

arquivo



administração

PUBLICAÇÃO OFICIAL  
DA ASSOCIAÇÃO DOS ARQUIVISTAS BRASILEIROS  
v.7 n.2 agosto 1979

**desburocratização,  
a distensão que falta**


*hélío beltrão*

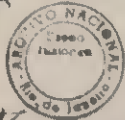
**projeto de montagem de  
laboratório de arquivo**

*maria amélia gomes leite e  
maria lúcia malheiros*

**centro de documentação  
etnológica da funai**

*carlos de araujo moreira neto*

  
as. 70367 Clas. PER  
Arquivo & Administração  
.7 n.2  
maio/ago.1979



Juro Manter a Religião Catholica,  
Apostolica, Romana; a Integridade  
e a Indivisibilidade do Imperio; Observar  
e fazer observar, como Constituição Po-  
litica da Nação Brasileira, o presente  
Projecto de Constituição, que Offercei, e  
a mesma Nação accitou e pediu que for-  
se desde logo jurado, como Constituição do  
Imperio: Juro Guardar e fazer guar-  
dar todas as Leis do Imperio, e Prover  
ao bem geral do Brazil, quanto em  
Mim couber. Rio de Janeiro vinte  
e cinco de Março de mil oitocentos e vin-  
te quatro.

Imperador Constitucional, e Professor  
Perpetuo do Brazil.

## desburocratização, a distensão que falta\*

*hélío beltrão\*\**

É imperioso que o novo Governo retome vigorosamente a bandeira da desburocratização do Brasil. O assunto parece ter perdido prioridade depois do intenso esforço inicial realizado de 1967 a 1969, por ocasião da deflagração da Reforma Administrativa. Alegremos verificar que o Presidente Figueiredo revela a disposição de retomar e aprofundar aquele esforço inicial.

Cumpra desde logo advertir que não estamos diante de um problema técnico, a ser resolvido através de medidas de reorganização e racionalização administrativa, a cargo de técnicos e especialistas.

A desburocratização do Brasil constitui, como veremos, uma proposição essencialmente política. Exige uma corajosa tomada de posição do Governo e envolve uma reforma radical na mentalidade dos governantes e administradores. Será necessário adotar importantes opções de natureza filosófica e varrer da Administração Pública uma série de preconceitos e hábitos arraigados, que são no fundo causadores de seu gigantismo e emperramento.

Por isso mesmo, terá de constituir uma preocupação fundamental do próprio Presidente. Se faltar essa condição, qualquer tentativa será infrutífera. Por outro lado, se for enfrentada com decisão, e se contar com o engajamento pessoal do Presidente, a desburocratização poderá representar, por si só, um programa de Governo. Trata-se de tema eminentemente popular e de alto significado político, um dos poucos em que existe amplo consenso na opinião pública. E constitui, provavelmente, a maneira mais objetiva de assegurar o apoio do empresariado e a confiança dos humildes, que são as maiores vítimas da burocracia governamental.

### **A burocracia onipresente**

O acirrado debate que ultimamente se

travou neste país em torno do problema da Estatização — debate que nem sempre primou pela objetividade — teve, a par de algumas conseqüências positivas, pelo menos uma claramente negativa: tendo concentrado as baterias sobre o problema da expansão e proliferação das empresas públicas, isto é, sobre o crescimento do Governo como Empresário, deixou de atentar para um problema ainda mais preocupante — o incessante crescimento do Governo como Governo.

Desejo referir-me ao aumento desmesurado da interferência do Governo na vida do empresário, que vem sendo submetido cada vez mais aos controles e regras estabelecidos pelo Governo.

Não se trata de problema novo. Há cerca de 10 anos já afirmávamos que o "empresário brasileiro é uma ilha de iniciativa cercada de Governo por todos os lados". Ao longo do tempo, operou-se no Brasil uma progressiva concentração de poder normativo nas mãos do Estado, especialmente na Administração Federal, que vem ampliando sua interferência, e, conseqüentemente, expandindo extraordinariamente sua dimensão.

A empresa privada tem hoje seu dinamismo e produtividade inegavelmente afetados pela onipresente burocracia governamental. Dela passou a depender para as operações mais rotineiras, que estão sujeitas a uma infinidade de autorizações, licenças, permissões, informações e controles, inclusive sobre os preços que pode praticar. Essa crescente dependência dos órgãos da Administração — Serviços, Departamentos, Comissões, Conselhos etc. — constitui, a nosso ver, problema ainda mais preocupante do que a própria expansão da atividade do Estado como empresário, que tem merecido, no entanto, uma atenção incomparavelmente maior por parte dos empresários e do Governo.

A asfixia burocrática não afeta apenas a grande empresa, mas, sobretudo,

\* Extraído do *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 fev. 1979. Especial. p. 3

\*\* Ministro Extraordinário para Assuntos de Desburocratização.

a verdadeira matriz da livre iniciativa, que é a pequena empresa.

É certo que estamos diante de um processo muito antigo, com raízes profundas em nosso passado colonial que não deve ser debitado ao atual Governo, nem aos que o precederam. Mas é imperioso que se dê início à sua reversão.

#### O silencioso esforço de 1967

De 1967 a 1969, empreendemos um intenso trabalho de desburocratização, descentralização e simplificação da máquina administrativa federal. Empenhando-nos pessoalmente nessa batalha, colocando a seu serviço todo o peso da autoridade do Ministério do Planejamento, que então exercíamos, e valendo-nos dos poderes instituídos pelo Decreto-lei 200, de cuja elaboração havíamos participado.

Estávamos tão convencidos como continuamos a estar de que esse trabalho constituía condição essencial à aceleração do nosso desenvolvimento. A íntima conexão que existe entre desenvolvimento e eficiência da Administração Pública aumenta dramaticamente nos países, como o Brasil, em que, dada a insuficiente capitalização do

setor privado, o Estado ainda exerce uma função dominante na economia.

A Reforma Administrativa iniciada, em 1967 operou neste país uma revolução silenciosa, que não foi adequadamente divulgada.

Não hesito em afirmar que os altos índices de crescimento que se verificaram a partir de 1968 não teriam sido possíveis se a máquina federal não tivesse sido profundamente transformada, flexibilizada, descentralizada e dinamizada.

#### A descentralização administrativa

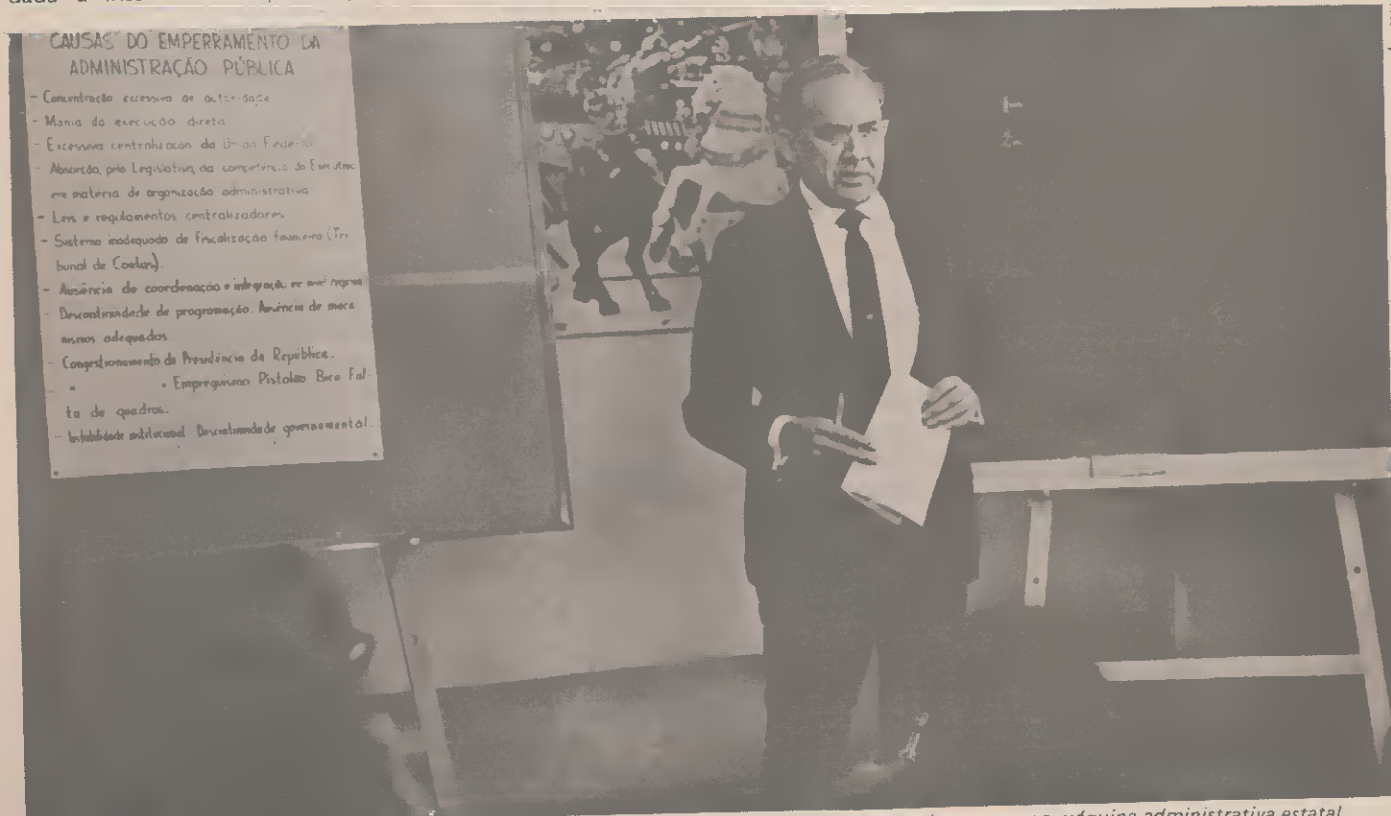
Decididos a atacar diretamente as causas do emperramento secular da máquina do Estado, empenhamo-nos a fundo na pregação e implantação de uma nova filosofia de Administração.

A centralização das decisões, inspirada no gosto pelo poder pessoal e na inapetência para delegar, constitui a doença mais grave do organismo administrativo e a característica marcante de nossa história administrativa. A centralização executiva é a principal responsável pela lentidão das decisões, pelo crescimento burocrático e pelo esvaziamento das chefias de nível inferior. Daí haveremos erigido em pedra de toque da reforma o princípio da des-

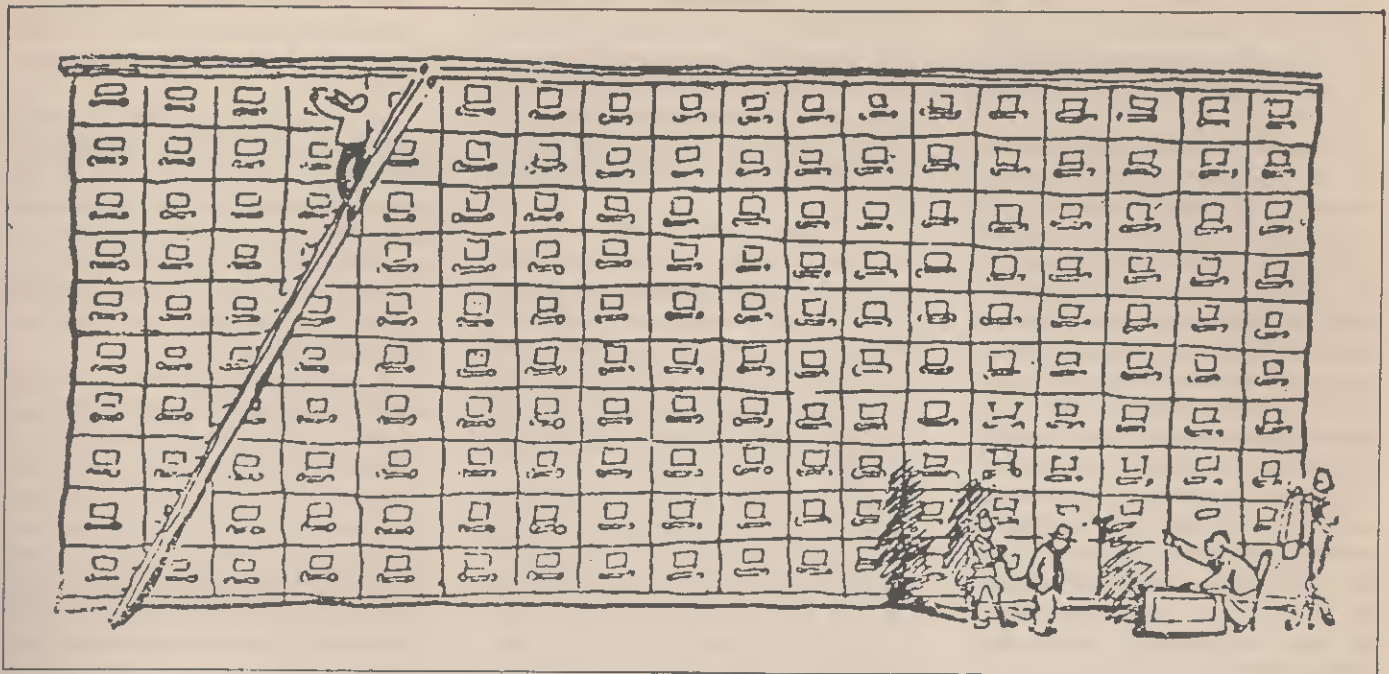
centralização administrativa.

Os resultados alcançados nesse particular foram realmente muito expressivos. Num país em que poucos eram aqueles dispostos a abrir mão da autoridade, conseguimos, só na primeira etapa da Reforma, a expedição de 25 mil atos de delegação de competência, envolvendo cerca de 20 milhões de decisões individuais por ano. Somente as primeiras delegações aos ministros, efetuadas pelo Presidente da República logo depois do Decreto-lei 200, permitiram que cerca de 100 mil processos por ano deixassem de subir à assinatura presidencial. O exemplo foi imediatamente seguido pelos ministros, que passaram a delegar a seus subordinados as decisões de rotina, com o que puderam dedicar-se integralmente às tarefas que constituem os verdadeiros objetivos de cada Ministério.

Por outro lado, graças aos poderes outorgados pelo Decreto-lei 200 (posteriormente consagrados na emenda constitucional de 1969), o Executivo passou a dispor de maior liberdade para regular a estrutura da Administração Federal. Essa circunstância conferiu à Administração Pública nova flexibilidade e agilidade, o que lhe tem permitido



Hélio Beltrão, Ministro Extraordinário para Assuntos de Desburocratização, foi convocado para desempenhar a máquina administrativa estatal.



acompanhar as rápidas mutações verificadas no plano econômico e social. Entre 1967 e 1969 alguns milhares de decretos e atos de reorganização foram expedidos com esse objetivo em toda a área da Administração Federal.

Uma boa parcela do chamado "milagre brasileiro" pode e deve ser acreditada a essa revolução silenciosa.

#### A delegação ao setor privado

Merece ainda especial referência a inclusão, no Decreto-lei 200, do importante princípio da execução indireta, segundo o qual não deve o Estado executar diretamente aquilo que puder ser eficientemente contratado com o setor privado.

Boa parte de nosso tempo como Ministro do Planejamento foi devotada ao esforço de implantar na Administração esse princípio, do maior alcance para a contenção do processo de estatização. Com grande empenho pessoal, e não pequena dificuldade, conseguimos incorporá-lo à regulamentação e operação de um sem número de órgãos e empresas federais. Hoje a maior parte dos grandes programas federais está na realidade sendo executada pelo setor privado, que, em muitos casos, encontra na realização desses programas seu principal mercado. Aquilo que anteriormente constituía conspícua execução, como o programa rodoviário, que há muitos anos já era in-

teiramente empreitado pelo DNER, passou a constituir regra quase geral. Para citar apenas alguns programas de grande dimensão, mencionem-se os de habitação e saneamento (BNH), a orientação adotada para desenvolvimento da marinha mercante e das indústrias de construção naval, petroquímica, de comunicações e bens de capital, o programa do Mobral e descentralização que se vem verificando nas operações do próprio BNDE, que, a exemplo do BNH, se está convertendo nitidamente em banco de segunda linha.

Esse importante aspecto da Reforma Administrativa — que procura conciliar o irreprimível crescimento da área pública com o fortalecimento da empresa privada — tem sido esquecido nos debates um tanto emocionais que se têm travado sobre "estatização".

#### Em busca do reequilíbrio federativo

Outro aspecto do princípio da execução indireta consagrado no Decreto-lei com os Governos locais, para o fim de transferir-lhes a execução de programas e a utilização de recursos federais. O repasse de recursos entre órgãos federais e locais acelerou-se grandemente a partir da reforma, representando hoje, na maioria dos casos, o grosso dos investimentos e dispêndios programados pelos respectivos Governos.

Com essa orientação, buscou-se atenuar o desequilíbrio existente na Fe-

deração, em decorrência do esvaziamento progressivo da autoridade e dos recursos próprios dos Estados e Municípios.

De fato, ao longo do tempo, o Governo federal, usando e abusando de sua competência constitucional, foi ocupando a maior parte da área anteriormente reservada à competência estadual e municipal. Intrometeu-se na assistência médica, na construção de casas, no ensino, no abastecimento, praticamente em quase todos os campos de atividade tradicionalmente locais. Foi além: legislou tributariamente em relação a todos esses aspectos, o que importou em excluir praticamente a possibilidade de os Governos locais levantarem recursos com o mesmo objetivo. Não cabe, nesta oportunidade, analisar as causas e mecanismos que estão na origem desse processo concentrador. O certo é que os pequenos problemas que afetam a vida diária do cidadão, no vasto território nacional, deixaram de ser resolvidos pela autoridade próxima, aquela que pode dar não só a solução mais rápida como a mais adequada, peculiar ao caso. Estão cada vez mais sujeitos à demorada e padronizada administração desse enorme organismo centralizado que é a Administração Federal, que não dispõe da vivência local nem se sente premido pela proximidade do problema.

A solução desse grave problema é de índole constitucional, transcenden-

do o âmbito da Reforma de 1967. Mas é de justiça reconhecer que a aceleração de convênios e repasses tem contribuído para minorar os inconvenientes desta situação.

Como se vê, a Reforma Administrativa de 1967 alcançou importantes resultados no campo da descentralização de decisões, da flexibilidade de organização e da execução indireta. Mas, tendo perdido intensidade a partir de 1969, não chegou a realizar seus objetivos finais e mais profundos de simplificação e desburocratização. Nesse campo, não houve tempo para retirar todos os resultados da ampla sementeira que então realizamos.

Parece-nos chegada a hora de retomar a conceituação simplificadora e desburocratizante e, a partir daí, realizar a grande Reforma Administrativa que o país espera, cujas repercussões políticas, econômicas e sociais serão imprevisíveis.

Nosso objetivo não deve ser apenas a desburocratização do Serviço Público, e sim a desburocratização do próprio Brasil.

#### Um roteiro para desburocratizar o Brasil

Com esse objetivo, e encorajados pelas recentes declarações do novo Presidente, gostaríamos de propor ao Governo João Baptista de Figueiredo o seguinte roteiro:

I. Colocar a desburocratização no primeiro plano das preocupações do Governo, sob a orientação e com o firme endosso do próprio Presidente.

II. Declarar, com nitidez, os princípios que passarão a nortear o comportamento da Administração em suas relações com o público.

Começemos por transferir da vida particular para a vida pública o princípio da presunção da veracidade, que consiste em acreditar que as pessoas estão dizendo a verdade até prova em contrário.

É preciso acreditar mais nas pessoas do que nos papéis; dar mais importância ao fato do que ao documento.

Ora, sucede que o Brasil nasceu sob o signo do cartório, da ata, do registro e da certidão. Disto decorre uma certa inclinação a só se acreditar que uma coisa realmente aconteceu depois que se transforma em documento escrito (a presença do defunto merece menos fé que a certidão de óbito). Essa ten-

dência foi exacerbada na administração pública, onde prevalece o princípio oposto ao da presunção da verdade. Perante a administração pública, suas leis e regulamentos, vigora a estranha presunção de que uma pessoa está sempre mentindo até prova em contrário.

Essa presunção mórbida conduz ao absurdo de exigir-se do honesto a prova de que não é desonesto; de atropelar-se o contribuinte com exigências fúteis; de exigir-se do trabalhador que perca dias de salário para produzir uma montanha de certificados, atestados e certidões, apenas porque é proibido acreditar no que ele diz.

Propomos que o atual "policial" seja substituído por um comportamento que poderíamos chamar de "atuarial". Consiste ele em aceitar conscientemente, em troca da simplificação processual e da agilização da confiança, dispensando documentos e certidões e abolindo autorizações, aprovações, registros e outros tipos de controles onerosos e formais que foram criados para evitar a ocorrência excepcional de fraudes, que são, na verdade, inevitáveis.

Sabemos que a sociedade não é feita de anjos. Não ignoramos que existe sempre alguém disposto a burlar a lei em proveito próprio. Mas também sabemos que os casos de fraude não constituem a regra, mas a exceção. Para cada 100 requerentes, pelo menos 95 estão agindo de boa fé e pagando injustamente o preço da desconfiança. Por outro lado, nenhum documento ou certidão consegue impedir a fraude premeditada, que em geral só é descoberta *a posteriori*. Quando o interessado é realmente desonesto, não há documento que não possa ser falsificado nem controle que não possa ser contornado. Por outras palavras: a experiência nos ensina que o excesso de exigências e controles prévios não consegue evitar a ação do desonesto; serve apenas para dificultar a vida do honesto.

A partir dessas premissas, claramente endossadas pelo Governo, promover-se-á a revisão das normas vigentes na administração pública, suprimindo-se qualquer exigência de aprovação, autorização, certidão, documento, atestado, visto, guia, averbação ou registro que não resista ao teste da absoluta necessidade.

Em certos casos, a abolição da exi-

gência far-se-á de forma gradual e experimental, ficando sujeita a revisão com base em acompanhamento estatístico.

A abolição dos controles eminentemente formais resultará automaticamente na redução substancial da máquina administrativa e do desperdício burocrático, o que deverá cobrir com ampla margem os riscos assumidos.

Esta será, a nosso juízo, a maneira correta de abordar o problema da desburocratização do país.

A abordagem incorreta consistirá em praticar, uma vez mais, o erro de tratá-la como um problema de organização, a ser enfrentado apenas com medidas racionalizadoras de natureza técnica. O principal defeito dessa abordagem — que ignora a natureza essencialmente conceitual e política do problema — é partir sempre do pressuposto de que o controle sob exame é necessário, sendo apenas preciso conferir maior eficiência ao órgão incumbido de exercê-lo. A verdadeira reforma implica em questionar a própria necessidade do órgão, a partir do exame da necessidade do controle.

Se determinado órgão do Governo não é necessário, o que é preciso não é racionalizá-lo, e sim extingui-lo. Mesmo porque, se racionalizarmos o erro, será muito mais difícil suprimi-lo.

Desnecessário é dizer que o enfoque do risco calculado pressupõe, como contrapartida, a punição oportuna daqueles que se prevaleceram da distensão para o alcance dos objetivos ilícitos. A falsidade e a fraude deverão ser exemplarmente punidas, mediante a aplicação e eventual aperfeiçoamento da legislação vigente. A Justiça terá naturalmente de engajar-se na Reforma, como peça importante do processo.

Se o novo Governo resolver atacar o problema da forma que acima preconizamos, decidindo-se a correr o risco calculado da desburocratização, poderá realizar, a curto prazo, uma verdadeira revolução, libertando-se o país de um processo até certo ponto inconsciente, que vem elephantizando a administração pública e infernizando a vida dos brasileiros.

Trata-se no fundo, de estender a distensão ao campo econômico e social, o que não deverá constituir tarefa muito difícil para um Governo que se propôs aceitar o desafio e os riscos da distensão política. ●