



O RESGATE DA AUTORIDADE FUNCIONAL INCLUSIVA



RUBENS PENHA CYSNE

ENGENHEIRO

Quando o General Eduardo Villas Bôas, Comandante do Exército Brasileiro, mencionou, durante palestra comemorativa dos vinte anos da revista *Insight-Inteligência*, que “é preciso resgatar o princípio da presunção da autoridade funcional” e colocou, a título de exemplo, “é preciso resgatar a autoridade do motorista de ônibus no exercício de sua profissão” acertou, com pertinência e precisão, na indicação de um importante tópico para a agenda de debates nacionais.

A autoridade funcional do motorista de ônibus representa uma das facetas da autoridade inclusiva. A autoridade inclu-

siva é aquela que deriva do poder que advém da unicidade da experiência e dos conhecimentos adquiridos ao longo da vida de cada um.

É autoridade porque natural e naturalmente instruída, sem os artificialismos necessários à autoridade que deriva apenas do poder centrado na mobilização material, seja bélica ou financeira. Embute voz de comando porque é única no atrelamento que faz entre ação, circunstância e mobilização de experiência. Beneficia-se fortemente do poder derivado da ação em tempo real e da descentralização decisória.



É inclusiva porque inclui a todos, daquele que lava o chão e coloca as plaquetas de sinalização, zelando pelo êxito do seu trabalho, ao doutor em filosofia no exercício de sua especialização. Não discrimina entre ofícios, mas apenas entre as dedicacões no exercício do ofício. Cria, desenvolve e modifica. Quando destrói, o faz apenas pela via indireta do mecanismo Schumpeteriano, colocando algo melhor em seu lugar, seja uma nova técnica ou um novo produto.

Gera, sem se opor à coordenação cívica, os ganhos advindos da atividade econômica descentralizada. É a base dos ganhos de produtividade, do crescimento e do bem-estar, seja coletivo ou individual.

Cabe uma observação antes de prosseguirmos. Sociedades nas quais as funções são alocadas com observância ao mérito técnico podem se beneficiar da presunção preliminar da autoridade funcional. Facilita a vida de todos. Isso não exclui o confronto posterior paulatino entre a expectativa do ofício com a prática do ofício. Quando pertinente a ação verificada, caem as barreiras de segurança. Assumimos daqui para a frente que isso sempre se dê. Ou seja, que a autoridade presumida se justifique de fato.

INDIVIDUALIDADE SIM, INDIVIDUALISMO NÃO

A autoridade inclusiva deriva sua legitimidade e valor da individualidade, mas nunca do individualismo. O individualismo é míope, porque autocentrado. A individualidade é o exercício da vida.

O individualismo pode ser nocivo quando insistente na sugestão sobre áreas fora de sua especialização individual. Quando bem instruída, a autoridade inclusiva sabe com facilidade reconhecer nos pares a provisão das conveniências e da beleza que decorrem do contato com as experiências distintas.

Motorista de ônibus dirige ônibus, não navio. Quando no navio, relaxa e aproveita a bela piscina. Pode dar palpites, mas estes saberão respeitar a autoridade do comandante do navio. O mesmo, evidentemente, valerá para comandante do navio ao usar o ônibus. São duas faces do mesmo respeito recíproco.

AUTORIDADE INCLUSIVA E OS BENEFÍCIOS DA DIVISÃO DO TRABALHO

A autoridade funcional inclusiva é a base para a consecução dos incalculáveis benefícios que decorrem da divisão do trabalho. Foi apenas quando as sociedades começaram a se

fixar geograficamente e a colher alimentos suficientes para sustentar outras classes funcionais, iniciando o processo de divisão do trabalho, que realmente se consolidou a civilização. A Suméria em torno de 3.000 antes de Cristo é o exemplo.

Novamente, quando da falta de uma autoridade constituída após a queda do Império Romano, mais de 3.400 anos após o exemplo sumério, foi o comércio, assentado novamente na divisão de trabalho, essa sempre de mãos dadas com a autoridade funcional inclusiva, que incentivou os povos a manterem relações pacíficas e cordiais. A autoridade inclusiva une.

AUTORIDADE INCLUSIVA E SEUS INIMIGOS

São quatro as ameaças usuais à autoridade funcional inclusiva: i) a pressuposição de associação da divisão do trabalho à alienação social, que encontra grande amparo em alguns círculos; ii) a associação da autoridade funcional à tecnocracia e desta, ao autoritarismo político; iii) o "Iluminismo digital"; e iv) as ações socialmente nocivas oriundas da ação de grupos de interesse não solidários.

Uma permanente ameaça à autoridade funcional inclusiva assenta-se no pressuposto de que a especialização no trabalho aliena o trabalhador na sua percepção e vivência social e política. E que, como tal, deve ser combatida.

Essa ideia sucumbe facilmente à conjugação de duas evidências empíricas. Primeiro, o diletantismo intelectual e a participação política instruída, simétricos perfeitos da alienação, têm como pressuposto crucial a assistência prévia às necessidades básicas do ser humano. Ocorre, segunda evidência, que tais necessidades básicas são satisfeitas de forma muito mais ampla no número e mais fácil, na intensidade, nas sociedades que prezam e exercitam a divisão do trabalho.

Uma segunda ameaça à autoridade funcional inclusiva pode se originar do pendularismo (neologismo para movimento em forma de pêndulo) inerente aos movimentos sociais e políticos.

Uma sociedade que tenha experimentado um período no qual se consolidou associação entre autoritarismo e tecnocracia poderá optar por trilhar caminho radicalmente oposto em futuro próximo juntando democracia à assembleísmo universal decisório.

Poderá imaginar ou querer imaginar com isso que, para contrapor democracia representativa ao autoritarismo de outrora, deverá abdicar em parte da valorização social da técnica



e do planejamento. Trata-se de uma ideia cuja defesa, em boa parte dos casos, traduz uma vitória dissimulada da preguiça intelectual sobre o raciocínio formal e a instrução funcional.

Mesmo quando autêntico, o fenômeno guarda semelhança com alguém que recebeu uma notícia muito triste quando em algum local, e depois passa a ter um sentimento negativo gratuito em relação a tal lugar. Trata-se, esse tipo de associação, de uma característica do ser humano que deve ter sido útil em alguma fase de sua evolução. Mas que não guarda relacionamento *pari passu* com o bom senso coletivo. Não há porque se abdicar da técnica e do planejamento em qualquer tipo de transição política.

A existência de associação indevida entre autoritarismo e autoridade funcional tende a substituir a opinião técnica pelo assembleísmo pseudoinclusivo. O assembleísmo é pseudoinclusivo porque comete o grave erro de abusar da tentativa infrutífera de consolidar, na decisão sobre cada ação de um processo produtivo, as experiências distintas e heterogêneas inerentes ao exercício de cada uma das ações pertinentes ao processo.

Em português mais simples, o assembleísmo funcional obriga o motorista de ônibus a discutir cada curva com o trocador, e o trocador a discutir cada troco com o motorista. Não funciona. É profícuo que cada um cuide e decida sobre seu ofício, para isso contando com e obtendo a presunção de confiança dos demais.

A terceira ameaça à autoridade inclusiva é o Iluminismo digital. A facilidade de obtenção de informações no período atual incita um ou outro a ignorar o poder do ofício, tentando colocar em seu lugar a opinião, desprovida da experiência e, em geral, deseducada. Contribui para isso o conhecimento “Google-instantâneo”.

O Iluminismo digital difere do Iluminismo do Século XVIII ao incitar não a ciência e a razão, mas o argumento rasteiro e desinformado. Emerge aí o perigo da troca da individualidade criativa pelo individualismo opinativo.

É quando o doutor em química que recebeu um “tweet” sobre “Bitcoin” quer decidir sobre a taxa de juros e oferta ótima de moeda na economia. Quando o motorista de ônibus quer dizer como deve o comandante do navio regular sua bússola apenas porque recebeu há um minuto um “WhatsApp” sobre os desafios da navegação no Século XVI.

Mas talvez a maior ameaça prática à autoridade funcional

inclusiva derive das ações perpetradas quando dos conflitos inerentes a grupos de interesse.

Sabe-se que a ação de grupos de interesse não se move pelo bem-estar coletivo, mas pela vontade ilimitada do predomínio de uns sobre outros. A partir daí as preocupações com eficiência na alocação de insumos produtivos passam a dar lugar aos movimentos estratégicos de consolidação de poder.

Trilhando movimento contrário àquele defendido por João Calvino, as liturgias passam a predominar sobre os resultados. O iluminismo digital volta aqui à cena, prejudicando novamente autoridade inclusiva. Desta vez, de forma indireta, quando os grupos de interesse o utilizam para embaralhar fatos e notícias.

Passam a proliferar os apadrinhamentos e as indicações políticas. As indicações que visam a consolidar o poder de alguns grupos sobre outros. Constituem parte das tentativas humanas usuais de estocar não o vento, mas algo quase tão fluido quanto o vento, o poder político.

As lutas entre grupos de interesse tratam a circunstancialidade do poder como uma batata quente que tem que mudar de mãos. Claro que com isso destrói-se por completo a factibilidade de primeiro concentrarem-se todos no crescimento do bolo coletivo, para depois pensar-se com calma na divisão. Comprometimentos intertemporais entre grupos, quando todos concordam em dar um passo atrás para garantir o êxito do salto conjunto sobre uma poça d’água, passam a soar como possibilidades extremamente distantes.

Nas lutas entre grupos, divisão de trabalho e especialização funcional configuram interesses absolutamente secundários. Na visão de alguns, é uma triste vingança da índole conquistadora greco-romana sobre a razão do Iluminismo, agora o verdadeiro. Ou, também, sobre a solidariedade cristã.

O que interessa é a vitória. Do grupo, não do todo. De uns sobre outros. A grande ameaça ao bem comum se materializa com força destrutiva avassaladora quando o grupo politicamente vitorioso é aquele mais inculto na técnica e arrogante no trato.

OS PSEUDOSUBSTITUTOS DA AUTORIDADE INCLUSIVA

Em algumas sociedades e períodos, a autoridade inclusiva é tristemente subtraída pelas autoridades weberianas regulares: a carismática, a tradicional e a legal-burocrata. Parafraseando Rousseau, nesses casos a autoridade inclusiva nasce livre, mas é acorrentada em todos os lugares.

As autoridades regulares weberianas são importantes e como tal complementares, mas nunca substitutas, da beleza e da felicidade que emanam do belo exercício individual e descentralizado decorrente do exercício da experiência e da técnica de cada um.

O prejuízo maior costuma se dar quando da substituição da autoridade inclusiva pela autoridade carismática. Retira-se subitamente o motorista do volante do seu ônibus. Destrói-se seu poder funcional para dar seu lugar à subserviência generalista.

Tudo isso para prover assento de comando aos projetos de poder e às orações emanadas à distância pelo pai-salvador de plantão, o grande líder do grupo de interesse temporalmente vencedor. Perdem os passageiros do ônibus, agora desgobernado.

As autoridades tradicional e burocrato-legal weberianas não conseguem substituir a contento a ação individual que agrega a experiência e o conhecimento de cada um à solução de questões circunstanciais. Apenas a atomização decisória em tempo real é capaz de se moldar às peculiaridades sempre distintas inerentes a cada curva e a cada buraco no caminho do ônibus. Não se pode dirigi-lo em meio a um comício político a milhares de quilômetros de distância.

CONSEQUÊNCIAS DA NÃO OBSERVAÇÃO DO PRINCÍPIO DE PRESUNÇÃO DA AUTORIDADE INCLUSIVA

Quando a autoridade funcional inclusiva se esvai, principalmente quando traída pela desinformada e presunçosa autoridade carismática, sobressaem as desconfianças mútuas. Nem o motorista de ônibus relaxa na sua viagem de férias no navio nem o comandante do navio relaxa no ônibus. Afinal, quem garante que o motorista é de fato capacitado, se as indicações para motorista visaram apenas à consolidação de poder do grupo A sobre o grupo B?

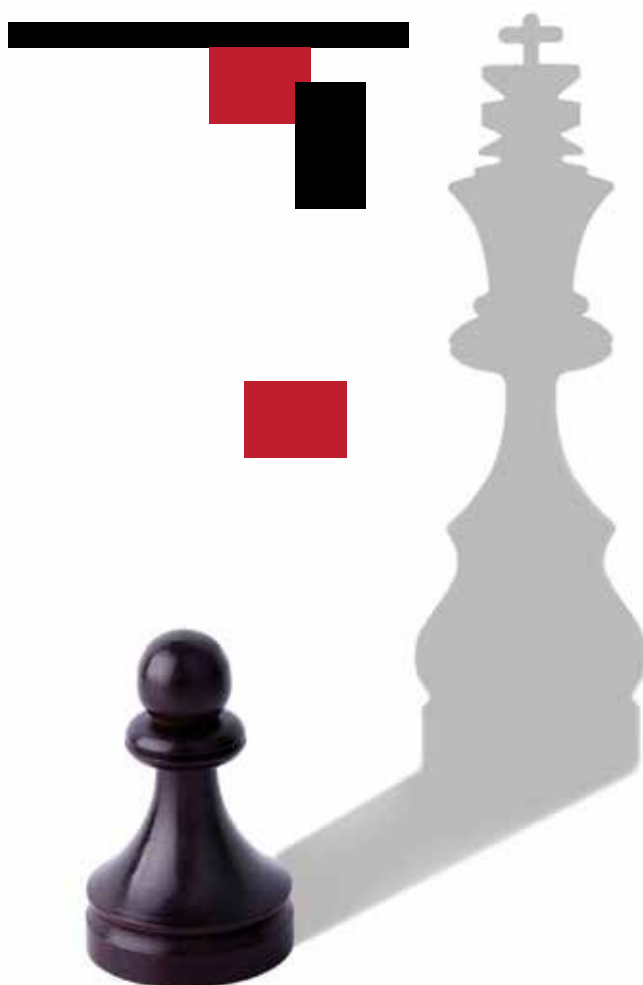
A partir daí a vida fica de fato muito mais difícil. O carteiro tem que ter dons de policial, saber interpretar as atitudes suspeitas. O policial, por sua vez, estará preocupado com a coloração da água que emana da torneira da sua casa. Afinal, sabe ele, as agências que deveriam se ocupar da qualidade da água podem estar infestadas por indicações que desprezaram a autoridade funcional, obrigando-o a entender também um pouco de química orgânica.

O químico, por sua vez, talvez não confie na aproximação

do carteiro, fruto de indicações cujo objetivo ele desconhece, nem no motorista do ônibus. Talvez use apenas o seu carro. Afinal, é o mundo dos interesses, e não dos técnicos. Mas não há como escapar. Terá que investigar a qualidade da gasolina que colocam em seu carro.

E por aí vai, uma vida infernal, aquela que não se beneficia do princípio de presunção da autoridade funcional e, por conseguinte, das benesses oriundas da divisão de trabalho. Cada um é obrigado a passar boa parte do seu tempo tentando se proteger da ineficiência presumida no exercício das demais funções.

Os participantes de sociedades desse tipo regredem fortemente em sua capacidade de organização cívica e econômica. Trilham caminho inverso ao da Suméria há cinco mil anos. Passam a ter que entender de tudo e ao mesmo tempo de



nada, já que o tempo de vida é finito e bastante limitado. Se Thomas Hobbes fosse vivo e vivesse em uma sociedade desse tipo, provavelmente cunharia o neologismo “desconfiança funcional de todos contra todos”.

Exemplos históricos das consequências danosas da não utilização do princípio de presunção da autoridade são vários. A não consideração das observações de Keynes sobre os problemas inerentes ao Tratado de Versalhes, por exemplo, custou bastante caro ao mundo ocidental.

Por outro lado, é difícil mensurar o valor histórico de quase cem anos de paz na Europa decorrente, em boa parte, das habilidades diplomáticas que se reuniram durante o Congresso de Viena, em 1815, a de Talleyrand em particular. Foi um caso positivo de uso da autoridade funcional.

AUTORIDADE FUNCIONAL NA SOLUÇÃO DO PROBLEMA DE REPARTIÇÃO

Trata-se de problema clássico, inerente a cada sociedade, o fato de as demandas individuais somarem usualmente montante superior ao bolo a ser distribuído. O que diferencia algumas sociedades de outras, nesse contexto, não é a existência desse tipo de problema, mas a capacidade de se arbitrar, sob paz política e social, sobre a divisão do bolo a ser efetivamente feita. Algumas conseguem. Outras, como o Brasil atual, têm grande dificuldade.

Um exemplo interessante do uso da autoridade funcional foi dado pelos Estados Unidos para vencer o impasse usual, em um sistema presidencialista, de como conduzir cortes fiscais previamente decididos. Tratava-se da necessidade de reduzir o número de bases americanas após o final da Guerra Fria.

Para reduzir a baixa instrução técnica e a elevada tentativa de instrução política inerente a processos congêneres, instituiu-se uma Comissão Técnica de nove membros independentes e educados no assunto em questão, indicados pelo presidente da República. Cabia à Comissão não decidir sobre o montante do corte, fato já previamente consolidado antes da nomeação da Comissão, mas apenas decidir sobre quais seriam as bases a serem efetivamente extintas.

Terminado o trabalho de escolha e detalhamento da Comissão e aprovado pelo presidente da República, a proposta da Comissão foi submetida à Câmara dos Deputados. A Câmara

não podia modificar a proposta, mas apenas aceitá-la ou rejeitá-la em um prazo de 45 dias. Caso não tivesse maioria para rejeitar a proposta, as recomendações da Comissão entrariam automaticamente em efeito.

E assim ocorreu em diversas rodadas. Não se obteve maioria necessária para derrubar a proposta da Comissão. Automaticamente, os fechamentos de bases militares, ainda que contrariando interesses diretos de diversas comunidades e grupos, começaram a ser feitos.

Claro que o processo na prática não foi tão simples, nem isento de imperfeições e dificuldades quanto sugerido nestas poucas linhas. Mas é interessante observar como o uso da autoridade funcional pode ser útil para quebrar inércias decisórias em países presidencialistas.

O leitor poderá inferir sobre alguns paralelos no que diz respeito à atual situação fiscal no Brasil. ●

Esse artigo manifesta as opiniões do autor, não representando necessariamente as opiniões da FGV.

O autor é professor da FGV EPGE
rubens.cysne@fgv.br

