

## CAPÍTULO VI

# Técnicos e Tecnoburocracia

JÁ ESTAMOS AGORA EM condições de chegar a algumas definições a respeito de técnicos e de tecnoburocracia. Uma lógica de tipo cartesiano provavelmente recomendaria que as definições fossem colocadas no início do livro. Deliberadamente, porém, deixamos as definições para o final. Adotamos sistematicamente um método histórico, analisamos os problemas dentro da dinâmica da história, de forma que as definições, os conceitos básicos, fossem surgindo naturalmente. Dessa forma os conceitos ganham vida e significado, ao invés de se restringirem a definições abstratas, que pouco ou nenhum sentido fazem quando desligadas de um contexto econômico, político e social historicamente situado.

Já deve estar claro neste momento que nosso conceito de técnico é amplo. São técnicos os indivíduos que procuram racionalizar os métodos de produção. São técnicos aqueles que possuem um conhecimento sistematizado e aprofundado a respeito de uma técnica qualquer e utilizam esse conhecimento de forma profissional. Esse conhecimento pode ter sido obtido exclusivamente através da experiência, mas em regra terá por base um processo de treinamento formal qualquer de nível universitário ou para-universitário. O conhecimento técnico deve, portanto, ter um nível de sofisticação razoavelmente elevado. Caso contrário, não teremos como distinguir o técnico de um operário.

A técnica distingue-se da ciência na medida em que esta está preocupada com o desenvolvimento do conhecimento geral, independentemente dos custos envolvidos, enquanto a técnica se preocupa com o modo mais eficiente de se realizar uma determinada tarefa. A técnica é por definição operacional, prática, visa a resultados máximos com um mínimo de esforço. A ciência tem como principal objetivo a verdade; para a técnica o critério básico é o da eficiência. Para satisfazer esse critério a técnica certamente irá buscar subsídios na ciência, além de desenvolver sistemas de conhecimentos específicos à própria técnica.

Da mesma forma que a técnica se distingue da ciência, o técnico se distingue de um cientista, aquele preocupado com a eficiência, este com a verdade. Constitui, portanto, um erro identificar os cientistas com os técnicos. Um cientista pode também ser um técnico. Mas esta será a exceção. Por isso, não tem o menor sentido pretender refutar a tese da revolução tecnoburocrática com a demonstração de que os cientistas ainda estão muito longe do poder político. De fato, estão. Mas não são eles os técnicos por excelência.

Há muito mais técnicos do que cientistas. Entre os técnicos não só se incluem os que são capazes de manipular máquinas e matérias-primas de forma mais eficiente (os engenheiros), mas também os que dirigem outros homens. Os administradores profissionais, os economistas e os militares profissionais incluem-se nessa categoria. Há uma tendência entre alguns analistas de não considerar tais profissões como técnicas. Mas um administrador profissional, por exemplo, é muito mais tipicamente um técnico do que um cientista, na medida em que sua preocupação fundamental é a eficiência.

A legitimidade de um técnico lhe é conferida face ao seu suposto conhecimento técnico. Ora, principalmente entre os administradores civis ou militares, há muitos casos de incompetência, de conhecimento e capacidade administrativa insuficientes. Isto significa que eles deixam de ser técnicos? De forma alguma. Eles continuam técnicos na medida em que têm como objetivo a eficiência e como legitimação de seu cargo sua pretendida competência. Dentro da mesma linha de raciocínio, não importa que sua carreira não tenha sido feita exclusivamente em função de sua competência técnica. Outros critérios são adotados, os quais, desde que não se tornem, como regra, dominantes, não roubam ao administrador ou ao militar seu caráter de técnico. Entre os demais critérios, o da antigui-

dade, típico das burocracias, principalmente das mal administradas, a confiança pessoal, o conformismo, a lealdade, a habilidade em viver e sobreviver dentro de uma organização são os mais típicos.

Sem dúvida, sabemos que existe uma tendência por parte de muitos autores de distinguir os técnicos dos burocratas dentro das organizações modernas. Técnicos seriam os engenheiros, os pesquisadores, os “engenheiros sociais”, sempre especialistas, enquanto os burocratas seriam os administradores. Melhor ainda, técnicos seriam os eficientes, burocratas os ineficientes... Esta posição é expressa, embora não adotada, por Jean Meynaud:

Diversos especialistas e práticos desejam que se distinga o tecnocrata, que se caracterizaria por uma preocupação pela administração técnica ótima e por uma visão desinteressada do bem público, do burocrata, que teria por único critério a defesa de seus interesses de carreira e se caracterizaria por hábitos desmoralizantes quanto ao nível de eficiência (fuga às responsabilidades, recusa à inovação, papelada...).<sup>63</sup>

Esta posição adota uma concepção vulgar de burocracia, que nada tem a ver com o modelo clássico de Max Weber, ao identificar burocracia com suas disfunções. Burocracia é simplesmente um sistema social racional, um sistema social impessoal, hierárquico, dirigido por administradores profissionais, segundo critérios de eficiência. Suas disfunções, seus desvios são a papelada, a recusa à inovação, o apego aos regulamentos.

Além disto, esta posição revela claramente uma posição ideológica tecnocrática. O tecnocrata é colocado em oposição ao burocrata, para que suas qualidades positivas sejam realçadas. Para nós, porém, esta distinção é inaceitável: tecnocratas e burocratas são identificados. O máximo que poderíamos admitir é a existência de uma certa distinção entre especialistas, que seriam os técnicos estritamente, e generalistas, que seriam os administradores ou burocratas. Esta distinção, porém, parece-nos dispensável no nível de abstração em que estamos trabalhando. É inadmissível, porém, admitir uma classificação valorativa, identificando os especialistas e administradores eficientes como técnicos e os ineficientes como burocratas.

Colocado o problema nesses termos, está claro que o conceito de técnico não tem sentido valorativo. Não há nenhuma conotação positiva

<sup>63</sup> Meynaud, Jean. *op. cit.*, p. 57.

ou negativa na figura do técnico. As conotações positivas ficam por conta da ideologia tecnoburocrática, que examinaremos mais adiante. Na medida, porém, em que esta ideologia está profundamente difundida, será provavelmente difícil para muitos compreender esta posição. O técnico tem uma imagem eminentemente positiva no mundo moderno. Muitas vezes ele é confundido com o cientista. Sempre é identificado com a razão, a lógica, a neutralidade ideológica e a eficiência. Dentro dessa perspectiva, colocá-lo no mesmo plano de um administrador ou, o que é pior, de um burocrata (não obstante ambos os termos sejam praticamente sinônimos, com a única diferença que administradores são os burocratas que ocupam posições superiores) parecerá provavelmente chocante.

Da mesma forma, incluir entre os técnicos os incompetentes, os carreiristas, poderá parecer estranho. E realmente será estranho para todos os que estiverem influenciados pela ideologia tecnoburocrática — ou seja, para a grande maioria. Na realidade, porém, na medida em que estamos tentando realizar uma análise científica e não ideológica de um tipo sociológico determinado — o técnico — e não de um ser idealizado em nossas fantasias e aspirações, não haverá nada de estranho em admitir a existência de técnicos incompetentes e carreiristas. O que define o técnico é o papel que lhe é atribuído em um sistema social qualquer e, mais especificamente, em uma organização burocrática. Se esse papel é técnico, se dele se espera competência profissional, eficiência, racionalidade, aquele que o estiver desempenhando será um técnico, não obstante todas as suas limitações pessoais.

Finalmente, devemos situar o técnico socialmente. Em regra ele pertence à classe média. O acesso à categoria de técnico por parte da classe baixa é ainda muito reduzido na maioria dos países capitalistas. Uma tecnoburocracia, portanto, dentro de um país que ainda conserva muitas de suas feições capitalistas, inclusive os próprios capitalistas, é um governo de classe média. Em um país comunista, em que o capitalismo foi eliminado, não tem muito sentido falar-se em classe média. Nesse caso os tecnoburocratas, dentro de um conceito bastante amplo de classe social, que se confunde com o de estrato social, constituiriam a classe alta.

A origem social na classe média dos administradores profissionais tem sido objeto de grande número de pesquisas. Nós, mesmos participamos de uma pesquisa no Brasil, em que pôde ser verificado que cerca de 72,5% dos diretores das empresas do Grande São Paulo tinham origem

na classe média superior (22,5%), média (30%) ou inferior (20%). Entre os demais, 20% tiveram origem na classe alta e apenas 7,5% na classe baixa.<sup>64</sup>

Não se deve, portanto, imaginar que o advento de sociedade tecnoburocráticas implique mobilidade social muito maior, muito menos igualdade de oportunidade. Sem dúvida, há um aumento significativo de mobilidade, quando comparado com um sistema capitalista puro, mas esse aumento não chega a influenciar de forma ponderável as oportunidades de acesso da classe baixa.

Os critérios de acesso, embora técnicos, continuam influenciados por condicionantes familiares e sociais. Especialmente estas últimas continuam importantes. O técnico deve ser capaz de assimilar os padrões de comportamento da classe alta, caso queira subir. Quem já pertencer a essa classe alta ou à classe média superior, terá, portanto, muito mais facilidade de acesso do que um indivíduo originário da classe baixa. Pesquisas recentes realizadas nos países comunistas, por exemplo, revelam claramente este fato. À medida que a tecnocracia consolida seu poder nesses países, a mobilidade social reduz-se.

Este fato é reforçado pela circunstância de que os tecnoburocratas que se encontram na cúpula têm contatos mais frequentes com os membros de sua própria classe social, resultando daí maiores oportunidades para seus próprios filhos. Finalmente, é importante lembrar que o acesso às posições tecnoburocráticas depende essencialmente do nível de educação formal recebido. Ora, os filhos da classe alta e da classe média têm ainda muito mais oportunidades educacionais, apesar de todo os progressos que têm sido realizados nesse setor; tanto nos países capitalistas como nos comunistas.

O conceito de tecnoburocracia decorre do de técnico. Tecnoburocracia é o governo dos técnicos. É o sistema político em que o poder está nas mãos dos técnicos, sejam eles economistas, engenheiros, administradores públicos e privados ou militares profissionais. Colocada nesses termos, tecnoburocracia seria um tipo de oligarquia: a oligarquia dos técnicos. Opõe-se, portanto, a outros sistemas políticos, particularmente à democracia.

<sup>64</sup> Pereira, Luiz Carlos Bresser. *Mobilidade e carreira dos dirigentes das empresas paulistas*. Tese de doutoramento para a Universidade de São Paulo, mimeografada. Nesse trabalho realizei um levantamento das demais pesquisas sobre o assunto.

Realmente, a tecnoburocracia é por natureza antidemocrática. O técnico assume o poder não em função da vontade do povo, expressa através do voto, mas em nome de sua competência técnica e organizacional. Suas decisões, uma vez no governo, não são tomadas em função da consulta ao povo, mas em função de sua pretendida racionalidade. Os critérios de racionalidade são, naturalmente, definidos pela própria tecnoburocracia, na medida em que apenas os técnicos se consideram com capacidade para isso. A população em geral é considerada, por definição, incapaz de tomar decisões de natureza técnica. Ora, em um mundo em que tudo foi reduzido à técnica, o governo dos povos é também um problema técnico, é um problema a ser decidido por economistas, administradores profissionais e militares tecnicamente capazes.

O político, a rigor, não tem função. Pode ser mantido, seja por tradição, seja por conveniência, seja porque os ideais democráticos ainda fazem algum sentido. Mas, sempre que possível, ele irá sendo desmoralizado, acusado de incompetente, de demagogo, de desonesto. E seu poder será sistematicamente reduzido, à medida que emerge a tecnoburocracia.

Mas não são apenas os políticos que vão perdendo a função à medida que emerge a tecnoburocracia. Todas as instituições políticas próprias de uma democracia vão perdendo sentido. Se as decisões são técnicas, não há mais razão para partidos políticos. A opção por um partido único é uma consequência lógica. Da mesma forma, a função da imprensa deixa de ser informar e discutir problemas para se transformar em meros instrumentos da administração tecnoburocrática que domina o Estado. Esta administração necessita comunicar e explicar suas decisões técnicas ou pretendidamente técnicas (é indiferente) à população. À imprensa cabe essa função. Não tem sentido, portanto, liberdade de imprensa, a qual, da mesma forma que a multiplicação dos partidos políticos e das alternativas ideológicas, só poderia servir de obstáculo à racionalidade das decisões técnicas.

Dentro do sistema tecnoburocrático uma regra básica para a administração dos negócios públicos é o segredo. Apenas os tecnoburocratas devem ter acesso às informações necessárias às decisões políticas. A discussão aberta dos problemas, além de ineficiente, põe em risco a segurança. Nos países totalitários comunistas essa regra é absoluta. Entretanto, em países de sólidas tradições democráticas, como os Estados Unidos, por exemplo, a tendência ao segredo e à exclusão do povo nas decisões mais importantes também é manifesta, como o caso da publica-

ção de documentos secretos da guerra do Vietnã, em 1971, pelo *The New York Times*, deixou claro. Nos países ocidentais industrializados, porém, uma indicação de que a tecnoburocracia ainda não se tornou, definitivamente, o sistema dominante, é o fato de que nem o segredo total, nem o partido único, nem a censura à imprensa foram instaurados.

Tecnoburocracia é para nós sinônimo de tecnocracia. Preferimos a primeira palavra em primeiro lugar porque expressa melhor o sistema que pretendemos definir, incluindo expressamente entre os técnicos os administradores burocráticos civis ou militares. Além disso, a expressão tecnoburocracia não possui as conotações ideológicas positivas que vem ganhando o termo tecnocracia em um mundo dominado cada vez mais pela ideologia racionalista tecnoburocrática. No mundo atual, “técnico” e “bom” vão se tornando quase sinônimos. Defender a tese da emergência da tecnocracia no mundo moderno, como um fenômeno histórico a ser cientificamente analisado, significa para quase todos a mesma coisa que adotar uma posição favorável a que essa emergência da tecnocracia definitivamente se concretize. Na medida em que a grande maioria da humanidade, na sociedade industrial moderna, vai sendo dominada pela ideologia tecnoburocrática, confunde-se a defesa de uma hipótese científica sobre a emergência da tecnocracia com sua defesa política. Burnham, por exemplo, foi vítima dessa confusão. Por haver definido e defendido a hipótese da revolução dos gerentes, conclui-se que era politicamente um defensor do novo sistema.

Preferimos, portanto, uma expressão, além de mais completa, ideologicamente menos perigosa, como tecnoburocracia. Não é, naturalmente, a expressão idealmente neutra que seria desejável. Tecnoburocracia tem uma conotação negativa, na medida em que a expressão burocrata é vulgarmente confundida com ineficiência e papelada. Entretanto, se entendermos por burocracia o tipo puro ou ideal de sistema social e de dominação política classicamente definidos por Max Weber, não haverá razão para quaisquer confusões a respeito. Tecnoburocracia será, claramente, um sistema político em que o poder estará situado nas mãos de técnicos burocráticos. É um sistema político administrado segundo critérios de racionalidade ou eficiência. É um sistema político no qual o poder é legítimo na medida em que suas origens sejam ou pretendam ser técnicas. Nas palavras de Jacques Billy, que tenta nos fornecer uma definição de tecnocracia ou tecnoburocracia:

Por ser qualificado de tecnocracia o exercício, no domínio da economia, da indústria e do comércio, no nível do Estado ou da grande empresa, do poder de organização e de decisão mais geral por parte de um pequeno grupo de homens de formação técnica, que aceitam a disciplina hierárquica e geralmente se situam sob a autoridade de um chefe.<sup>65</sup>

Colocado o problema nesses termos, tecnoburocracia não é simplesmente um sistema político, é também, e essencialmente, um sistema econômico. Caso contrário, não poderíamos ter afirmado que, depois da etapa do capitalismo, está surgindo a tecnoburocracia, e não o socialismo.

Nossa hipótese é a de que a tecnoburocracia é ou tende a ser um sistema econômico tanto quanto o capitalismo o é, o feudalismo o foi e o socialismo o seria. Enquanto sistema econômico, talvez fosse melhor denominá-lo tecnoburocratismo ou então tecnoestrutura, como o fez Galbraith. Tecnoburocratismo é um bom nome e poderemos usá-lo eventualmente, mas, em geral, ficaremos com tecnoburocracia também para expressar o sistema econômico.

Para entendermos esta afirmação de que a tecnoburocracia é, em termos tipo ideal, não apenas um sistema político, mas também um sistema econômico, devemos recordar em duas palavras os conceitos de capitalismo e de socialismo. Capitalismo não é simplesmente um sistema econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção, da mesma forma que socialismo não é, simplesmente, o sistema econômico em que os bens de produção estão nas mãos do Estado ou são coletivos. Capitalismo é, além disso, um sistema econômico baseado em pequenas e médias empresas, podendo haver apenas em um ou outro setor grandes empresas. É um sistema econômico controlado essencialmente pela concorrência, pelo sistema de preços determinado no mercado. É um sistema econômico em que o Estado é relativamente fraco economicamente e pouco intervém na economia. É, finalmente, um sistema econômico em que o poder político está principalmente nas mãos da classe capitalista, já que não é possível distinguir, a não ser para fins de análise, o sistema econômico do político, dada sua total independência.

Em contrapartida, o socialismo é muito mais do que o simples controle pelo Estado ou mesmo por cooperativas dos meios de produção. É

<sup>65</sup> Billy, Jacques. *Les Techniciens et le pouvoir*. Paris, Press Universitaires de France, 1963. p. 14.

muito mais do que um sistema econômico planejado. Na verdade, é perfeitamente viável visualizar um sistema econômico socialista baseado em cooperativas ou empresas coletivas, em que o controle da economia repouse tanto ou mais no sistema de preços do que em um sistema de planejamento. O socialismo é muito mais do que isto. O socialismo não é necessariamente uma utopia, mas é certamente um ideal a ser atingido. Se não fazemos distinção entre socialismo e comunismo, a qual, aliás, é dispensável no nível de generalização em que estamos discutindo o problema, socialismo é a sociedade sem classes. É a sociedade em que a igualdade de oportunidade e a liberdade foram definitivamente instaladas. Poderá haver uma fase de transição. Para os marxistas haverá uma ditadura do proletariado, durante um certo tempo. Inicialmente se distribuirão os bens de acordo com a capacidade de cada um, depois de acordo com sua necessidade. Socialismo é sinônimo de um sistema econômico baseado na justiça social e no oferecimento de oportunidade de realização pessoal para todos. Socialismo é incompatível com ditadura, totalitarismo, privilégios, domínio de uma classe de tecnoburocratas. Até hoje, insistimos, socialismo é um ideal, não uma realidade historicamente observável.

Tecnoburocracia é a realidade econômica para a qual tende o capitalismo e na qual se desvirtuaram as tentativas de socialismo. Tecnoburocracia, do ponto de vista econômico, é o sistema do grande Estado burocrático e das grandes empresas burocráticas. As grandes empresas poderão ser públicas ou privadas. Isto não faz muita diferença. Serão sempre monopolistas ou oligopolistas. O capitalismo monopolista é a fase de transição entre o capitalismo e a tecnoburocracia. A tecnoburocracia é o sistema econômico baseado no planejamento e na administração racional. O planejamento será realizado não só ao nível do grande Estado, mas também ao nível das grandes empresas, e geralmente, também, ao nível dos grandes exércitos burocráticos. Ao sistema de preços poderá ser reservado um papel, mas será cada vez mais secundário.

O objetivo principal a ser alcançado não será mais o lucro máximo, como na sociedade capitalista, mas a produção máxima. Para o Estado e para a sociedade em geral, produção máxima significa desenvolvimento econômico, significa consumo, significa eficiência. Desenvolvimento econômico, consumo cada vez maior, eficiência são três palavras-chave do sistema tecnoburocrático. Para a empresa, produção máxima significa cresci-

mento, ou seja, aumento da quantidade de bens e serviços produzida e vendida, aumento da quantidade de capital e de trabalho sob o controle da empresa, aumento do poder e do prestígio de seus administradores. Nas sociedades ainda capitalistas, como a norte-americana, o lucro vai se tornando secundário. É um mero meio para se atingir o crescimento. É sempre considerado a longo prazo. É estritamente planejado. Não permite à empresa aproveitar-se especulativamente de condições favoráveis do mercado para maximizar o lucro, como pressupõe o sistema capitalista puro. E nos momentos excepcionais em que o lucro e o crescimento entram em conflito, o primeiro é sempre sacrificado em favor do segundo. Nas sociedades em que a propriedade privada foi abolida, o lucro é definitivamente secundário. Teve uma certa reabilitação recentemente, mas se constitui em uma entre outras medidas de eficiência. A produção máxima é claramente o grande objetivo a ser atingido.

Não nos entenderemos sobre as características e o funcionamento da economia tecnoburocrática. Não só porque foge à área de interesse desse estudo, que é eminentemente política, mas também porque as características econômicas da tecnoburocracia ainda estão pouco definidas e estudadas. Galbraith, em *O Novo Estado industrial*, e Robin Marris, em *The Economic Theory of Managerial Capitalism*,<sup>66</sup> estão entre os que estudaram o problema, na fase de transição do capitalismo monopolista para a tecnoburocracia. A teoria econômica ortodoxa, de bases neoclássicas e keynesianas, continua a ignorar o problema e a montar seus modelos abstratos do sistema econômico capitalista baseados na concorrência perfeita, enquanto economistas como Sweezy, Baran, Tsuru, embora reconhecendo a existência do capitalismo monopolista, continuam a adotar um esquema conceptual do século XIX para analisar os problemas deste século.

Para nós, no momento, basta ficar claro que a tecnoburocracia é o sistema econômico do grande Estado burocrático e das grandes empresas burocráticas. É o sistema econômico do planejamento, da produção em massa, da eficiência administrada, do consumo em massa. É o sistema dos economistas, dos engenheiros e dos administradores profissionais, por eles dirigido e a eles principalmente beneficiando. É um sistema baseado no privilégio dos tecnoburocratas e no consumo em massa de toda uma popu-

<sup>66</sup> Cf. Marris, Robin. *The Economic Theory of Managerial Capitalism*, Nova York, The Free Press of Glencoe, 1969.

lação manipulada através dos meios de comunicação em massa modernos. É um sistema em que as grandes empresas e o Estado determinam o que vai ser produzido em massa, em função de seus planos e das pesquisas de mercado realizadas, e em seguida manipulam os desejos dos consumidores através da propaganda. É o sistema econômico de uma sociedade industrial altamente tecnificada, em que os métodos de produção foram ou estão sendo todos automatizados. É um sistema econômico muito mais eficiente e produtivo do que os anteriores, embora possa esconder em seu seio ainda muitas ineficiências.