
OPRESSÃO BUROCRÁTICA: O Ponto de Vista do Cidadão*

Elisa Pereira Reis

1. Introdução

Em 1979, o governo brasileiro inaugurou o Programa Nacional de Desburocratização, destinado à reforma da burocracia: simplificar rotinas administrativas, cortar a papelada e outras medidas correlatas foram as metas escolhidas, juntamente com reformas legais e o avanço dos padrões democráticos da cidadania. Neste sentido, as metas estabelecidas — liberar o cidadão comum da opressão burocrática e aperfeiçoar os mecanismos de distribuição dos bens e serviços públicos — foram concebidas como parte da estratégia delineada para liberalizar de dentro para fora o regime autoritário.

Na verdade, levando-se em consideração que a burocracia pública constitui um ponto nevrálgico no confronto entre o Estado e seus cidadãos, é evidente que os valores, as normas e as práticas que regulam o

comportamento administrativo imprimem definitivamente suas marcas no caráter da ordem política. Como o Programa Nacional de Desburocratização atuou no sentido de reduzir os excessos burocráticos, suas potencialidades e suas limitações foram objeto de um artigo anterior, e essas questões não serão tratadas aqui.¹

O objetivo deste artigo é refletir sobre a opressão burocrática, explorando o diálogo entre o público e o ministro extraordinário para a Desburocratização, a autoridade máxima do programa.²

Com esse propósito, trabalhamos com base em uma amostra de trezentas cartas dirigidas ao ministro e com uma coletânea de palestras e discursos que ele dirigiu ao público. A análise de discursos escritos e falados pode desempenhar um papel importante no entendimento da política, uma vez que o eixo força-diálogo tem a ver diretamente com a dualidade violência-legitimidade intrínseca ao poder do Estado.

*Trabalho originalmente apresentado na III International Conference on the Critical Analysis of Bureaucracy, Gottlieb Duttweiler Foundation, Rüschikon/Zurich, 1984.

Agradeço a Mariza Pinheiro e Tania Salem pelas críticas e sugestões quando da elaboração deste artigo.
Nota: Esta tradução é de Francisco de Castro Azevedo.

A análise de práticas discursivas é legitimada por diferentes perspectivas teóricas. Assim, por exemplo, Arendt viu a comunidade política como o domínio da ação e da palavra e chamou a atenção para as funções inspiradoras e simbólicas da linguagem.³ Para Habermas, a comunicação distorcida constitui o ponto crítico da dominação e da alienação. Ele identifica a luta por diálogos autênticos com a busca da autonomia e da responsabilidade pela humanidade.⁴ Para Edelman, o que confere à política sua peculiaridade é precisamente a linguagem, porque, como ele diz,

“... é exatamente o emprego da linguagem para santificar a ação que torna a política diferente de outros métodos de atribuição de valores.”⁵

Naturalmente, a análise do discurso pode prestar-se a objetivos de pesquisa diversificados e seguir caminhos metodológicos variados, alguns dos quais exigem sofisticadas técnicas interdisciplinares. Nas páginas seguintes, realizaremos uma análise bastante simplificada, que leva em conta as dimensões semântica e interacional dos atos de fala.

Nosso ponto de partida é a premissa de que “os discursos não são apenas ‘objetos’ lingüísticos isolados, mas partes integrantes de atos comunicativos em determinada situação sócio-cultural”.⁶ Depois, aceitamos o pressuposto de que, como “texto” inserido em um “contexto”, o discurso político tem, além do significado particular dado por seu conteúdo real, um sentido mais amplo que diz respeito a seu impacto como atividade discursiva em si mesma:

“Independentemente dos valores reais expressos, os discursos políticos têm como consequência (como resultado primeiro ou objeto imediato) a definição ou transformação do significado das relações entre os atores envolvidos. Assim,

o que define o caráter político de um discurso não é o fato de ‘falar sobre política’ (critério semântico), mas o fato de que realiza certos atos de transformação nas relações intersubjetivas (critérios sintáticos ou pragmáticos); ele coloca em ação atores ‘autorizados’ (aqueles que têm o direito de falar), estabelece obrigações, cria ‘expectativas’, reforça a confiança etc.”⁷

Finalmente, a última premissa de análise diz respeito ao *status* de um discurso no domínio da cultura: aqui considera-se um discurso como sujeito e objeto de atividade cultural. Assim, a teia de significações que ele comunica envolve tanto expressão quanto criação de significados sociais. Sob o aspecto de diálogo, o texto implica transformação bem como reprodução de valores e cognições sociais. Como agente dinâmico de significados culturais, o discurso desencadeia uma atividade viva de tradução, da qual derivam suas potencialidades conflitantes: conservação e transformação de ideologias dominantes.⁸

As cartas, que constituem o primeiro tipo de discurso aqui apresentado, foram aleatoriamente selecionadas de uma coleção de 27.367 cartas endereçadas à autoridade máxima para a desburocratização no período 1980-1982. No Ministério da Desburocratização elas foram classificadas de acordo com as áreas de administração a que pertenciam as questões que levantavam. No caso de referir-se a mais de uma área do programa, uma carta era copiada, tendo, portanto, mais de uma entrada nos arquivos. Esse critério não apenas proporcionava uma visão de conjunto, que possibilitava avaliar a incidência relativa dos problemas segundo as áreas do programa, como também ia de encontro a suas necessidades operacionais: a maioria das cartas recebidas levava a consultas em órgãos governamentais específicos encarregados das áreas substantivas que elas mencionavam. Em

geral, o critério de classificação coincidia com a distribuição das áreas do programa entre os diversos ministérios: Trabalho, Previdência, Justiça etc. Somente em poucos casos a recorrência de um tema particular conduzia a uma classificação mais específica.

O segundo tipo de documentos analisados — os discursos e pronunciamentos do ministro da Desburocratização — cobre o período 1979-1983. Esses discursos foram dirigidos a audiências variadas: autoridades civis, oficiais militares, associações privadas, grupos profissionais e o público em geral. A análise inclui ainda as freqüentes declarações do ministro divulgadas pelos meios de comunicação.

Existe algo de específico sobre as cartas consideradas aqui? Dirigir-se pessoalmente a autoridades públicas parece ser uma prática comum no cenário político brasileiro. As pessoas escrevem ao presidente, aos ministros e a outras autoridades, pedindo favores ou fazendo sugestões. Escrevem também aos parentes das autoridades. No entanto, é impossível comparar nossa amostra com as outras correspondências, pois não se dispõe de informações sistemáticas sobre estas últimas.⁹ Em todo caso, de forma puramente impressionista, diríamos que o número de cartas endereçadas ao ministro da Desburocratização foi alto, uma vez que ele encorajou explicitamente as pessoas a escrever-lhe para relatar mazelas burocráticas e apresentar sugestões sobre a desburocratização. Também peculiar parece ter sido a determinação do ministro de que toda carta fosse respondida. De fontes dispersas, pode-se concluir que cartas sem resposta são bastante comuns na correspondência das autoridades governamentais. Neste sentido, o fato de o ministro da Desburocratização pedir às pessoas que escrevessem e garantir-lhes que teriam resposta faz do discurso escrito a ser examinado uma forma de comunicação política fortemente legitimada.

Quem escreve ao ministro? Não existe informação precisa e sistemática que nos permita uma conclusão definitiva sobre o universo dos missivistas. Todavia, alguns dados gerais podem ser encontrados. São adultos, normalmente de cidades grandes e pequenas, sendo menos freqüentes cartas vindas de áreas rurais. São, obviamente, alfabetizados, que por vezes escrevem em nome de analfabetos. Homens e mulheres enviam cartas, mas as mulheres que o fazem são, na maioria das vezes, viúvas ou divorciadas, o que sugere que, apesar do caráter privado da carta, o homem é o ator “natural” para dirigir-se a uma figura pública.¹⁰

Também diversificado é o *status* sócio-econômico dos correspondentes, como se pode inferir das ocupações relatadas, habilidades manifestadas na escrita e soluções propostas. O órgão burocrático relatado como problemático também permite conclusões de ordem global sobre a classe social de quem escreve a carta. Assim, por exemplo, aqueles que relatam problemas relativos aos órgãos da previdência são predominantemente pessoas de classe social baixa. Por sua vez, os problemas relativos a práticas alfandegárias ou a direitos de propriedade são tipicamente encaminhados por quem desfruta de melhor situação.

Naturalmente, existem áreas da administração que afetam cidadãos de diferentes estratos sócio-econômicos. Não se pode conseguir na correspondência uma estimativa precisa do peso relativo de cada categoria sócio-econômica em particular. Em todo caso, pode-se com certeza afirmar que pessoas de diferentes substratos sócio-econômicos estão representadas na amostra. Todavia, levando-se em consideração tanto a habilidade de escrever quanto as soluções encaminhadas, pode-se concluir que os menos privilegiados tendem a escrever mais que os integrantes das classes média-alta e alta. Finalmente, deve-se dizer que, embora a correspondência incluísse cartas enviadas

por empresas, associações e outras entidades coletivas, nossa amostra abrangeu apenas cartas de pessoas físicas.

O item a seguir usa as cartas para ilustrar as características opressivas da burocracia pública que são relatadas com maior frequência pelos correspondentes. No item 3 são tratadas as representações sociais da burocracia e outras noções políticas básicas que emergem do discurso dos correspondentes. Em vez de considerar as propostas específicas apresentadas, concentramo-nos nos valores e crenças relativos ao universo político que o discurso escrito revela. O item seguinte é dedicado ao exame das falas do ministro, a fim de remontar o diálogo entre ele e o público. Finalmente, concluímos com alguns comentários gerais sobre as implicações do diálogo em questão e com algumas observações sobre as perspectivas de se substituir os padrões opressivos da administração por práticas administrativas mais democráticas.

2. O cidadão oprimido fala

Atendendo ao apelo do ministro, as pessoas escreveram para relatar problemas particulares que enfrentaram com a burocracia pública e apresentar sugestões de mudança nas rotinas administrativas. Em suas cartas, elas reclamam de problemas relacionados a assuntos como aposentadoria, fundos de pensão, hospitalização e assistência médica, fundo de garantia por tempo de serviço, impostos, aquisição de casa própria, obtenção de documentos pessoais etc. O que elas relatam são normalmente situações em que normas e exigências irracionais, burocratas desinteressados, falta de recursos financeiros ou simplesmente ineficiência administrativa as impedem de ter acesso a direitos legalmente adquiridos. Mas, se a maioria trata a questão como um problema pessoal, um

número significativo extrapola essa situação individual, apresentando alternativas para lidar com a administração de problemas específicos.

Não obstante, a correspondência não se limita a matérias estritamente burocráticas: muitos enviam cartas pleiteando emprego, casa e até mesmo mudança na grafia de palavras correntes, para que, como mais de um sugere, "o português, escrito da maneira como se fala, se torne menos burocrático". Outros apresentam sugestões específicas para melhorar os serviços da previdência, regular os direitos do consumidor, mudar os critérios de taxaço, aumentar a produtividade econômica, regular os bancos privados, e assim por diante. Se aqueles que adiantam sugestões tendem a generalizar mais e a escrever de maneira mais impessoal, muito comumente eles também relatam experiências pessoais a partir das quais sugerem mudanças ou inovações.

Pelo exposto, observa-se que os correspondentes definem como pertencente ao domínio da burocracia não apenas questões administrativas correntes, mas ainda tudo o que pensam que a autoridade pode mudar.¹¹ Além disso, eles percebem as normas burocráticas, as prescrições legais e as regulações de políticas como matérias relacionadas. Identificam, ainda, não apenas o efeito combinado desses elementos sobre suas oportunidades concretas de vida, como também as tensões e contradições frequentes dentre e entre as leis, os programas e as normas administrativas.

O que os correspondentes percebem como "problemas burocráticos" são sobretudo incidentes ou situações em que se vêem como vítimas de normas, exigências ou comportamentos a que estão expostos quando tratam com órgãos públicos. As narrativas escritas são muito frequentemente relatos dramáticos de choques rotineiros entre os cidadãos e o aparelho do estado. Embora verdadeira, a dramatização pode ser um recurso que o correspondente mani-

pula na tentativa de tocar emocionalmente o destinatário. De fato, o valor estratégico da carta como forma de comunicação pessoal parece estar precisamente na oportunidade que ela propicia para a utilização de recursos de linguagem significativos na perspectiva de quem escreve. Em oposição à esterilidade e ao vazio da linguagem burocrática, a carta possibilita o uso calculado de recursos expressivos capazes de transmitir o significado de situações que são efetivamente vividas como dramas pessoais. Não obstante, é precisamente a recorrência dessas situações, bem como as semelhanças entre narrativas singulares, que confere à opressão burocrática uma dimensão dramática na sociedade brasileira.

Para muitos, a burocracia simplesmente transforma direitos legalmente adquiridos em ficção. Assim, por exemplo, embora deduções feitas nos salários dêem direito ao pagamento regular das contribuições à previdência, os beneficiários correspondentes são muitas vezes frustrados. É impressionante o número dos que contam histórias sobre a permanência de horas e horas na fila — às vezes, de um dia para o outro — a fim de conseguirem um formulário que dá direito a uma consulta médica gratuita. Em muitos casos, a longa espera é frustrada porque a quantidade de formulários é menor que a procura ou porque o indivíduo não tem à mão a documentação pessoal exigida.

O acesso à hospitalização é ainda mais problemático. Numerosas cartas solicitam a intervenção pessoal do ministro como o único meio de superar os obstáculos burocráticos. “Por favor, o senhor é a minha única esperança; ajude-me a conseguir a internação de meu filho”, ou variações desse apelo desesperado, não é uma mensagem incomum na correspondência.

Naturalmente, existem outros problemas que contribuem para a inadequação dos serviços de atendimento médico. Contudo, a percepção dos obstáculos burocráti-

cos aos direitos legalmente estabelecidos não é incorreta. Os pontos para os quais os correspondentes chamam a atenção — má administração dos recursos disponíveis, rotinas e exigências supérfluas, informação inadequada aos clientes e tratamento desrespeitoso por parte dos servidores públicos — constituem fontes reais de opressão para aqueles que não têm outra alternativa senão procurar o serviço médico público.

O recebimento da aposentadoria é outra situação comum que expõe os cidadãos (os idosos e os inválidos) a um tratamento humilhante pela burocracia dos guichês e pelas infundáveis rotinas. Muitos exprimem ansiedade face às exigências burocráticas, cujos propósitos não conseguem apreender. Nas palavras de um dos que encaminham o problema,

“Tenho ido àquela repartição tantas vezes! A cada vez eles me dizem que preciso de mais um documento antes de começar a receber. Depois de pagar minha contribuição durante tantos anos, enquanto eu trabalhava, por que não posso colher os frutos de meus esforços e viver minha velhice em paz?”

As viúvas com direito a pensão relatam problemas semelhantes: incontáveis rotinas administrativas têm de ser superadas até que tenha início o pagamento mensal daquele dinheiro vital. Essas viúvas se lamentam sobretudo da necessidade de apresentar repetidamente prova documentada de que estão vivas, como condição para receberem sua pensão:

“Ter que ir ao médico para pegar o atestado de que, sim, estou viva é uma carga muito grande para mim. Estou velha demais para enfrentar filas repetidas vezes com a finalidade de consultar um médi-

co para dizer oficialmente que ainda não morri!”

A referência a processos administrativos simples que continuam durante anos e anos é bastante freqüente. As pessoas relatam, por exemplo, que continuam lutando pelo título de propriedade definitivo de uma terra ou casa que compraram há cinco, dez e até trinta anos!

Alguns missivistas sequer gastam tempo em relatar as peculiaridades de seu caso específico. Eles apenas utilizam uma palavra-símbolo para pedir a ajuda do ministro: “O senhor poderia, por favor, *desburocratizar* meu processo número tal e tal, preso na seção ‘X’ do órgão ‘Y’?” A palavra “desburocratizar” indica superação de exigências absurdas, processamento irracional ou quaisquer outras circunstâncias injustas com que o cidadão venha a se deparar em seus contatos com a burocracia pública.

Em outros casos, simplesmente é posto para o ministro um formulário burocrático de uso corrente, mas particularmente longo e difícil de ser preenchido, juntamente com a mensagem lacônica: “Por favor, livre-nos deste absurdo!”

Pela correspondência são inúmeros os exemplos de contatos com a burocracia pública experimentados como humilhação e frustração:

“Fiquei na fila durante 12 horas, sob chuva pesada, para receber o abono salarial de que eu precisava desesperadamente, sem qualquer resultado. Por que os trabalhadores têm que ser submetidos a tratamento tão desumano?”

“Já juntei 425 documentos para atender as exigências feitas pelo governo federal na tentativa de conseguir uma declaração de que cumpri corretamente com as obrigações fiscais de minha pequena firma!”

“Os documentos que eu tive de juntar para conseguir o empréstimo que o governo faz aos pequenos produtores já pesam mais de um quilo!”

“Em seis meses fui sete vezes à Delegacia da Receita para conseguir informação sobre minha declaração de renda. E para obter um empréstimo pessoal tive de ir ao mesmo órgão federal 36 vezes em sete meses!”

Mesmo quando os correspondentes relatam problemas ou sugerem medidas não atinentes à esfera “burocrática” convencional, eles o fazem na maioria das vezes para colocar questões relacionadas com o domínio dos direitos legais ou naturais. Quem, por exemplo, pede desesperadamente um emprego já percorreu em vão o mercado de trabalho e não vê outra alternativa senão implorar a intervenção da autoridade para poder exercer seu direito de ganhar a vida trabalhando. Os pobres que pedem casa são mais um exemplo do recurso à autoridade para a garantia de exercício de um direito natural. Na mesma direção, sugestões para a introdução de programas de bem-estar social ou propostas de mudança na política tributária, por exemplo, vão de encontro, no fundo, a um anseio de se ter regras mais justas e igualitárias.

Embora a consciência dos direitos humanos ou da cidadania não emergja claramente, como se discutirá no item seguinte, as cartas atestam inequivocamente que, em geral, os correspondentes indicam soluções individuais ou coletivas para as situações opressivas a que o cidadão brasileiro está submetido. E mesmo que algumas dessas situações não se restrinjam propriamente à administração burocrática *stricto sensu*, ainda assim as pessoas as identificam como pertencentes ao domínio comum da burocracia, da lei e da ordem, e como conseqüências de ações ou omissões nesses territórios contíguos.

Para concluir este item, deve-se lembrar que nem a violação burocrática dos direitos nem qualquer outra circunstância opressiva e injusta para as quais os correspondentes chamam a atenção constituem realidades desconhecidas do público. Evidências diretas ou indiretas surgem diariamente de uma enorme quantidade de situações em que as pessoas são desrespeitadas como cidadãos e como seres humanos em seus contatos com o aparelho estatal. Mas as narrativas pessoais das cartas conseguem transmitir o sentido existencial de experiências que, nas reportagens da imprensa, perdem seu conteúdo dramático em razão do anonimato e da impessoalidade que, no fundo, são a tradução burocrática de dramas essencialmente humanos.

3. Símbolos e mitos nos discursos escritos

Além de reclamações, pedidos e sugestões específicos apresentados nas cartas, o discurso escrito examinado até aqui nos introduz a temas mais amplos pertencentes ao domínio das sócio-cognições e do sócio-imaginário. Vale dizer, as formas de comunicação efetivamente empregadas nos permitem penetrar nas percepções, crenças e valores que constituem representações sociais do universo político. Aqueles que escrevem ao ministro exprimem concepções particulares sobre as interações entre o Estado e a sociedade, que moldam sua percepção da opressão burocrática, do papel da autoridade, dos direitos e obrigações do cidadão e assim por diante.

Naturalmente, representações culturais estão sujeitas às amplas variações de classes, grupos e outros critérios de diferenciação. Além disso, como atos individuais, as cartas transmitem a subjetividade de quem as escreve. Entretanto, sem poder apresentar precisão estatística, sustentamos que

certas noções ideológicas aparecem de maneira bastante genérica na correspondência, constituindo elementos de um imaginário social. Assim, a idéia aqui não é apreender as representações ideológicas de um "cidadão médio" artificial nem calcular uma "visão média do mundo". Aquilo a que nos referimos como cognições, valores e crenças sociais típicos são simplesmente representações positivas e normativas típicas, expressas nas cartas.

Com as qualificações feitas acima em mente, quatro aspectos emergem claramente como noções bastante genéricas entre os correspondentes:

- a) o mito da "boa" autoridade;
- b) burocracia como um "mal" absoluto;
- c) carisma da autoridade *versus* regras burocráticas;
- d) "direitos" como "favores".

A seguir, comentamos cada um desses aspectos, com exemplos tirados da correspondência.

a) O mito da "boa" autoridade

A autoridade política, sobretudo em suas instâncias superiores, é normalmente concebida pelos correspondentes como generosa, esclarecida e moralmente saudável. Mas é importante observar-se que a bondade atribuída à autoridade assume, na maioria das vezes, uma qualidade mítica ou arquetípica.¹² E sempre que as percepções empíricas contradizem esta noção ideal, tende-se para uma imediata diferenciação entre o detentor "desviante" do poder e a natureza intrínseca da autoridade. Por outro lado, quando não se vê nenhum desvio, os que desempenham o papel de autoridade tendem a ser percebidos como encarnações do modelo arquetípico que sempre se coloca do lado das causas justas.

Na mesma linha, a autoridade só acarreta opressão quando aqueles que a exercem fazem uso imoral de seus recursos de poder. Nesse contexto, imoralidade é toda apro-

prização do papel de autoridade com o objetivo de colocar interesses particulares acima daqueles gerais. E inversamente, o que impede o abuso do poder político é o compromisso como um imperativo moral que idealmente constitui a pauta-chave para as decisões da autoridade. O imperativo moral é a proteção da sociedade como um todo, por meio de benefícios compensatórios para os desafortunados em qualquer situação percebida como socialmente desigual. A desigualdade é vista como natural, mas igualmente natural é a força da autoridade para compensar aqueles que são “mais fracos” e/ou coibir os “mais fortes”. É a universalidade do princípio da autoridade que a compele a proteger o pobre, o fraco, o desprivilegiado, porque essa proteção reconcilia a sociedade consigo mesma. Em um mundo social percebido como dicotômico, a missão da autoridade é neutralizar as divisões sociais que surgem da desigualdade, reforçando, assim, os interesses do todo social ameaçado pelo egoísmo dos mais bem situados na vida.

Entre as cartas da amostra, apenas duas se mostram céticas quanto à conformidade do ministro aos padrões do arquétipo da autoridade. A grande maioria dos que escrevem obscurece explicitamente a distinção entre a noção ideal e sua encarnação na figura do ministro. A maioria dos apelos à sua intervenção lança mão do imperativo moral antes mencionado.

Alguns poucos exemplos, a título de ilustração:

“Peço-lhe ajuda porque acho que o senhor é uma pessoa de boa vontade, que tenta melhorar um bocado a vida dos pobres.”

“O senhor é o ministro dos fracos, o senhor que fez tanto em favor daqueles que precisam de proteção...”

“Por favor, resolva meu problema com sua boa vontade para com os direitos dos trabalhadores.”

“Apelo para a sua generosidade no sentido de ajudar o pobre.”

“Estou-lhe pedindo um favor porque sei que Vossa Excelência é dotado de um coração generoso.”

“Por favor, resolva este problema com a atenção e o interesse que o senhor tem demonstrado em favor dos brasileiros tão carentes de atenção e ajuda!”

“Eu louvo seu maravilhoso trabalho em prol de uma vida melhor em nossa pátria!”

No entanto, embora as pessoas acreditem na conformidade do ministro aos padrões éticos da boa autoridade, elas também temem que ele possa se sentir tentado a desviar-se da rota moral. E caso isso venha a acontecer, elas não vêem outra saída a não ser a condenação moral para punir o detentor faltoso do poder. Assim, advertem ao ministro contra a dor do remorso que angustia aqueles que negligenciam as preocupações morais da autoridade. Nas palavras de um dos correspondentes: “Eu o aconselho a não fazer pouco caso do pobre e do fraco. De outra forma, o senhor sentirá vergonha de olhar nos olhos de seus netos!”

b) Burocracia como um mal absoluto

O que é “burocracia” do ponto de vista de quem envia cartas? É claro que a noção ideal de um corpo de servidores públicos que implementam decisões tomadas por autoridades políticas não tem lugar no universo da política representado pelos missivistas. Sintomaticamente, a expressão “servidor público” jamais é utilizada em seu discurso. Ao contrário, a burocracia

parece constituir a negação do serviço público na mente das pessoas. Na verdade, ela é empregada como sinônimo de “complicação desnecessária, rigidez e formalismo estéril”, uma fonte de problemas e de infelicidade social.

Além do mais, se a autoridade incorpora características avaliadas positivamente, a burocracia parece constituir seu pólo oposto entre os correspondentes: é um mal mítico. Nesse sentido, ela transcende as intenções e motivações dos burocratas, através dos quais a opressão se materializa. Pode-se até denunciar burocratas irresponsáveis, ambiciosos, desinteressados e cruéis, mas mesmo neste caso enfatiza-se que os mal-feitos da burocracia transcendem as características particulares de burocratas específicos. Como um correspondente afirma, depois de relatar uma série de obstáculos enfrentados na tentativa de conseguir um financiamento para a casa própria a que estava legalmente habilitado: “Não censuro ninguém. É culpa da burocracia.”

Mesmo quando as pessoas se queixam de injustiças específicas deste ou daquele órgão ou burocrata, nunca atribuem a culpa a funcionários concretos, pois a responsabilidade por uma determinada conduta está em algum outro lugar — pensam elas. As razões do mal burocrático são reconstituídas de maneiras variadas, mas sempre ficam fora da responsabilidade e do controle tanto dos clientes quanto dos burocratas.

Alguns vêem a burocracia como uma doença genética: “Nós a herdamos de nossos colonizadores portugueses.” Outros atribuem seu desenvolvimento negativo a um pecado original que marca a humanidade, portanto independente da volição humana: “Os homens têm esta inclinação natural para complicar as coisas, torná-las desnecessariamente difíceis e atrapalhadas... É por isso que a burocracia existe.” Em outras cartas ainda, o pecado original é percebido como peculiar aos brasileiros,

cujas características psicológicas nacionais conduzem à opressão burocrática: “Nossa indolência e passividade seculares devem ser responsabilizados por aquilo em que a burocracia se transformou.” Em qualquer caso, seja como vítimas inocentes de legados coloniais, como portadores das mazelas humanas universais ou como parceiros nos vícios nacionais, os brasileiros são representados como vítimas de algo que transcende seu controle: “Somos todos vítimas deste mar de papéis e carimbos que nos sufoca!”

Naturalmente, os correspondentes levam em conta o fato de que a opressão burocrática não atinge a todos do mesmo modo. Eles indicam que os desvalidos (*os fracos, os pequenos, os pobres*, como chamam) são inuito mais vulneráveis a ela, uma vez que dependem mais das medidas da autoridade e que o mal burocrático tem como efeito principal a distorção das decisões do poder. É como se, para preservar o mito da boa autoridade, eles precisassem representar sua negação mítica — e é para isto que existe a burocracia.

A burocracia é a infiltração do mal nas boas intenções da autoridade.

Isso é ilustrado por afirmações como:

“Estou escrevendo para informá-lo de que as características burocráticas ainda persistem na administração federal, não obstante seu empenho ativo, e em muitos casos bem-sucedido, de eliminá-las.”

“Escrevo-lhe para protestar contra a vergonhosa burocracia que nos penaliza.”

“A máquina administrativa deste país está bloqueada, emperrada pela grotesca e repugnante burocracia.”

“Mata a burocracia, dr. Beltrão.”

A impessoalidade da burocracia é vista como sinal de sua natureza maligna, de suas inclinações desumanas:

“Este corpo monstruoso não deve sequer escutar qual é meu problema real!”

“Como Vossa Excelência fala nossa linguagem, eu suplico por todos nós, brasileiros mártires da burocracia!”

c) *Carisma da autoridade versus burocracia*

As representações sociais da autoridade e da burocracia antes comentadas tomam-se ainda mais claras quando os correspondentes expressam sua visão do Programa de Desburocratização e, particularmente, de sua autoridade máxima. Então, o que as pessoas concebem é a luta entre o bem e o mal. Graças a qualidades carismáticas, a autoridade tem, do seu ponto de vista, os recursos para desafiar as “forças demoníacas da burocracia”. O ministro incorpora a figura de santo e herói: “Davi contra Goliath”, como um dos correspondentes sugere, ou “alguém como o lendário Alexandre, o Grande, uma vez que atacar a burocracia é atacar o cerne de nossos problemas!”

Heroísmo e santidade, qualidades consideradas essenciais para reduzir o mal burocrático, não coincidem com as virtudes individuais que todos podem possuir. Elas dizem respeito a um dom extraordinário, a uma graça concedida àqueles que detêm autoridade:

“Nossa única esperança é Deus e Vossa Excelência.”

“Louvo sua santa cruzada contra a burocracia.”

“Somente o senhor, doutor, pode livrar-nos do vampiro burocrático.”

Se a burocracia é a fonte de todos os males na esfera pública, a única chance de salvar os cidadãos/vítimas é a interferência de uma autoridade carismática. Somente ela pode desafiar as barreiras administrativas que impedem as pessoas de exercer seus direitos básicos. Somente o carisma de uma boa autoridade pode garantir às pessoas bens e serviços públicos: “Uma só palavra sua basta para resolver meu problema!”

De certa forma, o conflito entre a autoridade e a burocracia retratado pelos correspondentes evoca um paralelo com a visão weberiana do mundo afetado pela administração burocrática opressiva, sem qualquer saída a não ser pela motivação interior que o líder político tenha para resistir à “gaiola de ferro” da burocratização.

d) *“Direitos” e “favores”*

Se as cartas constituem relatos inequívocos sobre a opressão burocrática e a violação dos direitos, a noção de direitos que elas transmitem é peculiar. Em primeiro lugar, os direitos naturais e os de cidadania não são diferenciados. Depois, para aqueles que escrevem esses direitos pressupõem uma vontade ativa da autoridade que lhes concede favores. Nesse sentido, também os direitos são percebidos como concessões da boa autoridade: “Agradeço-lhe, Sr. Ministro, pela esperança que nos deu de que alcançaremos nossos direitos.” Acredita-se que, embora as pessoas estejam legalmente habilitadas a direitos específicos, estes não se materializarão a menos que a autoridade seja compassiva:

“Suplico a Vossa Excelência que mostre simpatia para com minha pobre mãe, tão velha, tão doente. Ela deu duro para ganhar a vida; e agora, ao término de sua jornada, merece proteção e segurança.”

Nesse exemplo, como em muitos outros, a pessoa pela qual o correspondente inter-

cede tem o direito legítimo de receber uma pensão, mas mesmo assim o discurso sugere que está nas mãos da generosidade do ministro tornar efetivo esse direito.

Também não existe correspondência clara entre os direitos e as obrigações do cidadão na percepção de muitos dos correspondentes. Para estes, obrigações são sinônimo de conduta apropriada frente a pais e superiores que demonstram respeito ou conformidade aos princípios morais em geral. Assim, para validar suas demandas por direitos/favores, eles afirmam: “Sempre fui um bom pai.” “Sou um homem honesto.” “Trabalhei duro a vida toda.” “Sou um bom filho.”

Todavia, se as provas morais legitimam o apelo a um direito, elas não são percebidas como um meio adequado para pagar o favor solicitado. Para retribuir a generosidade da autoridade que lhes garante seus direitos, os correspondentes devem fazer uma oferta pessoal. Como podem retribuir? Poder-se-ia pensar em “trocas” pessoais valorizadas na esfera política como as ofertas mais prováveis. Todavia, das trezentas cartas examinadas, apenas uma menciona “quatro votos para o partido do governo em troca da generosa ajuda do ministro”. O que normalmente se promete é pedir a bênção de Deus para o ministro e sua família: “Pedirei a Deus pela sua saúde.” “Rezarei aos santos pelo bem-estar de sua família.”

Resumindo, essas representações sociais apontam para a imagem de um universo político em que os recursos de autoridade constituem os instrumentos críticos para a consecução dos direitos. Uma perspectiva rousseauiana extremada acaba colocando a autoridade muito acima das leis, normas e práticas que regulam a sociedade. O recurso à patronagem é colocado acima de quaisquer tentativas de se garantir direitos por meio de estratégias sociais de solidariedade.

Conseqüentemente, nenhuma percepção crítica da centralização do poder emer-

ge da correspondência. Idealmente, as ligações diretas com autoridades dos altos escalões são vistas como a melhor maneira de se escapar da opressão burocrática. As palavras de um dos correspondentes ilustram bem esse ponto:

“Trabalho para um grande jornal, de modo que tenho acesso a um canal poderoso para dar voz a um protesto vigoroso. Todavia, acredito que seja mais eficiente e mais democrático dirigir-me — como um cidadão comum — ao ilustre ministro.

4. O diálogo entre autoridade e cidadãos

Os valores e crenças que identificamos nos discursos escritos têm sido freqüentemente interpretados na literatura como expressões de visões tradicionais do mundo, como remanescências culturais condenadas a serem gradualmente substituídas por representações ideológicas mais afirmadas com uma ordem política moderna.

Sintomaticamente, esses valores e crenças têm sido, de maneira geral, tomados como expressões de grupos marginais, comunidades rurais e regiões atrasadas. Nossa posição é avessa a semelhante interpretação, pois a persistência de “legados” culturais merece explicação tanto quanto o seu desaparecimento. Se a visão da política expressa nas páginas anteriores está enraizada em tradições longínquas, ela foi de alguma forma recriada e revitalizada ao longo do processo de modernização.

O que é que preserva a capacidade dessa visão política para seguir conferindo sentido a experiências políticas cotidianas? Em outras palavras, consideramos as percepções expressas nas cartas aqui examinadas — mesmo que se suponha serem elos peculiares a segmentos particulares da socieda-

de brasileira — não constituem um mundo ideológico separado. Essas representações culturais encontram algum espaço dentro dos padrões culturais dominantes no âmbito da política. Nesse sentido, as imagens e os sinais que as pessoas utilizam para descrever fenômenos políticos ideais ou empíricos são parte de um processo dinâmico de conhecimento. Dessa forma, quando alguém se dirige ao ministro da Desburocratização, está também produzindo, pela interação, conhecimento sobre o processo político em curso.

Do que se disse acima segue que, para se captar o sentido dinâmico das cartas como fatos culturais, é necessário levar em consideração sua dimensão de diálogo: os que escrevem estão envolvidos em uma interação conversacional com a autoridade estabelecida. As cartas não são apenas instrumentos “técnicos” para o processamento de pedidos. A correspondência é em si mesma uma atividade política. Quando as pessoas escrevem, elas tentam convencer o ministro a agir em seu benefício ou a realizar mudanças administrativas que consideram oportunas.

Além das conseqüências empíricas que tentam produzir, os correspondentes estão todos envolvidos em uma atividade política de intercâmbio discursivo. E, intercambiando palavras, eles também se engajam na reprodução ativa de valores, crenças e cognições.

O próprio ministro demonstrou explicitamente seu compromisso com o diálogo ao determinar que toda carta recebida tivesse resposta individualizada. Entretanto, essas respostas não são um instrumento efetivo de diálogo. Elas valem sobretudo como uma reafirmação simbólica do valor dado ao diálogo. O intercâmbio real de palavras significativas ocorre entre as falas públicas do ministro e as cartas dos cidadãos. Nas respostas individuais enviadas pelo programa, o aspecto-chave é a identidade do destinatário que, sendo personalizada, se

impõe como antiburocrática. O conteúdo explícito da carta-resposta, por outro lado, revela uma padronização burocrática extrema. Sob forma telegráfica, a mensagem normalmente é: “Obrigado por sua carta. Sua reclamação está sendo examinada.” “Obrigado por suas sugestões cívicas.” Em geral, não se faz qualquer referência às questões específicas em jogo.

Além de desempenhar um importante ritual de personalização, a resposta da autoridade também pode atuar no sentido de iniciar um novo ciclo de comunicação. Assim, muitos escreveram uma segunda vez, e até uma terceira, pois, como dizem:

“Como o senhor foi tão gentil em me responder, estou escrevendo de novo para falar sobre outros problemas burocráticos que me afetaram.”

Ou:

“Como o senhor deu atenção à minha carta anterior, eis-me aqui com novas sugestões.”

Todavia, na maioria das vezes a justificativa alegada para o envio da carta são as mensagens do ministro nos meios de comunicação:

“Estou lhe contando meu problema porque o senhor disse na TV que qualquer pessoa poderia denunciar-lhe as distorções burocráticas...”

“Li nos jornais que o senhor está encorajando as pessoas a entrar em contato com o senhor caso enfrentem dificuldades ao lidar com a administração pública.”

“Tive a oportunidade de ouvi-lo no rádio dizendo que aqueles que estão com problemas para receber a aposentadoria podiam escrever-lhe.”

Vê-se, portanto, que é sobretudo às falas públicas que as pessoas reagem. Nesse sentido, essas mensagens constituem uma fonte indispensável que deve ser examinada para se captar a dimensão interativa do diálogo entre os cidadãos e a autoridade. Que representações ideológicas essas falas públicas transmitem? Como o ministro retrata a autoridade, a burocracia e os direitos dos cidadãos? Que noção ideal de organização social seu discurso emula?

Deve-se observar, antes de tudo, que as mensagens ministeriais são altamente retóricas. Muitas de suas observações mais frequentes são até mesmo utilizadas como *slogans* na propaganda da desburocratização. Ademais, à medida que se lêem seus discursos, a repetição difusa de sentenças-chave atesta claramente seu caráter retórico. Da mesma forma que a retórica dos cidadãos que enviam cartas, a do ministro transmite significados e valores. E o aspecto importante a ser observado aqui são precisamente as representações da política e as noções políticas básicas que emergem da utilização dos recursos de linguagem.

Para começar, a grande determinação de estimular a comunicação direta e pessoal com o público por meio de cartas atesta o esforço do ministro em diferenciar a "autoridade" da "burocracia", fato que encontra paralelo entre aqueles que lhe escrevem. Criticando a esterilidade e a impessoalidade dos procedimentos burocráticos, ele apresenta a si mesmo e ao Programa Nacional de Desburocratização como comprometidos com a restauração de padrões simples e significativos de comunicação entre o estado e os cidadãos: "Propomos o retorno à simplicidade e ao princípio saudável da confiança mútua", afirma com frequência. A idéia de voltar a um padrão anterior de interação, a um passado pré-burocrático, acarreta referência a um passado mítico, em que as preocupações substantivas da autoridade estavam desvinculadas de formalis-

mos excessivos e procedimentos burocráticos rígidos.

Seu discurso também sugere que a iniciativa de agilizar a burocracia deriva de preocupações morais da autoridade, que o presidente está pessoalmente comprometido com a democratização do sistema político brasileiro e que o Programa Nacional de Desburocratização é parte de sua agenda liberalizante:

"Com o processo de liberalização política e o restabelecimento gradual da democracia, surge a oportunidade de retomar uma antiga preocupação minha que diz respeito à mudança dos padrões da administração pública. A reforma administrativa que tentei antes toma agora novo impulso e adquire seu verdadeiro significado político, graças à firme determinação do presidente de conferir prioridade à tarefa de desburocratizar o país..."¹³

Assim, a autoridade máxima do país é apresentada como totalmente de acordo com os padrões ideais atribuídos à "boa" autoridade. E o ministro, como pessoa responsável por levar adiante sua boa vontade, orienta a luta contra a opressão burocrática. Conferindo prioridade às ligações diretas com o público, ele minimiza os riscos de distorção das boas intenções do presidente. Esta é também a razão pela qual o ministro tanto insiste em passar uma imagem de seus colaboradores como situados no lado oposto ao do corpo burocrático. O Programa Nacional de Desburocratização é em várias ocasiões descrito como apenas um pequeno número de assistentes muito competentes e flexíveis que atuam em contato direto e permanente com o ministro.

A burocracia é representada no discurso do ministro como uma "praga", como algo que trabalha contra os interesses de todos e os da nação. Nós somos suas vítimas, diz ele, e, "salvo alguns casos patológicos, nin-

guém é a favor da burocracia, nem mesmo o burocrata, que é no fundo vítima do processo".¹⁴ Por que então as coisas chegaram a esse ponto? As razões que ele identifica são duas: primeiro, o legado colonial português, da qual deriva uma tradição administrativa demasiado formalística e centralizada; segundo, a crescente complexidade social, que impõe a necessidade de mais formalização. Este último aspecto, no entanto, por ser universal, não é um problema nacional e, como tal, é menos abordado em suas falas. Muito frequentemente, os aspectos negativos da administração pública são creditados sobretudo à herança portuguesa. Dessa forma, retira-se a responsabilidade tanto do Estado brasileiro quanto da sociedade. Na verdade, o ministro reforça o acentuado contraste existente entre a cultura brasileira e a cultura burocrática com que convivemos:

"... ao contrário do que pode parecer, o Programa de Desburocratização nada tem de utópico ou quixotesco. Seria utópico se a herança burocratizante se tivesse incorporado à "cultura" de nosso povo. Felizmente, isto não ocorreu. O brasileiro é visceralmente contrário à burocracia. Como explicamos, aquela herança ficou confinada à administração, onde se enraizaram a centralização, a complicação, o formalismo e a desconfiança; contrariamente, o brasileiro é geralmente simples, informal e confiante. Essas três manchas culturais, que permanecem vivas na administração, não permeiam a mentalidade do brasileiro comum. Vivemos, assim, uma situação intrigante: uma burocracia formalista e desconfiada divide o espaço com um povo simples, informal e confiante."¹⁵

Claramente, os sinais opostos atribuídos à autoridade e à burocracia encontram ressonância no discurso oficial: a autoridade é associada a valores positivos e a burocracia

a valores negativos. O presidente e o ministro são pela democracia, pela justiça, pela proteção aos desprivilegiados. Assim, eles se opõem à burocracia, que na expressão do ministro é "a própria negação da democracia", o domínio do "formalismo estéril" e do universalismo deletério, uma vez que, como ele afirma, "contrariando o princípio fundamental da equidade, que consiste precisamente em tratar de forma desigual os desiguais, a BUROCRACIA trata da mesma forma o grande e o pequeno, a grande empresa multinacional e a microempresa familiar."¹⁶

Na medida em que a autoridade e a burocracia se pautam por princípios tão contrastantes, o Programa Nacional de Desburocratização conduz uma guerra sem tréguas contra valores e práticas administrativas inveterados. O programa se esforça para eliminar as ambigüidades entre as culturas popular e burocrática, forçando a última a tornar-se congruente com os autênticos valores nacionais. A contenda é descrita como *luta política, batalha cultural, combate filosófico*, nas palavras do ministro.

Em qualquer caso, é afirmado claramente que o que está em jogo não é "uma simples reforma administrativa", restrita a preocupações de eficiência. A autoridade está comprometida com um empreendimento muito mais radical, que vem a ser uma "mudança revolucionária". Não se trata do tipo de revolução que acarreta violência e subversão da ordem política vigente, mas, como ele diz, "(...) a revolução que o povo brasileiro deseja. A única cujas propostas são inspiradas pelo bom senso comum e pelo respeito à dignidade humana que é a razão de ser do Estado".¹⁷ Trata-se de uma revolução dirigida para a abolição dos males burocráticos, unindo os cidadãos entre si e com a autoridade estabelecida: uma revolução consensual, cuja vitória não conduz a uma ruptura radical, mas a "mudanças lentas, graduais e seletivas".

O apoio popular é considerado crucial para a obtenção do triunfo antiburocrático. Mas o papel estratégico pertence à autoridade: "Sem o vivo interesse e o apoio deliberado do presidente, nada poderíamos. Deus o abençoe!"¹⁸ Dessa maneira, um lugar importante é reservado aos recursos carismáticos como um meio de reduzir a burocracia. E determinação no exercício da liderança é um aspecto-chave. Diz o ministro:

"E não devemos aguardar a reforma de braços cruzados. Para dar impulso ao processo descentralizador, impõe-se desde já uma corajosa decisão política do governo federal, no sentido de reduzir voluntariamente o seu campo de execução direta e aumentar gradativamente, através de convênios e outros instrumentos, a utilização dos serviços estatais e municipais e o volume de recursos à sua disposição."¹⁹

Os direitos dos cidadãos constituem uma preocupação central no discurso do ministro:

"O Programa Nacional de Desburocratização (...) inscreve-se por inteiro no processo de abertura democrática em curso no país, porque está intimamente ligado aos ideais de liberdade e ao conceito de cidadania. (A democracia) não se esgota com a grande abertura política, a reconquista das liberdades básicas e a garantia dos direitos humanos fundamentais. Para que a abertura possa estender-se ao cotidiano dos humildes, é necessário que se cuide igualmente da pequena liberdade, do pequeno direito humano, valores que são diariamente negados ao cidadão na humilhação das filas, na tortura das intermináveis esperas, na indiferença, na desconfiança e na frieza dos balcões e dos guichês."²⁰

A preocupação maior do programa, diz ele, é a liberação da opressão administrativa, que na prática nega ao cidadão comum o exercício efetivo de seus direitos. No entanto, o caminho para tomar esses direitos reais exige, antes de tudo, a boa vontade da autoridade, e não garantias constitucionais aos canais institucionalizados de participação política do cidadão. Assim, enquanto o papel das pessoas é sobretudo apoiar as iniciativas governamentais, a noção de "direitos" mantém-se próxima à de "favores".

Que concepção normativa de uma ordem sócio-política emerge do discurso da desburocratização? Seguindo bem de perto as representações populares de autoridade, burocracia, direitos da cidadania, e das relações entre esses elementos, as falas oficiais também exprimem um ideal paternalístico do Estado. Autoridade e solidariedade aparecem como aspectos indissociáveis, não existindo lugar para a distinção entre o Estado e a sociedade civil.

De acordo com o que se disse acima, a sociedade brasileira é representada como um todo hierárquico, e a autoridade tem o dever moral de preservar esse todo contra divisões por meio de compensações concedidas àqueles que se encontram na base da hierarquia social. O papel atribuído aos cidadãos é dar apoio ao governo estabelecido: os cidadãos "pequenos" agem dessa maneira porque assim garantem benefícios compensatórios; e os "grandes" porque, de outra forma, a harmonia social acabaria comprometida em prejuízo de todos. Essa visão das coisas também é responsável pela ênfase que o ministro dá às soluções consensuais. Tanto seu discurso quanto suas iniciativas concretas evitam cuidadosamente toda matéria conflitiva. A verdade é que a "estratégia seletiva" do ministro exige o atendimento das necessidades pragmáticas para evitar oposição da própria burocracia e/ou de interesses sociais particulares. De qualquer forma, a ênfase forte-

mente colocada sobre os fatos de que “ninguém, nem mesmo os burocratas, são beneficiários da burocracia existente”, e de que as metas do Programa Nacional de Desburocratização são consensuais, também reforça o mito da sociedade como uma hierarquia harmoniosa.

O discurso oficial reconhece o significado político de burocracia, conforme atesta a insistência do ministro em afirmar que seu programa não se reduz a uma “mera reforma administrativa”. Todavia, na medida em que diferencia tão nitidamente entre autoridade e burocracia, ele acaba reservando um lugar para o poder político acima do poder administrativo. Isso explica, até certo ponto, por que seus argumentos sobre a necessidade de descentralização são de certa forma ambíguos. A descentralização que ele propõe limita-se apenas ao domínio da administração. A autoridade decide quando, como e até que ponto desburocratizar; além disso, ela é a única a assegurar a responsabilidade administrativa, uma vez que nenhum papel é reservado a canais institucionalizados do controle por parte da cidadania.

Assim, o cidadão permanece como cliente do Estado. E se a burocracia age em seu detrimento, só lhe resta relatar o fato à autoridade e esperar pela iniciativa desta. Em outras palavras, a autonomia dos cidadãos frente à burocracia pressupõe um poder mais alto. E é por isso que as ligações diretas com o programa substituem os instrumentos autônomos de controle político da sociedade. Nesse contexto, a imagem curiosa do ministro da Desburocratização como “o ombudsman do governo militar” adquire seu significado. A expressão — que aparece em uma das cartas da amostra — exprime a idéia contraditória de um governo autoritário que procura implementar a democracia de cima para baixo. E aponta também em direção às ambigüidades envolvidas na promoção da autonomia dos

cidadãos por meio da patronagem do Estado.

5. Conclusões

O diálogo entre o público e o ministro da Desburocratização revela grandes semelhanças no que diz respeito tanto à identificação da opressão sistemática e às violações de direitos inerentes às práticas burocráticas correntes quanto às representações ideológicas do universo político. Esses pontos de identidade entre as partes em conversação não devem surpreender-nos. Afinal de contas, para angariar o apoio popular, o ministro deliberadamente se serve da linguagem popular e das representações sociais que dela emergem. Como ele afirma explicitamente, “(...) para nós, o povo está sempre certo.”²¹

Devemos então concluir com a asserção simples e trivial de que o discurso oficial traduz oportunismo e manipulação políticos? Não podemos endossar uma conclusão tão simplista sobre as implicações e potencialidades do discurso político como diálogo. Antes de mais nada, é necessário observar-se que a audiência a que o ministro se dirige é diversificada. Apesar de seus apelos a uma sociedade consensual, que sofre dos mesmos males burocráticos, ele fala a diferentes grupos sociais, inclusive autoridades políticas competidoras e os próprios burocratas. Assim, na tentativa de evitar dissensões, suas mensagens enfatizam valores e cognições amplamente partilhados na sociedade brasileira.

Nesse contexto, não importa sequer como o ministro se relaciona pessoalmente com as diversas representações sociais. A primeira conclusão importante a ser extraída aqui é que as imagens normativas e positivas discutidas nas páginas anteriores não constituem uma subcultura típica dos setores atrasados e marginais da população,

como muitos argumentaram. Elas sugerem, antes, que as noções identificadas de “autoridade”, “burocracia” e “direitos” e o modelo ideal de organização social associado a esses elementos são centrais na sociedade brasileira e, nessa mesma medida, informam os esforços de legitimação do Estado. Sugerem, ainda, que a fenomenologia da cidadania no Brasil está profundamente imersa em uma visão do mundo que reforça a naturalidade da desigualdade e da missão ideal da autoridade para compensá-la. Obviamente, esta ideologia dominante não engloba tudo no universo social. Mas, dentro dos parâmetros do regime autoritário, as oportunidades de livre manifestação de sistemas simbólicos alternativos são severamente limitadas.

Em segundo lugar, deve-se observar que o diálogo político contribui para perpetuar as representações culturais mencionadas como fenômenos políticos, contribuindo, assim, para evitar a difusão de perspectivas alternativas. Como Edelman indica:

“As associações mágicas que permeiam a linguagem são importantes para o comportamento político, porque conferem autoridade às percepções convencionais e às premissas socialmente valorizadas, tornando difícil ou impossível a percepção de possibilidades alternativas.”²²

Nesse sentido, o discurso da desburocratização tem claras implicações conservadoras. Sancionando uma visão do mundo em que os recursos da autoridade são a única alternativa para se reduzir a opressão burocrática, ele contribui para reforçar o mito de uma sociedade impotente, composta de cidadãos dispersos que nada mais têm a fazer além de buscar a patronagem do poder.

Em terceiro lugar, apesar de suas implicações conservadoras, o discurso oficial em favor da desburocratização, como artefato cultural, também contribui para incremen-

tar as potencialidades de emancipação. O significado das palavras não é independente da prática concreta. Na realidade, a estreita interação de linguagem e ação promove tanto a mudança quanto a continuidade. Nesse sentido, se as iniciativas do programa contribuem para tornar efetivo o exercício dos direitos legalmente estabelecidos, ele certamente contribui para diferenciar a noção de “direitos” daquela de “favores” concedidos pela autoridade. Cranston afirma que “nada é mais importante para a compreensão de um direito do que o reconhecimento de que um direito não é um ideal.”²³

Parafraseando-o, poderíamos dizer que nada distingue tanto um direito de um favor quanto tornar o patronagem supérflua.

Assim, para reforçar a cidadania, os ganhos alcançáveis pelo Programa Nacional de Desburocratização foram essencialmente os mesmos que o ministro em algum lugar desprezou como “meras reformas administrativas”. Vale dizer, dados os parâmetros políticos dentro dos quais o programa teve que se movimentar, as metas mais ambiciosas, que envolviam profundas mudanças políticas, estavam condenadas ao fracasso. Somente ganhos relativos em eficiência podiam ser realisticamente previstos sob a ordem autoritária estabelecida. Sem a garantia de que os cidadãos tivessem qualquer participação ativa para resistirem à opressão burocrática, a única coisa que eles podiam esperar era beneficiar-se de rotinas administrativas simplificadas e de melhorias semelhantes na administração burocrática. De qualquer forma, na medida em que tais melhorias atuam no sentido de reduzir a necessidade da mediação da autoridade, elas certamente tendem a contribuir, até certo ponto, para a redução da importância do patronato e a conseqüente introdução de mudanças nas representações sociais da política.

Finalmente, é importante observar que a desburocratização parece depender muito mais da democratização do que é reconhe-

cido explicitamente tanto no discurso do público quanto no do ministro. Ou seja, produzir alternativas para a administração burocrática exige um ambiente político mais aberto do que aquele em que nos movíamos. Embora seja verdade que em qualquer lugar a burocracia acarreta a *rule by nobody* opressora, os graus de opressão variam segundo a natureza dos regimes, sendo mais provável que alternativas para a organização burocrática da vida social surjam dentro de contextos políticos que concedem aos cidadãos canais legais de participação. Talvez isso não passe de uma concepção formalística da democracia e de uma abordagem simplista de suas potencialidades de emancipação. Não obstante, resta o fato de que a sociedade brasileira precisa urgentemente de procedimentos formais que tornem viável a busca de um modo mais democrático de vida. Não negligenciemos, uma vez mais, os efeitos mutuamente reforçados de opressão que têm o poder e sua organização.

Notas

1. Elisa P. Reis e João Batista A. e Oliveira, "De-Bureaucratization, political loyalty and social justice", trabalho apresentado à I International Conference on the Critical Analysis of Bureaucracy, Gottlieb Duttweiler Foundation, Rüschlikon, Zurich, 1982.

2. O ministro Hélio Beltrão pediu demissão no final de 1983. O Programa Nacional de Desburocratização perdeu então seu *status* ministerial, transformando-se em uma secretaria especial da Presidência da República.

3. Hannah Arendt, *The human condition*, New York, Doubleday/Anchor, 1959.

4. Jurgen Habermas, "Towards a theory of communicative competence", *Inquiry*, 13, winter, 1970. Ver também, do mesmo autor: *Knowledge and human interests*, Boston, Beacon Press, 1971, *ap.*; *Introduction to theory and practice*, London Heinemann, 1974.

5. Murray Edelman, *The symbolic uses of politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, p. 114.

6. Teun A. Van Dijk, "Discourse analysis: its development and application to the structure of news", *Journal of Communication*, v. 33, n. 2, p. 20-43. Acitação é da p. 24.

7. Eric Landowski, "La parole efficace, pour une approche sémiotique du discours politique", trabalho apresentado no XII Congress of the International Political Science Association, Rio de Janeiro, 1982.

8. O conceito de ideologia usado aqui refere-se às representações sociais ou a um sistema cultural no contexto da definição de Geertz: "sistemas de símbolos que interagem ou padrões de significados que trabalham interativamente" (*The interpretation of cultures*, New York, Basic Books, 1973, p. 207).

9. A única exceção que conhecemos refere-se à análise qualitativa de uma coleção de cartas pessoais dirigidas a diferentes políticos e a burocratas dos altos escalões, fazendo pedidos relacionados à aquisição de casa própria: Tereza M. Oliveira, "Cartas: impressão e expressão", Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984. As conclusões da autora coincidem em grande parte com aquelas a que chegamos a partir de nossa amostra, relativamente às representações sociais que emergem das cartas.

10. Ver Tania Salem, "Mulheres faveladas: com a venda nos olhos", em *Perspectivas antropológicas da mulher*, 1, Rio de Janeiro, Zahar, 1980, p. 49-99. Como a autora demonstra, para as mulheres de classe baixa no Rio de Janeiro, é como se, para efeito da distinção entre as esferas privada e pública, houvesse uma especialização correspondente por sexo, de modo que aos homens se atribuem vantagens comparativas para agir na órbita pública.

11. Naturalmente, pedidos como os de emprego podem parecer contrários a esta afirmação. Esperamos, contudo, que o item 3 deste artigo demonstre que até isto é percebido como atinente às preocupações da autoridade.

12. Diversos estudos antropológicos concluíram pela presença de semelhantes arquétipos de autoridade entre certas categorias sociais, como camponeses e outros grupos periféricos. Ver, por exemplo, Luiz Eduardo Soares, *Campesinato: ideologia e política*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981, p. 58-9.

13. Hélio Beltrão, "Desburocratização, descentralização e liberdade", palestra proferida em São Paulo a 3 de dezembro de 1980, p. 5. Uma coletânea de discursos do ex-ministro Hélio Beltrão foi recentemente publicada sob o título de *Descentralização e liberdade* (Rio de Janeiro, Record, 1984). Mas todas as citações de seus discursos aqui são tiradas das publicações feitas pelo Programa Nacional de Desburocratização em Brasília.

14. *Idem*, p. 5.

15. *Idem*, p. 4.

16. Hélio Beltrão, "A pequena e média empresa como fator de estabilidade política, econômica e social", palestra proferida no Rio de Janeiro a 11 de novembro de 1981, p. 2.

17. Hélio Beltrão, no I Encontro Nacional para a Desburocratização, Brasília, 15 de julho de 1981, p. 9.

18. Hélio Beltrão, "A pequena e média empresa...", p. 5.

19. Hélio Beltrão, "Descentralização administrativa e federação", palestra proferida em Salvador a 17 de março de 1981, p. 3.

20. Hélio Beltrão, conferência na Escola Superior de Guerra em 12 de junho de 1981, p. 4.

21. Hélio Beltrão, no I Encontro Nacional para a Desburocratização, Brasília, 15 de julho de 1981, p. 10.

22. Edelman, *op. cit.*, p. 121.

23. Maurice Cranston, "Are there any human rights?", *Daedalus*, v. 112, n. 4, 1983, p. 1-17. O trecho citado é tirado das p. 12-13.

Elisa P. Reis é professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e do Instituto de Medicina Social da UERJ.