

O "PROJETO CIDADÃO"

Guilherme Duque Estrada de Moraes *

Desde sua instituição, o Programa Nacional de Desburocratização vem procurando dar prioridade aos assuntos de interesse do cidadão comum, do usuário típico dos serviços públicos, aquele que precisa ir ao balcão e ao guichê. E que precisa enfrentar a fila, porque não pode se dar ao luxo de pagar um intermediário.

Logo de início foram adotadas algumas medidas nesse sentido. A dispensa do reconhecimento de firmas em documentos a serem apresentados em repartições federais, a permissão de que as cópias de documentos sejam autenticadas pelos próprios servidores a que devam ser apresentadas, a proibição de exigência de mais de um documento para provar a mesma coisa, a simplificação da obtenção e da renovação das carteiras de motorista são alguns exemplos.

Não foi difícil a adoção dessas primeiras medidas. Antes mesmo de ser criado o Programa, já havia um certo consenso em torno de algumas delas.

Mas seria preciso dar continuidade ao trabalho. E o usuário dos serviços administrativos já estava tão habituado a aceitar os excessos de burocracia, que nem sempre compreendia que seria preciso enfrentá-la. Ou, se compreendia, sentia-se impotente para isso. Em relação ao Programa Nacional de Desburocratização, sua reação era de ceticismo.

Uma certa dose de inconformismo seria, assim, muito salutar. Era preciso que o cidadão compreendesse que serviço público significa, realmente, servir ao público. Afinal, todo o cidadão paga impostos de alguma forma. Direta ou indiretamente, ele contribui para a manutenção da máquina administrativa, que só tem razão de ser para servi-lo. E preciso fazer valer seus direitos.

Programa Nacional de Desburocratização

Toda a pregação feita pelo Ministro Helio Beltrão e seus assessores foi nesse sentido. Centenas de palestras foram feitas, audio-visuais foram exibidos, entrevistas foram concedidas aos jornais. E, aos poucos, foram surgindo as primeiras reações positivas.

Mas o Ministro e sua equipe não poderiam ser os "donos da verdade" em matéria de desburocratização (E aí estamos falando em combate às disfunções da burocracia, pois a discussão do modelo burocrático analisado por Weber nunca foi o propósito do Programa). Os termos burocracia, burocratização e desburocratização estão sendo empregados em sua acepção popular. Era preciso que se criasse uma metodologia adequada para identificar rapidamente - e sem burocracia - quais as aspirações do homem comum em matéria de desburocratização.

Era indispensável que se pudesse saber, com razoável margem de segurança, quais as medidas simplificadoras que mereciam prioridade. Tínhamos um ponto de partida: as cartas recebidas pelo Ministro, apontando disfunções as mais diversas. As cartas, que a princípio demonstravam ceticismo e desesperança, aos poucos foram se tornando mais confiantes. E começaram a apresentar sugestões, a indicar problemas com clareza, a contribuir, de fato, com o Programa.

Mas não era o bastante. Expedimos, então, centenas de circulares para associações e entidades de classe, pedindo sugestões. O índice de resposta foi pequeno.

O passo seguinte seria a pesquisa nos locais de atendimento. Mas o que pesquisar? Antes de tudo, seria indispensável delimitar o universo a ser coberto pela pesquisa.

A solução foi relacionar, cronologicamente, a partir dos dados já disponíveis, os principais problemas de natureza burocrática que mais poderiam afetar a vida de um cidadão, desde o seu

nascimento até a sua morte. Uma tentativa no mesmo sentido já fora feita, aliás, durante a gestão do Ministro Helio Beltrão no Ministério do Planejamento, por ocasião da implantação da Reforma Administrativa Federal. Naquela época, entretanto, não foi possível concluir o trabalho. E, agora, doze anos depois, os dados então apurados já estavam quase todos superados.

Embora o âmbito do Programa Nacional de Desburocratização fosse - como é - o Poder Executivo Federal, decidiu-se que, nesse levantamento não seriam considerados apenas os problemas no âmbito do Poder Executivo Federal, campo de ação direta do Programa Nacional de Desburocratização. O cidadão comum não compreende a distinção entre os três níveis da Federação, nem a separação dos Poderes. "Para o povo, a burocracia é uma só", como diz o Ministro Beltrão.

Idéias Fundamentais

A relação resultante não esgotou, evidentemente, todos os assuntos possíveis. Mas foram encontrados cerca de 50 itens básicos, alguns atingindo a praticamente toda a população economicamente ativa e outros afetando grupos mais restritos de pessoas, mas, ainda assim, merecedores de análise. Na verdade, a burocracia já começa a afetar a vida do cidadão antes mesmo de seu nascimento, pois o auxílio-natalidade, pago pelo INPS, pode ser requerido pela gestante um mês antes do parto. E mesmo depois que o cidadão morre, a burocracia continua a perseguí-lo. Ou, pelo menos, persegue seus parentes com a declaração, o registro e a certidão de óbito, a guia de sepultamento, o auxílio-funeral e o inventário.

A etapa posterior foi a quantificação de cada item através de consultas aos órgãos envolvidos. Verificou-se, assim, a incidência de cada um dos itens, em termos anuais.

A seqüência natural, era "sentir" a opinião do usuário e analisar cada um dos itens levantados, através da realização de um trabalho de campo. Para isso foram realizadas duas pesquisas específicas.

A primeira, de caráter preliminar, abrangeu apenas órgãos da Administração Federal Direta e Indireta, nas cidades do Rio de Janeiro, Porto Alegre e João Pessoa. Tratou-se de uma sondagem de opinião pública dos usuários de determinadas repartições, como agências e postos do INPS e do INAMPS, delegacias dos Ministérios, agências dos Correios, do Banco do Brasil, etc. Para que tivéssemos uma idéia clara dos problemas encontrados ouvimos também os servidores das repartições e as observações dos próprios entrevistadores que, no caso, eram universitários recrutados pelo Projeto Rondon e especialmente treinados para isso. Mais tarde foi feita uma segunda pesquisa, mais ampla, abrangendo repartições do Distrito Federal, repartições federais, estaduais e municipais da Região Metropolitana de Recife e repartições federais e municipais da Região Metropolitana de São Paulo.

Também foram consideradas indicações resultantes da análise de matérias publicadas nos jornais e revistas e as notícias e reportagens veiculadas pelo rádio e pela televisão.

Daí nasceu o "Projeto Cidadão" o roteiro de trabalho que vem sendo utilizado para a consecução dos objetivos do Programa Nacional de Desburocratização. na parte referente aos problemas de interesse do cidadão. (Outros problemas, como os que afetam mais diretamente as empresas ou a própria Administração constam de estudos à parte, aqui não analisados).

Apontadas as disfunções burocráticas, era preciso saber como superá-las. No caso brasileiro, dificilmente o problema se solucionaria apenas com um bom trabalho no plano organizacional. Nossa burocracia está em geral contida nas leis e nos regulamentos que regem o funcionamento da Administração Pública. E para mudar uma lei ou um decreto é preciso outra lei ou outro decreto. Muito simples para os bacharéis mas algo difícil de ser compreendido pelo homem comum.

Em alguns casos, já no decorrer das pesquisas e dos estudos de cada caso, surgiram soluções para o tratamento dos problemas detectados. Soluções que puderam ser tomadas através de

ação direta do Programa Nacional de Desburocratização, sugestões que foram ou estão sendo apresentadas aos Estados e Municípios. Outras situações exigiram a elaboração de anteprojetos de lei e o exame por parte dos órgãos governamentais envolvidos.

Muitas idéias e propostas precisam ainda ser "amadurecidas". Mesmo em um processo de desburocratização onde, até por definição, tudo deve ser feito rapidamente, é preciso muita ponderação e debate antes da implementação de qualquer medida. Suas repercussões podem ser muito mais amplas do que se pode imaginar, à primeira vista.

O "Projeto Cidadão" em si não esgota, naturalmente, o elenco de propostas que o Programa Nacional de Desburocratização tem a apresentar em benefício do usuário dos serviços públicos, mesmo se falarmos apenas das "pessoas físicas". O Programa está profundamente empenhado em melhorar o relacionamento da Administração com seus usuários. Para isso não basta desburocratizar os procedimentos relacionados com a obtenção deste ou daquele documento. É preciso mais. É preciso, inclusive, melhorar o próprio atendimento ao público, o atendimento em si. As primeiras medidas neste sentido já estão sendo adotadas com o desenvolvimento de projetos específicos de melhoria de atendimento e a realização de experiências-piloto em diversos pontos do País.

Indispensável, porém, continuará sendo a participação de todos os segmentos da sociedade. Dessa participação - que implica inclusive em mudança de atitude em relação à burocracia - dependerá a implantação das medidas preconizadas no "Projeto Cidadão".

Secretário-Geral do Ministério da Previdência e Assistência Social. (1982 – 1983)