

Desburocratização, o sentido da nova forma*

Heitor Chagas de Oliveira**

"Uma reforma não se faz simplesmente porque alguém a quer. E, possivelmente, muitos não se conscientizaram da necessidade da reforma. Outro aspecto é que uma reforma não se faz apenas com decretos, (...) É preciso que todos tomemos consciência de determinados valores e atitudes que condicionam a nossa percepção da realidade, para que se possa compreendê-la e até modificá-la".

No elenco das preocupações governamentais de maior relevância está o Programa Nacional de Desburocratização, cujo significado precisa ser compreendido e analisado por todos quantos detenham parcelas de responsabilidades no exercício da cidadania.

Os contemporâneos, que compartilham a vida deste século, estão acostumados à luta desesperada e muitas vezes até inconsciente para se ajustarem, de um modo ou de outro, às exigências novas e aceleradamente cumulativas trazidas pelo fenômeno global, talvez o maior dos desafios a que toda a humanidade tem que responder: o fenômeno da mudança.

A mudança e suas implicações sociais de conseqüências geralmente imprevisíveis são, na verdade, uma permanência. Entretanto, historicamente, não se pode encontrá-las tão avassaladoras e nítidas como as temos visto, sentido e vivenciado nas últimas décadas. Ora, se a mudança é algo permanente e anterior a nós, também é - por causa disso mesmo - algo com que devemos contar.

Assim como o tempo passa inexoravelmente, e, apesar disso, pode ser administrado, a mudança acelerada, inexorável também, não nos proíbe administrá-la. E é óbvio que administrá-la não significará jamais (mesmo porque não seria possível) tentar contê-la. O mesmo ocorre com o tempo.

A quem cabe administrar a mudança?

Na dimensão existencial do indivíduo, cabe a ele mesmo, por força até de sobrevivência; na dimensão social e política dos grupos humanos, às suas lideranças.

O Estado moderno, detentor do poder de agir com e sobre os grupos sociais, regulando as suas relações e canalizando as suas energias, é, sem dúvida, o responsável por administrar a mudança na dimensão maior do macrosistema social que caracteriza o seu âmbito de ação.

No caso brasileiro, algumas ações foram tentadas, mesmo que se possam apontar omissões específicas. Umas ficaram apenas na tentativa, outras lograram vários resultados, inclusive erros. Mas, na verdade, já se pode ter certeza de que, em caráter global, a Administração Pública despertou para a mudança.

* Artigo Publicado no "Jornal de Brasília", em 10 de fevereiro de 1980.

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

Não foi agora. Em 1967, com o Decreto Lei 200 a Administração Pública retomou o caminho das reformas, da adequação às exigências do meio ambiente. O aparelho burocrático do organismo estatal se revigorou, adquiriu maior flexibilidade, mais agilidade. Então, por quê não está tudo em ordem? Por quê tantas coisas não funcionam como seria de se desejar?

Talvez não se consiga uma resposta completa. Mas alguns aspectos podem ser identificados. Um deles é que uma reforma não se faz simplesmente por que alguém a quer. E, possivelmente, muitos não se conscientizaram da necessidade da reforma. Outro aspecto é que uma reforma não se faz apenas com decretos.

Houve esforços, louváveis e respeitáveis, de divulgação, disseminação e implementação. Entretanto, muito do que se pode chamar de resistência à mudança (e às reformas) é algo que está arraigado no próprio inconsciente coletivo. É preciso que todos tomemos consciência de determinados valores e atitudes que condicionam a nossa percepção da realidade, para que se possa compreendê-la e até modificá-la.

Outro aspecto, ainda, - e este certamente fundamental, - é a Reforma Administrativa de 1967, em que pesem as suas virtudes como instrumento legal de modernização do organismo do Estado, por força da verdade histórica só surgiu como resposta, como reação aos estímulos traduzidos em pressões oriundas do grande fenômeno da mudança. A Reforma Administrativa era imprescindível naquele momento, como o é hoje, no sentido de fundamento, isto é, de pedra, de degrau, de pondo de partida para algo de novo que precisa surgir.

Cabe ao Programa Nacional de Desburocratização assumir a iniciativa, adiantar-se, ser mesmo audacioso na proposição das medidas a serem adotadas. Seria utópico desejar-se que tal Programa pudesse coordenar uma atuação a nível federal que se antecipasse a todas as grandes e complexas mudanças que estão surgindo dia após dia. Não é utópico, entretanto, esperar que, uma vez recebendo todo o apoio que merece, assuma corajosamente a atitude renovadora que lhe cabe.

As idéias fundamentais do Programa, que já se faziam conhecidas desde os idos de 1967, têm uma característica essencial para que se atribua credibilidade a uma Reforma Administrativa continuada e proativa. A credibilidade a que nos referimos se infere do conjunto de idéias que reflete o conteúdo humanístico da proposta global, presente na dimensão econômica-social implícita no papel do Estado.

O crescimento desmesurado do aparelho burocrático do Estado poderá tornar-se, certamente, o maior fantasma já surgido na história, logo em seguida ao flagelo da guerra. Em plena paz, o cidadão tem sido cercado de todos os lados nas suas liberdades. Mesmo restringindo sua conduta aos limites estabelecidos pela ordem instituída, sofre a ação constrangedora do aparelho burocrático através de fatos berrantes, de características disfuncionais nitidamente identificáveis.

As empresas, e principalmente as de pequeno porte, ainda que atendendo aos ditames da legislação a que estão submetidas, et pour cause, lutam, tanto ou mais que os indivíduos, para sobreviverem à guerra sem quartel que o aparelho burocrático lhes declarou.

Como entender um Estado cujo aparelho burocrático já não apenas desatende aos seus cidadãos, mas chega ao ponto de agredí-los na sua inteligência com uma série de exigências quando não absurdas, simplesmente desnecessárias?

É uma forma de ser humanista, é um caminho para exercer o seu humanismo aquele que toma um dirigente público no sentido de redimensionar os papéis nas relações entre o cidadão e o Estado. O organismo estatal e todo seu aparelho burocrático devem servir ao indivíduo, aos grupos sociais, à sociedade nacional que os gerou, financia e sustenta.

A burocracia, conforme descrita por Max Weber, seria talvez a melhor forma para o Estado atuar, a fim de servir aos seus fins legítimos. Ocorre, entretanto, que, por força das disfunções acumuladas e não devidamente repelidas, a palavra burocracia foi adquirindo uma conotação pejorativa que, afinal, se difundiu mais amplamente do que o significado weberiano. Assim, a ação

de depurar o organismo burocrático dos adereços espúrios que lhe foram acrescentados, precisou denominar-se desburocratização, por uma questão cultural, isto é, por ser o contrário, o antônimo, o antídoto da burocracia, no pejorativo.

Se tais adereços formalistas, ritualistas, desnecessários, foram sendo acumulados e criaram um emaranhado de formas diversas e disfuncionais que restringem e constroem a vida do cidadão, o processo de desburocratização será, de forma pragmática, uma ação humanista.

Adotar e aplicar, no tratamento com o contribuinte e com o servidor público, o princípio da presunção da veracidade e honestidade, segundo o qual as pessoas são honestas e estão dizendo a verdade, até prova em contrário, é também uma forma de ser humanista, reconhecendo e respeitando a dignidade da pessoa humana.

Este princípio, no ideário do Programa, não está isolado. Se assim o fosse, poder-se-ia correr o risco de se estar tentando um humanismo romântico. Não é o caso. O mesmo humanismo, conscientemente assumido, não se permitiria atitudes ingênuas. Assim é que, entre as idéias fundamentais do Programa, encontra-se, também, a dos controles e a remissão nítida (e essencial) ao Código Penal e às penas da lei, de um modo geral, para os comportamentos abusivos, atípicos, lesivos.

Não haveria possibilidade de humanizar a relação servidor público/çcontribuinte sem se humanizar a relação Administração Pública/servidor. Humanização que é, antes de tudo, reconhecer o valor, o potencial de criação e realização do ser humano que trabalha para a Administração Pública, atribuindo-lhe, sempre que possível, tarefas e missões dignas dos seus dez bilhões de neurônios.

A humanização que cabe é o investimento no potencial do homem que trabalha, conscientizando-o do seu papel. São pessoas humanas que operam as funções dos diversos segmentos do organismo estatal. São pessoas humanas, individualmente ou em grupos formais e informais, que, contribuindo, exigem a adequada contrapartida da ação estatal.

É nessa linha de pensamento que se podem localizar as diversas declarações que tem feito o Ministro Extraordinário para a Desburocratização. É justamente por isso que a ação reformadora que se pode esperar do Programa Nacional de Desburocratização inspira credibilidade: o respeito fundamental à dignidade humana do cidadão e dos grupos sociais.