

Desburocratização: Causas ou efeitos?*

Heitor Chagas de Oliveira **

O Programa Nacional de Desburocratização é um fenômeno administrativo de características inéditas na vida deste país.

Passados quase 20 meses desde sua criação, continua atuando diretamente no âmbito da Administração Federal e obtendo repercussão positiva nos Estados e Municípios, na imprensa, na população, no Congresso e entre os dirigentes e servidores públicos. É um fenômeno em relação ao qual cabem algumas observações.

Para uma análise da ação do Programa, pretendo estabelecer dois conjuntos de raciocínios fundamentais.

O primeiro raciocínio partiria de algo que denomino premissa organização. Quero dizer com isto que o objeto de análise e alvo da ação seria a organização em si, como é hoje, como está funcionando agora, com a configuração legal, institucional e estrutural que atualmente tem. Por organização entenda-se, neste caso, tanto um órgão Público observado isoladamente, como a organização estatal, isto é, a própria administração pública.

O outro raciocínio teria como ponto de partida algo que chamo de premissa função. Com isto identifico como objeto da análise e da ação do Programa a função do órgão público, aquela que gerou a necessidade de sua criação.

Esta diferenciação de perspectivas admite uma avaliação mais adequada das pretensões do Programa e das ações já tomadas no seu âmbito.

Partindo-se da premissa organização, podemos tomar uma linha de raciocínio que considere as complicações burocratizantes como efeitos. Isto é, a papelada e as tramitações demoradas seriam originadas nas próprias organizações. Seriam conseqüências de suas disfunções internas.

Então, estaria correta a conclusão de que as tentativas de agilização das organizações, atacando-se os efeitos, seriam esforços paliativos.

Mas não é assim que as coisas se passam na administração pública deste país. Ocorre que os principais fatores da complicação não se encontram no interior da dinâmica organizacional. É, principalmente, a legislação vigente, eivada de ranços coloniais, que gera o emperramento.

Em todos os casos de embaraço burocratizante, vamos encontrar sempre normas que se baseiam em um ou mais dos três grandes fundamentos da burocratização: centralismo excessivo, formalismo excessivo e desconfiança.

Outros fatores, certamente, poderão ser encontrados nas organizações públicas, gerando disfunções. Entre eles, estariam a rigidez dos padrões internos de comportamento, a política de pessoal, o esvaziamento das chefias intermediárias, uma crise gerencial etc. Segundo uma análise a partir da premissa organização, estes outros fatores é que deveriam ser atacados para que se eliminassem suas conseqüências.

* Artigo Publicado no "Jornal do Brasil", Caderno Especial, em 8 de março de 1981.

** Secretário de Modernização e Reforma Administrativa da SEPLAN/PR.

Uma ação desburocratizadora que se concentrasse, prioritariamente, no ataque a cada um dos problemáticos fatores internos de geração das disfunções demandaria um tão grande e complexo conjunto de esforços coordenados, que custaria muitíssimo tempo e um volume, maior ainda, de recursos. Além do que, tais fatores internos se manifestam de formas diversas e peculiares em cada organização. Com isto, estariam envolvidos dois graves riscos, inadmissíveis: a demora excessiva na obtenção de resultados concretos para o usuário e a eventual centralização e a perigosa adoção de soluções padronizadas para realidades organizacionais desuniformes.

A urgência que originou a decisão política de desburocratizar a administração pública não permitiria uma ação baseada no que estou denominando de premissa organização. Quando mais não fosse, bastaria a constatação de que, há alguns anos, vêm sendo tomadas diversas medidas isoladas voltadas para aspectos internos da administração pública, permanecendo incólumes, entretanto, os efeitos que continuam a prejudicar o cidadão e a sociedade: filas, demoras, indecisões. É que as causas maiores da geração de entraves não se encontram no âmbito interno de cada órgão.

É certo que uma lúcida e prudente dose de pragmatismo exigiu uma abordagem diferente, na qual podemos identificar o que denomino premissa função. É exatamente por se estar pensando nas funções dos órgãos, que se torna necessário agilizá-los, para que, afinal, eles sejam capazes de exercê-las, como se espera.

A função social da administração pública, por exemplo, está devidamente considerada quando o Ministro Extraordinário usa como aforismo a expressão "serviço público é serviço ao público". Ou ainda quando o Ministro Beltrão afirma, ao se referir ao Programa, que se trata, "antes de tudo, de uma mudança filosófica decorrente da vontade (decisão) política de mudar".

A premissa função e, principalmente, a ênfase na função social estão, portanto, no próprio embasamento filosófico do Programa. A administração pública precisa reencontrar a sua razão de ser: servir aos diversos segmentos da sociedade nacional, isto é, a cada cidadão, às empresas, aos grupos sociais.

As idéias de decisão política e de mudança na filosofia de ação da administração pública se encontram neste ponto e se fundem num só significado. Sem a decisão política de mudar não se muda nada, muito menos a filosofia de ação do aparelho burocrático do Estado. O fim último que se pretende atingir é a restituição aos usuários da administração pública do seu papel de legítimo destinatário dos serviços que o Estado é obrigado a prestar. Serviços públicos que são, afinal, financiados, assegurados, mantidos pela participação tributária dos cidadãos.

Dentro de uma linha de ação baseada na premissa função, o Programa Nacional de Desburocratização vem adotando uma série de medidas que visam eliminar algumas das principais causas das disfunções existentes.

A adoção do Princípio da Presunção da Honestidade e da Veracidade tem a sua razão de ser centrada no usuário.

A eliminação de controles a priori, caracterizados nos atestados e outros documentos abolidos, tem, também, a sua razão de ser centrada no usuário.

Mais ainda: os objetivos do Programa, definidos no decreto que o instituiu, têm como ponto comum a premissa função social da Administração Pública.

O esforço desenvolvido visando minimizar ou mesmo eliminar a concentração e a centralização das decisões, ao contrário do que possa parecer, não parte da premissa organização, mas da premissa função. É importante descentralizar e desconcentrar porque é preciso que as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos fatos. E o fato administrativo que importa ocorre na periferia, na ponta da linha, nos guichês e balcões, no contato com o usuário. São estes fatos que realimentam a razão de ser, isto é, a função dos órgãos.

A redução das formalidades, através da já mencionada eliminação de documentos e da incentivação dos contatos orais, tem a ver com a simplificação do relacionamento e com a restauração de um vínculo de confiança servidor/usuário.

A prioridade do Programa é, pois, uma mudança filosófica que exige a vontade política de mudar. Esta prioridade vem sendo coerentemente considerada através de medidas que se complementam.

Partindo-se da ênfase na função e atacando-se, gradualmente, as causas de burocratização, chegaremos a um momento em que eliminadas na sua maioria, as causas maiores das disfunções, comuns a todas as organizações, estarão asseguradas as condições para as reformulações peculiares.

Revistas as funções que geraram as organizações e tomando-as por premissas, as mudanças passarão a ter um sentido, uma destinação coerente com a sua finalidade.

Induzir os dirigentes públicos e redirecionarem a ação dos órgãos para uma gestão finalística é um primeiro e prioritário papel, até mesmo educativo, do Programa Nacional de Desburocratização.

O crescimento "para dentro" de que tem padecido a administração pública não tem permitido aos administradores cuidarem de outra coisa senão do atendimento às exigências de "dentro para dentro." O Programa traz uma prioridade: olhar para fora. O grande esforço é principalmente o de analisar as mudanças quantitativas e qualitativas nas demandas oriundas do meio-ambiente e adotar, de imediato, as soluções simplificadoras que urgem.

As carências de flexibilidade das organizações, bem como a possível crise gerencial e os diversos outros fatores que geram burocratização terão que ser eliminados ou minimizados através de um processo evolucionário de aperfeiçoamento do organismo estatal.

Entretanto, numa primeira etapa, ainda, há muito a se fazer para identificar e eliminar os tais controles a priori e o sem-número de exigências normativas que, não apenas desviam a atenção do administrador dos fatos para os documentos, como, pior ainda, levam os servidores de todos os níveis à atitude de tratar os usuários e os demais servidores com base na desrespeitosa desconfiança fundamental, que emperra tudo e onera os custos do aparelho estatal.

Se há crise gerencial, o primeiro ponto a ser observado, na formação e no desenvolvimento dos atuais e futuros dirigentes públicos, é a consciência da função geradora, da finalidade do órgão que dirige.

Se há esclerose das estruturas, as mudanças internas que precisam ocorrer deverão levar em conta a dinâmica das mudanças externas.

Não bastarão os esforços para atualização ou modernização. Os dirigentes públicos precisarão, com apoio dos técnicos, imprimir em suas organizações características e recursos de flexibilidade e dinamismo que lhes permitam anteciparem-se às exigências futuras do meio-ambiente, do macrossistema em que a mudança permanecerá como uma constante.

O momento histórico que vive a administração pública brasileira caracteriza-se por uma convocação aos administradores públicos, dirigentes, técnicos e servidores em geral, para questionarem, reverem, redimensionarem o papel de cada órgão, em função da clientela que devem atender. Este processo de macromudança institucional não vai parar aí. Certamente serão encontradas as fórmulas mais corretas para o desdobramento adequado das etapas consecutivas. Mas, sem sombra de dúvida, a prioridade adotada está voltada para causas. As causas maiores.