende a ver no técnico apenas o agente que lhe abre o leque de opções; o técnico vê no político o perturbador das soluções impessoais e isentas que seriam ditadas pela razão científica.

Na hora em que a elaboração legislativa se torna o ponto crucial da ação governativa, o órgão incumbido do processo assume a responsabilidade técnica da feitura da lei sem o exercício do *imperium*, que é prerrogativa do poder executivo. A legislação revolucionária, a partir das emendas constitucionais e atos institucionais, revela como se está reformulando a nova direção no seio do constitucionalismo brasileiro.

Na prática, a questão da politização é muito relativa, porque o político procura o técnico que lhe ofereça solução mais conveniente a seus propósitos e o técnico não deixa de ser influenciado pelas correntes ideológicas que vigem na cultura de seu tempo. Apenas a educação científica lhe proporciona métodos objetivos de apreciação que lhe permite fugir das ilusões mais vulgares.

O Brasil está encontrando, sem teorizações ou apesar delas, o caminho de soluções aos problemas de seu desenvolvimento sem deixar-se embair pela vaidade dos tecnocratas. Vários órgãos tecnocratizantes, que se entrosam nos ramos da administração não adquiriram influência excessiva. Não lhes foi transferido o comando das opções de natureza política: são instrumentos a serviço da política do governo federal, a cujo pensamento fundamental obedecem escrupulosamente. Política de incentivos fiscais, de planejamento econômico regional, áreas de investimento e prioridades de exploração de recursos naturais, não obstante o caráter técnico de suas operações, não escapam da unidade decisória de caráter estritamente governamental.