

PERSPECTIVAS DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA*

HEITOR CHAGAS DE OLIVEIRA**

Desde que foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização iniciou-se um amplo processo, a nível nacional, de revisão do papel da administração pública.

A primeira grande dimensão deste processo tem caráter político. Foi a primeira e permanece sendo a principal dimensão, porque é imprescindível a vontade de mudar como pressuposto do processo de mudança.

A vontade política, a decisão do presidente da República, consubstanciada nos seus objetivos de governo, foi o ponto de partida.

O novo modo de ver a administração pública e seu papel como organismo do Estado a serviço dos cidadãos é a grande mensagem do Programa Nacional de Desburocratização. Todas as medidas do programa têm sido coerentes neste sentido.

Passados dois anos de atuação do Ministro Beltrão e sua equipe à frente do Programa Nacional de Desburocratização, já não se pode mais pensar em qualquer processo de modernização administrativa desvinculada da sua filosofia.

É tradicional na administração pública brasileira a preocupação com o processamento administrativo, com os procedimentos, com os detalhes da forma.

Esta tradição, já o disse o Ministro Beltrão, vem dos tempos da Colônia, onde estavam fincadas as suas raízes: o centralismo, o formalismo e a desconfiança.

Esta preocupação excessiva tem sido responsável pela visível hipertrofia dos órgãos e atividades-meios, cuja principal consequência é o desperdício de esforços, sem resultados positivos no âmbito da comunidade.

Houve, na administração pública, uma tentativa maior de mudança e revisão, mas esta se concentrou no sentido de definir mecanismos e estruturas. E, ainda aí, a ótica dos técnicos e dirigentes concentrou-se no processo: o processo de organizar, de definir procedimentos, de definir atribuições e competências, de delimitar e configurar os órgãos. A missão esgotou-se, exauriu-se no âmbito, ainda restrito, do *modus faciendi* da máquina em si.

Atender melhor, de maneira mais fácil, mais rápida e mais barata é algo de urgente. A nova etapa na evolução da administração pública será concentrar as atenções não apenas naquilo que os resultados significam para quem os produz, mas para quem os utiliza.

Como entender modernização administrativa que ignore a realidade em que vivemos hoje, se a modernidade é composta de fatos concretos que não estão pedindo licença para entrar na nossa vida?

* Trabalho apresentado ao I Encontro Nacional de Desburocratização realizado em Brasília, DF, em 16 de julho de 1981.

** Secretário da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa da Presidência da República. (Endereço do autor: Semor/Seplan — SAS Q6 — Bl. O — 4.º and. — Brasília, DF).

São fatos reais, tanto a urgência para a solução dos problemas acarretados pela sobrecarga da burocracia estatal nas costas dos cidadãos e das empresas, como, felizmente, são também fatos reais a decisão do governo e as medidas baixadas no âmbito do Programa Nacional de Desburocratização, no sentido de encontrar tal solução.

A pressão desses fatos e a urgência em acompanhá-los exigem, e mesmo impõem, uma revisão no papel dos órgãos de modernização e na postura dos dirigentes públicos.

Modernizar e fazer reformas tem sido, durante muito tempo, preocupar-se prioritariamente com a eficiência da máquina, azeitando-se, quando muito, as engrenagens.

Vez por outra tem havido tentativas mais ou menos bem-sucedidas no sentido de alcançar eficácia, isto é, concentrar-se em resultados.

De que vale azeitar engrenagens de uma máquina se ela não serve, não é útil a ninguém?

De que vale concentrar-se em resultados se eles não se traduzem em um impacto concreto e positivo no meio-ambiente?

Talvez sejam estas as causas por que as diversas reformas e pseudo-reformas administrativas não impediram que as filas e demoras continuassem sendo a realidade na relação entre os órgãos públicos e os cidadãos.

Recentemente surgiu um conceito teórico que corresponde ao significado daquilo que a desburocratização está desencadeando: melhor qualidade de atendimento é efetividade, isto é, interessa ao dirigente, interessa a quem avalia o desempenho dos órgãos públicos, não a relação tecnocrática entre o esforço e o resultado, mas sim se estes resultados servem a quem os utiliza e a quem paga a festa. Talvez valesse a pena correr o risco de dizer algo como: já não importa muito de que maneira, se esta ou aquela é melhor. É preciso atender. É preciso que os usuários, os cidadãos, os contribuintes, sejam atendidos. Importa menos o *como* se vai produzir o atendimento. Importa menos a obsessiva concentração de esforços nos detalhes formais.

A função social, *lato sensu*, dentre as demais funções do Estado moderno, deve destacar-se nas prioridades dos dirigentes públicos.

O impacto da ação dos órgãos públicos na sua clientela, a efetividade, afinal, é a urgente imposição que as demandas da realidade brasileira nos apresentam.

O primeiro dos objetivos do programa é a melhoria da qualidade de atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Os processos de reforma, modernização, planejamento administrativo, ou que outra denominação conceitual tenham tido, não lograram obter, na grande maioria dos casos, as alterações necessárias na relação com os usuários. Em alguns casos, por este ou aquele motivo, até agravaram.

Estes fatos, além de quaisquer outros motivos eventuais, têm como causa aquilo que eu denomino de *premissa organização*, isto é, o que se tem levado em conta é o órgão, sua configuração, suas realidades internas, suas complexidades, seus problemas.

A premissa fundamental em todos estes processos de mudança a que temos assistido e de que temos participado, inclusive, é a organização, a entidade, o órgão em si.

O que cabe recolocar é a premissa função.

A desburocratização, como o mais amplo e inédito processo de mudança que já ocorreu neste país, parte da premissa função.

Os órgãos de modernização administrativa, na sua dimensão de continuidade e permanência, gerando e acompanhando processos de mudança institucional, precisam, para terem significado, para serem úteis e para continuarem existindo, precisam, urgentemente, rever suas premissas.

Toda e qualquer mudança nos órgãos, deve começar pelo atendimento e adequação às exigências e características da clientela que demanda seus serviços.

Em que consiste a desburocratização nesta sua especial dimensão de mudança institucional, organizacional ou estrutural?

Isto é, como será modernizar desburocratizando? Como será modernizar a partir da premissa função?

Correndo todos os riscos de uma tentação para teorizar, é possível prever que uma linha estratégica de modernização envolverá basicamente três grandes etapas:

1. Diagnósticos periódicos da efetividade dos órgãos, isto é, identificação e análise do impacto da ação dos órgãos junto à sua clientela. Um conjunto de recursos de diagnóstico poderá ser desenvolvido através de pesquisas de qualidade de atendimento que demonstrem como o órgão está exercendo a sua função, segundo a percepção de usuários e servidores. Dentro do mesmo conjunto de instrumentos para diagnóstico deverá surgir, como indispensável, a institucionalização de mecanismos sensoriais junto à clientela, que permitam um tratamento especial às queixas e sugestões de usuários e servidores veiculadas através dos diversos meios de comunicação.

2. Constante processo de mudança planejada na faixa de contato entre o órgão e sua clientela, promovendo-se reajustes em função do adequado tratamento das demandas, inclusive a simplificação de normas aplicadas nos balcões.

3. Como última etapa da estratégia visualizo então os realmente necessários rearranjos internos na estrutura organizacional, nas suas normas e procedimentos e em qualquer ponto do sistema onde tenham sido detectadas disfunções.

A par destas etapas, permeando-as desde o princípio, toda uma revisão dos aspectos comportamentais, em geral, e gerenciais especificamente deverá ser desenvolvida.

Em poucas palavras: quando um órgão precisar de mudanças, mude primeiro no balcão, pois isto é urgente e foi para atender aos que chegam ao balcão que o órgão foi criado. Depois, ao longo do tempo, façam-se as mudanças internas para adequar gradualmente a organização, suas normas e sua cultura às demandas específicas de sua clientela e às exigências de um mundo exterior em constante mudança.

A Semor, órgão integrante da Seplan, e inteiramente afinada com o Programa Nacional de Desburocratização, está delineando um programa de ação, cujas prioridades se concentrarão, numa primeira fase, em experiências-piloto de programas de melhoria da qualidade de atendimento, ou programas que, por via de consequência, contribuam concretamente, mesmo que de forma indireta, para este fim.

Um conceito amplo de qualidade de atendimento aos usuários, desenvolvido pela equipe PrND e apresentado pelo Dr. Guilherme Duque Estrada, que leva em conta a realidade brasileira, envolve mudanças e inovações nos seguintes aspectos principais:

- instalações adequadas para servidores e usuários;
- postos descentralizados;
- normas desburocratizadas: eliminação de exigências desnecessárias, de controles *a priori* e descentralização de decisões;
- recepção, triagem e sinalização;
- enobrecimento do trabalho de atendimento:
- pessoal selecionado para lidar com público,
- treinado para orientar, informar e resolver,
- e gratificado de forma especial;
- uso do telefone;
- uso dos correios, telegramas, telex, etc.;
- horário mais amplo;
- formulários mais simples e disponíveis no local de atendimento;
- recolhimento de taxas, quando for o caso, no local de atendimento ou o mais próximo possível;
- ampla divulgação periódica dos requisitos de atendimento: documentos necessários, horários, endereços e telefones dos postos.

Algumas experiências pioneiras nesta linha já merecem referência especial. Vale mencionar, por exemplo, o projeto já implantado e bem-sucedido na sede dos órgãos do Ministério da Fazenda em Curitiba.

Outra experiência em vias de implantação é a que está sendo desenvolvida nas delegacias regionais do trabalho do Rio e de São Paulo, a partir de um convênio celebrado entre os ministérios do Planejamento, do Trabalho e da Desburocratização. Tendo superado todo um emaranhado de dificuldades inerentes à própria natureza da máquina administrativa burocratizada, este projeto deverá estar inaugurado antes do fim deste ano. Nesta, por força do mencionado convênio, eu pessoalmente e a Semor, estamos envolvidos desde o começo.

É importante registrar desde logo que, mesmo estando ainda nas primeiras experiências-piloto, a vivência com estes projetos já está permitindo às equipes que os desenvolveram identificar, além de problemas e soluções no atendimento, uma série de disfunções organizacionais de influência indireta que em alguns casos já foram sendo atacadas paralelamente, porque afetavam o atendimento.

Dentro da prioridade da Semor serão preferidos aqueles projetos que se destinem aos órgãos que atendem diretamente ao grande público em balcões, guichês, etc.

Esperamos que um bom número de experiências-piloto diferentes, aplicadas em órgãos de funções e estruturas diferenciadas nos permita, a baixo custo e a curto prazo, desenvolver e obter modelos que, multiplicados para órgãos semelhantes, produzam sensível e breve melhoria na vida dos brasileiros, naquilo que diz respeito às suas relações com os órgãos públicos.

Neste trabalho de mudança organizacional a partir das demandas externas mudam os questionamentos preliminares:

Qual é a função do órgão? Será sempre a primeira pergunta. A quem este órgão presta serviços? Isto é, qual é a sua clientela? Como estes serviços estão sendo utilizados e percebidos? São estes os serviços que a clientela espera do

órgão? O que não vai bem? O que está faltando? O que será preciso? Como vamos obter os recursos para fazer o que é preciso?

E finalmente: o que é necessário mudar no nosso sistema interno para fornecer os recursos de forma a se fazer o que é preciso na ponta da linha?

Eis um novo e vastíssimo campo para a aplicação de técnicas. As mesmas técnicas do campo da administração *tout court* e outras técnicas, de outros campos do conhecimento.

Eis uma renovada e especialíssima oportunidade para reconhecermos que o trabalho administrativo é essencialmente interdisciplinar, e operá-lo com esta consciência.

Eis um novo foco de atenções a ser explorado e tratado mesmo no campo das ciências sociais aplicadas à administração.

Aliás, talvez valha à pena uma digressão.

Muito se tem estudado sobre a aplicação das ciências sociais no *âmbito interno* das organizações.

Mas, um órgão público, uma organização, por mais delimitada que esteja por regimentos e outras normas regulamentares, não é um sistema fechado.

Não está imune às influências do meio externo onde se insere.

Há influências, as mais diversas, além de demandas de serviços, oriundas do meio-ambiente.

E as complexidades organizacionais, o clima e a cultura organizacional, o quanto estarão condicionados e influenciados pelo meio-ambiente?

Mas isto é óbvio, dirão alguns.

Mas se é óbvio, por que então o isolamento institucionalizado?

Por que permanece o faz-de-conta de um mundo interno tão artificial, tão formalmente desumanizado, tão essencialmente hipócrita, mesmo depois de tantos anos de treinamento, seminários, e outros custosíssimos esforços no campo comportamental?

Permanece o faz-de-conta.

E o quanto não decorrerão daí as segmentações dos setores estanques dentro dos mesmos órgãos? E o quanto não decorre disto em matéria de burocratização?

Quantos problemas novos são criados por ingênuas padronizações de soluções, aplicadas a realidades diversíssimas?

Eu chego a pensar que de tanto um órgão ignorar a existência das pessoas humanas demandando serviços na sua periferia, acaba ignorando a existência das pessoas humanas no seu contexto interno, e como as pessoas deixam de ser relevantes, instala-se o círculo vicioso e novamente os usuários são as vítimas das disfunções.

Não estará aí um fator de permanência e revigoramento do faz-de-conta? E o que é burocratização se não um faz-de-conta?

E o papel dos gerentes diante deste quadro? Como fica o papel dos gerentes, em todos os níveis, frustrando-se com o seu esvaziamento em decorrência do centralismo de seus superiores, e concentrando, pressurosos, os pequenos poderes que lhes restam? Como ficam os gerentes, frustrando-se em decorrência do seu despreparo para a função que exercem, sem saberem ao certo se estão lá para servirem à sociedade ou a uma instituição cujas funções, inclusive a social, eles desconhecem?

Retomar e revigorar mudanças na administração pública a partir da premissa função é, necessariamente, um processo de humanização.

Humanizar é necessidade premente de implicações vitais para a sociedade.

Ao Estado incumbe um papel do qual não poderá furtar-se impunemente.

Em decorrência da estagnação dos instrumentos institucionais do Estado, constata-se o surgimento de processos de entropia social que cumulativamente, e em crescimento exponencial, geram carências novas de custo e complexidade cada vez maiores.

Ainda uma vez, e até mesmo para provocar o debate, arrisco-me a uma digressão com cara de teorização: a entropia no seio das organizações estará sempre ligada a uma crise de identidade dos órgãos. Existem como um fim em si mesmos? Ou para servir à sociedade? Esta *dúvida existencial* dos órgãos públicos, e até de seus dirigentes, gera desvios de personalidade pois, perdendo de vista sua função, adentram os descaminhos do caos representado pela auto-justificação de setores e tarefas descoordenadas e sem integração, onde renasce a burocratização.

Modernizar e desburocratizar é contribuir para melhorar a qualidade de vida. E isto, no mundo de hoje, é, inicialmente, diminuir a má qualidade de vida, principalmente nas metrópoles superpovoadas.

Esta nova preocupação, esta nova abordagem, não são invenção de ninguém. São a consequência da sensibilidade do presidente da República e do Ministro Hélio Beltrão que, percebendo a realidade, tiveram a coragem de reconhecê-la e enfrentá-la.

A mudança organizacional a partir das demandas externas é o desafio que a Semor se impõe para exercer suas funções de forma coerente e afinada com o Programa Nacional de Desburocratização.

Tenho certeza de que é com essa ótica que a Semor cumprirá o seu papel de agência de modernização.

E mais, a atual missão da Semor é atuar no âmbito da Seplan, contribuindo para intensificar a colaboração entre a Seplan e o Programa Nacional de Desburocratização, no esforço gigantesco de descentralizar e simplificar a administração pública, para que, afinal, se torne uma realidade generalizada o aforismo do Ministro Hélio Bentrão: "Serviço Público é servir ao público".

Não tenho a pretensão de ter esgotado o tema.

Muito há que aprender com o novo processo de mudança a que nos propomos.