

Burocracia, Comunicação e Desenvolvimento*.

Paulo Nassar**

Para falarmos sobre Burocracia, Comunicação e Desenvolvimento é necessário contextualizar a comunicação como processo social e campo de conhecimento nas empresas, instituições e na sociedade.

Na atualidade, a comunicação como uma das Ciências Sociais Aplicadas não é um campo de científico isolado e compreende um conjunto de conhecimentos originários da Política, da Linguística, da Psicologia, da Antropologia, da Filosofia, da Cibernética, da Administração, dentre outros, relativos aos processos de relacionamento e interação entre pessoas, organizações e países.

No âmbito profissional, a comunicação abrange, a cada dia que passa, mais e mais especializações nos meios impressos, audiovisuais, digitais e multimídias.

A atividade de "tornar comum", "partilhar", "repartir", "associar", "trocar opiniões", "conversar", "conferenciar", "ouvir", "espionar", "grampear", emitir e receber informações se expressa socialmente e comercialmente, por exemplo, no número de celulares, no Brasil, estimado em 128 milhões de aparelhos, e de quase 50 milhões de usuários de internet, segundo dados da ANATEL (abril de 2008), ou ainda em episódio como os das prisões recentes feitas pela Polícia Federal, ou finalmente no valor de empresas como a Microsoft, a Apple, a Google, o Youtube etc.

No que é relacionado ao tema da burocracia e comunicação, o seu estudo se dá dentro do campo da comunicação organizacional, que pode ser definido como aquele que estuda o processo comunicacional com os inúmeros públicos das empresas e instituições e com a sociedade, em ambientes, cada vez mais complexos.

Um campo que conquista densidade estratégica pelo importante protagonismo que as empresas e instituições têm em relação às questões ambientais, econômicas e sociais.

Um protagonismo organizacional expresso em temas, que para os comunicadores são o que chamamos de mensagens complexas, tais como

os novos embates no ambiente de trabalho, oriundos das questões ligadas a gênero (homem e mulher no mercado de trabalho), ao etário, à identidade, ao étnico. Tudo isso somado ainda aos embates tradicionais como as reivindicações dos sindicatos, muitas vezes, resultantes em greves.

Outros temas complexos, desde os meados dos anos 1980, são tratados pela comunicação organizacional brasileira, entre eles, a mudança do perfil do Estado Brasileiro para um modelo menos autárquico, as reestruturações produtivas, principalmente a mudança do modelo taylorista para o modelo toyotista de produção e outros. Poderíamos ainda lembrar da conquista das indispensáveis certificações internacionais de qualidade, dos atuais indicadores de sustentabilidade, da importância da comunicação da responsabilidade social, não esquecendo, frente aos escândalos corporativos recentes, da comunicação da governança, dos números da produtividade e da rentabilidade.

Ainda, no contexto da internacionalização das maiores e tradicionais empresas brasileiras, entre elas, a Odebrecht, Gerdau, Camargo Correa, Petrobras, Vale, Votorantim, Weg e a Natura, dentre outras, a necessidade de implementar uma comunicação intercultural em todos os continentes.

Todos os temas citados, potencialmente, são geradores de controvérsias e de inúmeros pontos de vista. Exemplos: instalações e rotinas especiais para deficientes, cotas para minorias, legitimação de comportamentos sexuais, até então, à margem, são temas que geram naturalmente muitas opiniões.

O projeto e a construção de instalações, em setores de energia, petróleo, química, por exemplo, têm de ser duramente negociados com organizações não-governamentais, comunidade e autoridades. Tudo sob o foco da imprensa local, regional e mundial.

Diante desse ambiente, as empresas em suas atuais escalas e poder devem se comportar como um Estado em harmonia com a sociedade, procurando equilibrar-se no tripé apontados por Bobbio: comunicando a sua competência, a sua legalidade e a sua legitimidade.

Pesquisas da ABERJE, – associação que há 40 anos trabalha pioneiramente no Brasil pela consolidação do campo e da profissão do comunicador de empresas e instituições, – inúmeras monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado têm revelado que os departamentos de comunicação das grandes empresas brasileiras têm entre as suas atribuições áreas como relação com investidores, comunicação interna, relações governamentais, relações com a comunidade, relações com a imprensa, responsabilidade social e sustentabilidade, gestão de crises, dentre outras.

Todo esse conjunto de questões públicas produziu uma nova comunicação organizacional, não só técnica, mas, também ética e estética, que frente a um mundo, no qual, com certeza o antigo poeta grego Hesíodo, que descreveu o mito das idades da humanidade, não gostaria de pertencer.

Como se fosse uma metáfora de nossa época, Hesíodo, relatado por Gustav Schwab (1792-1850), diz:

“Quisera eu não ser um membro da [...] geração de homens, que surgiu agora, quisera eu ter morrido antes ou nascido mais tarde!
Pois esta geração é a do ferro! Totalmente arruinados, estes homens não têm sossego de dia ou de noite, cheio de queixas e de problemas, e os deuses sempre lhes enviam novas e devoradoras preocupações”.

As novas preocupações lembram, de certa forma, os riscos elencados por pesquisa recente do The Economist (apud Reputação e Imagem, 2005, p.11). Eles são:

“Risco de reputação e imagem (por ex.: acontecimentos que prejudiquem a confiança pública nos produtos ou na marca da empresa);
Risco regulatório (problemas provocados por novas leis ou regulamentos já existentes);
Riscos de capital humano (por ex.: escassez de pessoal qualificado, questões de sucessão, perda de funcionários-chave);
Risco de rede e TI (por ex.: violações e quedas de sistema);
Risco de mercado (risco de queda do valor de mercado dos ativos);
Risco de crédito (risco de dívidas que não serão recebidas);

Risco-país (problemas de operação em um país específico);
Risco de financiamento (dificuldade em obter financiamento);
Terrorismo;
Risco de catástrofe natural;
Risco Político (perigo de mudança de governo);
Criminalidade e segurança física”.

Vale lembrar que na sociedade que organiza a sua comunicação e o seu relacionamento em rede, as questões organizacionais destacadas têm o potencial de disseminação em tempo real e com abrangência global, sob a forma de notícias negativas.

No ambiente descrito é impossível, e destrói valor para as organizações, decidir e se comunicar, a partir de regras e normas ditadas pelo poder dos escritórios ou das empresas e instituições. É um momento em que as organizações perderam a centralidade. Não é mais a universidade, a igreja, a empresa, dentre outras organizações que produzem imperialmente conteúdo. Na sociedade em rede, todos, independentemente de seu poder, de seu capital, da sua posição na hierarquia produzem conteúdo. É na negociação ou na guerra entre conteúdos que as organizações constroem a sua imagem e reputação.

As notícias da burocracia

Para 64% de 150 empresários brasileiros, a burocracia em excesso é, atualmente, a principal barreira ao crescimento das empresas.

Fonte: IBR -International Business Report , em pesquisa que contou com a participação de 7.900 executivos de 34 países e foi divulgada em 14 de março de 2008.

A rotina na indústria do carimbo dos cartórios brasileiros, em número de 13.595, movimenta um negócio bilionário cujas cifras somam R\$ 4 bilhões por ano.

Fonte: Globo, 24 de maio de 2008, com base em pesquisa do Conselho Nacional de Justiça.

A burocracia brasileira na área tributária é a maior do mundo.

Fonte: Banco Mundial e Price WaterhouseCooper, em estudo realizado em 175 países, no ano de 2006.

Notícias como essas se repetem diariamente nos meios de comunicação. No Brasil, nação pré-weberiana por cultura e prática histórica, a coleta de impostos não é leiloada em praça pública, como fazia o Rei da França antes da Revolução, nem os processos jurídicos correm sem que os acusados saibam o que está acontecendo, a exemplo do que acontecia no Europa do século XVI. Mas o exercício do poder nas relações Estado-Sociedade, Estado-empresa, beira a tirania. É o que nos convida a pensar o drama da burocracia, cada vez mais excessiva.

Burocracia e comunicação caminham lado a lado, seja no simbólico, seja no real. Seja no que se refere à modernização, seja no que se relaciona à barbárie dos excessos. No Brasil dos dias atuais, a comunicação simbólica e real ensina: o aparelho burocrático tornou-se onipresente. Está por toda parte. Respira-se a o paradoxo de uma máquina desenhada para fazer com que as realizações não aconteçam ou sejam adiadas por um tempo muito longo. A velha prática de criar dificuldades para vender facilidades, anexou tantos novos labirintos que hoje é praticamente impossível se movimentar pela burocracia sem ajuda dos especialistas. Com isso, a sociedade perde a capacidade de autoregulação. Não é de admirar que espouquem tantos escândalos de corrupção: é praticamente impossível dialogar com o estado sem a mediação de “experts” que saibam decifrar os enigmas burocráticos.

Dois universos comunicacionais, uma única realidade: o culto aos problemas em lugar do culto às soluções. O resultado: é um jogo em que todos perdem.

O corpo inteiro fala.

Freud

O Brasil é um vasto corpo que fala. Novamente, duas linguagens comunicacionais. Vive-se aqui, vale aprofundar o tema, num estágio pré-Weberiano e em um ambiente global onde a vida acontece em tempo real. Onde os negócios se dão em tempo real. É a era do conhecimento, das

idéias, do imaterial, da flexibilidade. Nem Marx, com a luta de classes, nem Weber com a bandeira de organização e controle.

É o tempo dos criadores. É o tempo dos empreendedores. O tempo onde tudo tem vida breve, muito breve; porque um tempo termina quase instantaneamente e outro logo recomeça. Vive-se o passado, o presente e o futuro simultaneamente. É o tempo das bandeiras efetivas, das soluções concretas, da entronização de grandes massas na vida política. Um tempo em que a comunicação institucional e doutrinária refluir, enquanto a comunicação concreta, baseada em fatos do cotidiano, se adensa. Quase tudo acontece em rede. A confiança torna-se fator fundamental de êxito. De certa forma, no plano simbólico estamos voltando à era das cidades mundo, os idos dos séculos XIII e XV, quando foram lançadas bases para a revolução industrial. O que caracterizava as cidades mundo era a confiança, a palavra, a ética do compromisso e da responsabilidade.

E onde estamos nós? Na sociedade pré-Weberiana, uma sociedade que teima em permanecer ancorada na cultura da desconfiança, no patrimonialismo. Uma sociedade que cultua o progresso, mas parece ignorar as novas regras. A burocracia atrapalha tudo: dos convênios com o estado à distribuição de remédios, da distribuição de livros para as bibliotecas públicas, à liberação de licenças ambientais, da compra de um apartamento à renovação de uma simples licença de motoristas. A burocracia excessiva é a anti-sociedade das redes comunicacionais.

Transforma-se a arte do possível na arte do impossível. A comunicação que flui fácil no boca-a-boca, nos jornais, nas novelas, nos filmes, por toda parte, ridiculariza o que não deveria se permitir ridicularizar. A burocracia organizada, não excessiva. A burocracia que se agita em signos superdimensionados e oscila entre a autodestruição e a rejeição social.

Quanto mais burocracia, menos democracia.

Hélio Beltrão

Para Weber, a burocracia era indispensável ao funcionamento do Estado moderno e ao saudável funcionamento da economia, a começar pela indústria. Cunhado no século XVIII, justamente quando saía-se do mundo feudal e mercantil para o capitalismo industrial, a palavra burocracia, de origem francesa, **bureaucratie**, significa eficiência na utilização dos recursos, delimitação de fronteiras entre o que é público e o que é privado

e, acima de tudo, eficiência. Capitalismo e burocracia são indissociáveis. Burocracia quer dizer, na essência, Organização e controle, organização e qualidade, organização e progresso. Não se trata de uma ditadura da burocracia, mas do exercício da democracia por meio da organização.

Burocracia significa mais. Aos olhos de Weber, o pai fundador da Teoria da Burocracia, o momento em que se organiza a burocracia é, também, o momento de ruptura com os vícios antidemocráticos, com modelos de liderança do tipo carismática, patriarcais, patrimonialista ou familiares. Foi o espírito protestante do capitalismo que deu origem à burocracia organizada. Que, pelo menos em teoria, simbolizou o fim da ausência de fronteiras entre a coisa pública e a coisa privada.

Assim, o uso excessivo da burocracia matou a reputação da burocracia. É uma morte simbólica e mortes simbólicas são difíceis de serem superadas. E tudo isso conduz à pergunta: o que pode fazer a comunicação pela desburocratização?

Não sejamos ingênuos. Não chegamos sequer ao estágio da modernização. Há ilhas de excelência aqui e ali, há tentativas isoladas de governos de dar um paliativo, de amenizar essa ou aquela situação mais crítica. Mas nada existe de concreto no sentido da mudança. No sentido de uma revolução renovadora.

Não são normas, racionalidade, ordem, impessoalidade, organização do trabalho, profissionalização, competência técnica, princípio da hierarquia, que modelam o mundo burocrático. São redes de interesses, tecidas com fios visíveis e invisíveis, que modelam macros e micro poderes, que estabelecem dois tipos de comunicação. Uma institucional, geralmente perfeita e rósea, um mundo modernizador: outra, com a textura granítica da realidade, onde o imprevisível é a rotina e as leis lembram velhos e obsoletos catálogos. É o mundo subterrâneo dos jogos de influência, das relações de amizade, do jogo pesado.

Olha-se em volta e o que se vê? O Estado burocrático, em suas múltiplas versões, se consumindo pelo excesso de leis, normas e ritos burocráticos e se recriando pela força dessas mesmas leis, normas e rito burocráticos. São exemplos dessa realidade as chamadas "lei seca", a lei da cidade limpa, a lei antifumo, a lei antipropaganda de bebidas alcoólicas, todas recentes, todas ingenuamente aplaudidas pela sociedade. A sociedade

estranhamente aplaude a sua própria exclusão do processo democrático. São atitudes extremamente paliativas que são recebidas como atitudes revitalizantes. Seria uma herança da nossa cultura sebastianista?

A mídia aplaude. A sociedade civil não se mexe. De tão vasta, a burocracia se obsoletiza. Mas renasce, se reproduz, transforma sua suposta eficácia em mercadoria. E torna, a si mesma, um valioso instrumento de comunicação. Sedutora, mas ilusória. Sedutoramente ilusória.

**Comunicação é tudo aquilo que é útil.
Assim diziam os antigos gregos.**

Retornando à questão central: como pode a comunicação contribuir para a desburocratização?

Primeiro, dando forma a uma razão crítica que possa demolir mitos, tais como:

1. A crescente burocratização da vida é o caminho seguro para proteger o cidadão;
2. O Estado burocrático funciona como escudo protetor contra a corrupção;
3. Os sistemas de controle, sejam eles do Estado ou da iniciativa privada, implicam necessariamente num colossal aparelho burocrático;
4. No Brasil, a coisa pública não tem dono.
5. O servidor público é ineficiente.
6. O estado brasileiro é ineficiente.
7. O excesso de burocracia é um mal necessário.

Segundo, mostrando que a burocracia é um símbolo real de modernização, de consolidação democrática. Longe de ser ironizada, depreciada, deve ser valorizada e aprefeioada. Mas sem excessos. Sem essa irrealidade que torna a vida surrealista e faz do cidadão refém do Estado.

O Brasil sempre foi pré-weberiano.

Explicando melhor. A burocracia tem uma irresistível tendência a misturar-se com o caráter do estado que temos construído. Ela está no núcleo e na cultura do poder. E da exclusão social. Dos privilégios. Da visão, e materialização, da coisa pública como coisa privada. Na América,

vigora o lema de que todos são inocentes até que se prove em contrário. Aqui, caminha-se na direção inversa: todos são culpados, até que se prove em contrário.

Vale enfatizar que essa visão nasce nos idos da colônia. É produto do temor da Coroa portuguesa de perder seu vasto território de além mar, o território do Brasil. Foi assim aqui, foi assim em toda a América Latina. A burocracia exacerbada era o traço distintivo da península ibérica. Da República Velha ao Estado Novo e ao longo do ciclo pós 1964, a burocracia esteve na vanguarda do reforço dos controles sociais. A violência e a cultura da transgressão que se seguiram à democratização dos anos 90 e da década atual fizeram com que os controles se tornassem ainda mais exacerbados. Seria porque entre nós, povo de cultura ibérica, o Estado nasceu antes da nação?

Nos últimos anos esse traço característico da nossa sociedade tornou-se um fator de crise. Ele está no âmago, por exemplo, da sonegação de impostos, da economia paralela ou informal, da dificuldade de expansão dos negócios e da atração de investimentos. Está no cotidiano desde os aspectos mais simples da vida, como comprar um apartamento ou um carro, ou à busca de financiamentos de longo prazo para as corporações. Todos reclamam, todos se insurgem contra o quadro atual.

Entretanto, nada disso levou de algum modo à sua superação. Pelo contrário, todos os dias surgem novas normas, novas leis, novos regulamentos. O seu lema é: criar entraves. Criar especialistas. Tornar o cidadão um mero expectador dos negócios públicos. É como existisse uma guerra do Estado contra os cidadãos e das empresas contra aqueles que gravitam na sua órbita.

Em 2005, um estudo do Banco Mundial mostrou que se a burocracia fosse reduzida, o PIB brasileiro cresceria mais 2,2 por cento. Em 2008 a Grant Thornton International, entrevistou 7.800 executivos espalhados por 34 países, sob o tema obstáculos ao desenvolvimento. O Brasil ganhou essa copa mundial, no capítulo burocracia. Os empresários deveriam dar peso de 1 a 5 a cada um dos seis itens apresentado na pesquisa. A burocracia foi a campeã, com 64%, seguida de custos de financiamento (43%).

Em segundo lugar, os custos de financiamentos (43%), seguida da falta de capital de giro (37%). A seguir, dificuldade para encontrar mão-de-obra (37%). A falta de financiamento de longo prazo por citada por 35% dos pesquisados. E, finalmente, a redução da demanda (24%). Todos os índices subiram em relação à pesquisa feita em 2007. No ano anterior, 60% dos brasileiros haviam indicado a burocracia como o maior problema. Com relação à burocracia, além do Brasil, países como Polônia (63%), Tailândia (57%), Grécia (51%) e Itália (50%) também citaram este motivo como o maior problema para o crescimento das empresas. Já os países menos afetados pela burocracia são Canadá (9%), Suécia (10%), Estados Unidos e Grã-Bretanha (ambos com 11%).

Não é difícil explicar por que nesses quatro países a burocracia não é problema. O estado é visto como servidor da população. A diferença de conceito é abissal. A nós carece uma burocracia republicana que esteja a serviço da sociedade, não do poder político. Ou do poder econômico. Evidentemente, não se vive no mundo ideal em nenhum dos países citados como modelo, mas o importante é que neles vigora um pacto social modernizador.

O que fazer?

Eis a terceira alternativa. Pressionar. A sociedade precisa pressionar pela Reforma do Estado. Os empresários precisam pressionar. O Estado brasileiro precisa rever o labirinto burocrático que ele próprio construiu. Torna-se imperativo aguçar a capacidade crítica e, sobretudo, propor soluções. Tudo isso, preciso ser feito já. Como parte de uma política geral, mas também por iniciativa de todos. Li certa vez que o sociólogo italiano Domenico de Masi fora contratado por uma corporação com um objetivo aparentemente prosaico: eliminar uma burocracia por dia. Podemos fazer algo semelhante por aqui, não?

A comunicação sobre o tema burocracia, no ambiente brasileiro, hoje se revela quase inexistente. De um lado, porque o tema não seduz a grande imprensa. É árido. Por esta razão, a imprensa se limita a denunciar os casos mais extravagantes ou exóticos. No que concerne às discussões de fundo é como se o tema não existisse. Ou como se víssemos no melhor dos mundos weberianos: uma burocracia profissional, organizada e capaz de prover o mesmo tratamento aos cidadãos.

Por outro lado, o governo, no sentido das suas diferentes esferas, não se move. A Reforma do Estado que daria um impulso renovador à modernização da burocracia tornou-se letra morta. Vive-se o momento. Falta tempo para pensar o futuro que, na realidade, é o que se constrói hoje, amanhã e, assim, sucessivamente. Enquanto isso, em silêncio, as estruturas vão se superpondo e a burocracia organizada, que deveria ser um valor, fonte de orgulho para aqueles que dela participam, vão recuando, perdendo a razão de ser. Foi o que de Mais se encarregou de fazer na corporação que o contratou: eliminar superposições, eliminar micropoderes, reestruturar macropoderes.

A burocracia excessiva infantiliza o cidadão, infantiliza a nação, infantiliza o país. Esse o centro da questão. Esse o desafio da comunicação. O desafio de ampliar os oásis de excelência burocrática, que existem, não há dúvida, para ir diminuindo os grandes desertos de burocracia excessiva. Não se pode esquecer, porém, que a comunicação não é panacéia. Não é fim, é meio. Para que ela funcione, é indispensável que aqueles que pensam e desejam transformar o país preencham os espaços em branco da falta de ação, estendam os limites das ações concretas aos horizontes políticos de efetiva transformação.

Se não quisermos permanecer reféns de um modelo de tirania burocráticas precisamos nos movimentar, precisamos romper com o motim da infantilização. E agir. Nesse momento é a comunicação, no que ela tem de útil, terá o seu papel resgatado. Nesse momento é que a comunicação irá falar a linguagem da mudança e não mais das sucessivas reedições de leis de impactos que nada mais são do que leis arcaicas recicladas para consumo público imediato e sem caráter manipulador.

Sob esse aspecto a sociedade civil precisa também se questionar: onde estamos errando para sermos tratados tão infantilmente? Pois um fato parece inescapável: se o Estado erra por optar por medidas extremas, a sociedade civil também erra pela indisposição de ampliar o ambiente de liberdade que ela própria vem conquistando. Caso contrário, se não corrigirmos os nossos erros e os erros que criticamos, estaremos condenados a reeditar um personagem de Borges que, perdido no labirinto, descobriu que eram tantos os que estavam perdidos que até

organizavam visitas orientadas por especialistas para mostrar geografias não conhecidas. A moral da história é que todos estavam perdidos, inclusive os especialistas que conheciam um pouco mais do que os outros, mas também desconheciam o fio de Ariadne que conduzia à saída.

Epígrafe

A natureza das coisas é tal que um erro trivial é suficiente para levar um plano ao fracasso, mas o acerto em todos os detalhes mal basta para assegurar o sucesso. [1]

A burocracia conduz naturalmente à decadência. Não é o que o Brasil aspira. Nossas respostas às crises têm evidenciado tal realidade. Por isso, nossas respostas precisam ser efetivas para romper com esse bloco dogmático contra o progresso e a realização das nossas vocações, que é a excessiva burocracia. As luzes republicanas, que têm voltado a brilhar entre nós, exigem essa mudança. A Comunicação pode ser um remédio eficaz contra essa violência acumulada, entrave permanente à emancipação da nossa plena capacidade realizada. Necessita, porém, que seja planejada, continuada e parte de um plano maior, e também continuado, de modernização. Necessita ser a comunicação que educa e a comunicação que, ao educar, conscientiza e motiva a ação.

BIBLIOGRAFIA

NASSAR, P.; JANINE RIBEIRO, R.; WITZIG, R.G.. *A comunicação organizacional frente ao seu tempo: missão, visão e valores* ABERJE. São Paulo: ABERJE Editorial, 2007.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

SCHWAB, G. *As mais belas histórias da antiguidade clássica: os mitos da Grécia e de Roma*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

THE ECONOMIST INTELLIGENT UNIT/FSB COMUNICAÇÕES. *Reputação & Imagem: os maiores riscos*. Rio de Janeiro: FSB, 2005.

[1] POLÍBIOS. *História*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1966, 380.

* Palestra proferida na reunião do Conselho Superior de Estudos Avançados (CONSEA-FIESP) em 18 de agosto de 2008.

** Paulo Nassar é Professor Doutor do Curso de Relações Públicas da Escola de Comunicações e Artes e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade de São Paulo (ECA-USP). É diretor-geral da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (ABERJE). É autor dos livros *O que é Comunicação Empresarial* (Ed. Brasiliense), *A Comunicação da Pequena Empresa* (Ed. Globo), *Tudo é Comunicação* (Lazuli Editora) e *Relações Públicas na construção da responsabilidade histórica e no resgate da memória institucional das organizações* (Difusão Editora). É colunista das revistas *Imprensa e Reserva Cultural*, do site *Terra Magazine* e diretor editorial da *Revista Comunicação Empresarial* da ABERJE.