

A bibliografia brasileira sobre o tema da burocratização e de suas implicações para as organizações públicas e privadas é enriquecida com a obra oportuna de Hélio Beltrão, **Descentralização e Liberdade**. O livro é todo ele destinado ao grande público, fato que, antes de o desmerecer, o engrandece em todos os sentidos. Sem nenhuma preocupação acadêmica, a série de vinte e seis trabalhos (palestras, conferências, pronunciamentos e artigos publicados pela imprensa) dá uma clara visão da experiência e do conhecimento do autor sobre o tema a que se propõe discutir.

Derivado de sua finalidade de servir ao grande público, o termo burocracia passa a não ser sinônimo da concepção weberiana de uma organização formal racional, eficiente e altamente formalizada nas suas operações. Não está nos planos do autor a discussão abstrata dessa forma específica de estrutura social. Assim, em vez de se valer de Max Weber, o autor utiliza a versão de burocracia dada pelo senso comum brasileiro, isto é, a noção de burocracia elaborada a partir daqueles que mais diretamente sentem os efeitos perniciosos, ou seja, o usuário dos serviços públicos e os servidores comuns. Daí o conteúdo do seu conceito se apoiar no compêndio maior do senso-comum, o dicionário de Aurélio Buarque de Holanda, onde burocracia significa não racionalização, mas complicação, não eficiência, mas morosidade no desempenho do serviço público (veja nota de rodapé à página 32).

As partes que compõem o livro, sugerem o estreito relacionamento da noção popular de burocracia (morosidade e complicação no trato do que é público) com a ausência de liberdade e com a presença esmagadora da centralização exagerada. Dessa forma, desburocratizar, defende Beltrão, não é uma proposição de natureza técnica e sim uma proposta essencialmente política. Desburocratizar é "garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a opressão burocrática" (p. 12) e isso "implica modificar a própria estrutura do poder e a forma pela qual ele é exercido dentro e fora da Administração" (p. 37).

Richard Hall (**Organizations: Structure and Process**), um dos estudiosos de destaque nesta área, mostra, com clareza, que vivemos em sociedades formadas por organizações, sejam estas públicas ou privadas. Uma das características mais marcantes das organizações públicas no Brasil é a alta centralização. Este é um dos pontos veementemente criticados por Beltrão. Centralização, como sabemos, se refere à distribuição de poder dentro das organizações. Em **Theories of Organizations**, Jerald Hage, por exemplo, define centralização como "o nível e a variedade de participação dos grupos de uma organização (em relação ao seu número total) em decisões estratégicas". Num outro trabalho (**Measuring and Assessing Organizations**), Andrew Van de Ven e Diane Ferry definem centralização como "o locus da autoridade que faz a decisão dentro de uma organização". Na sua crítica à excessiva centralização, Beltrão vem demonstrar que, "o direito de decidir e, conseqüentemente, de errar não pode constituir privilégio dos ocupantes dos cargos públicos mais importantes" (p. 50). Com a sua longa experiência dentro das empresas públicas e privadas no Brasil, Hélio Beltrão explica que "em linguagem administrativa, a liberação da iniciativa encontra sua melhor tradução na descentralização da execução" (p. 115). Também em termos administrativos, a desconfiança (alimentadora da centralização) exprime-se, diz Beltrão, "pela exacerbação do controle, prévio e sistemático" (p. 115). O princípio da presunção da veracidade, norteador de um fluxo organizacional sadio é sistematicamente defendido pelo autor. Segundo ele, a adoção desse princípio implica em substituir o "contro-

le prévio, oneroso e emperrador, pelo controle do desempenho efetivo do sistema, isto é, pelo controle dos resultados e do efetivo cumprimento dos objetivos da empresa” (p. 115). Esse princípio da presunção da veracidade deve suplantar, em termos concretos, aquilo que Beltrão denomina de “mórbida presunção da desconfiança” (p. 49).

Outro ponto criticado por Beltrão é o excessivo apego ao formalismo. Stewart Clegg e David Dunkerly (*Organization, Class, and Control*) mostram em sua argumentação que a formalização envolve o controle sobre o indivíduo, tendo, portanto, um significado ético e político. Assim sendo, esse componente estrutural da organização, destacado por Helio Beltrão, não é um conceito neutro. Diz Richard Hall, em obra já citada, que “o grau no qual uma organização é formalizada é uma indicação das perspectivas dos que tomam decisões em relação aos membros da organização. Se os membros são tidos como capazes de exercer bons julgamentos e autocontrole, a formalização será baixa; se eles são vistos como incapazes de tomarem suas próprias decisões e demandam uma grande quantidade de regras para nortear os seus comportamentos, a formalização será alta”. Beltrão, neste ponto, é mais direto. O que ele chama de formalismo é o “hábito de conferir mais importância ao documento do que ao fato, como se a vida fosse feita de papéis e não de fatos” (p. 49). O importante é o ponto assinado, não a presença, o desempenho ou a dedicação do servidor. Para Beltrão “não existe nada mais barato do que confiar nas pessoas”, “não existe nada mais eficaz do que liberar a iniciativa e a capacidade criadora do homem, permitindo que ele se auto-realize dentro da Administração” (pp. 50 e 51).

Nesta obra, que deve ser lida por servidores, que somos todos nós, e por dirigentes de organizações, existem alguns pontos produtores e reprodutores de confusões. Um deles: a visão simplista ou excessivamente hipotético – dedutiva de teoria. Quando Beltrão se refere ao teórico é sempre a algo que está lá em cima, distante e precedente à realidade. Sabemos que esta noção popular do teórico tem razão de ser. Estão aí muitos dos nossos colegas economistas e sociólogos fazendo exatamente essas dicotomias: teórico versus prático, puro versus aplicado e coisas tais. Mas a reprodução dessa noção de ciência subjacente à obra de Beltrão tira muito das suas potencialidades de servir a quem ela quer servir: a todos aqueles que precisam urgentemente da pequena liberdade e do pequeno direito humano, isto é, ao cidadão comum que enfrenta a “humilhação das filas, na tortura das longas esperas, na indiferença e na frieza dos balcões e dos guichês” (p. 31). A ciência, desmistificada, deve fazer parte do dia a dia dessas pessoas.

Outro ponto importante é que, apesar de ser uma obra para o grande público, o seu tema demandava algumas referências às contribuições importantes para a área trazidas por brasileiros como, por exemplo, L.C. Bresser Pereira, principalmente em *Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1967* e em *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, onde a expansão da classe média brasileira é relacionada à expansão e desenvolvimento das organizações burocráticas públicas e privadas. De qualquer forma, mesmo sem esse tipo de discussão, a obra de Hélio Beltrão traz uma contribuição crítica muito importante não só para os estudiosos da burocracia no Brasil, como para todos aqueles que sofrem os seus efeitos.

Ivan Sergio Freire de Sousa
DDT/EMBRAPA