

O RITUAL DA DESBUROCRATIZAÇÃO: SEUS CONTEXTOS DRAMÁTICOS E REPRESENTAÇÕES*

MARIA ELIANA LABRA**

1. *Introdução*; 2. *A desburocratização como ritual*;
3. *Breve histórico do ritual da desburocratização*; 4. *O Programa Nacional de Desburocratização e suas representações*; 5. *As possíveis categorias de análise*.

“Cuidado companheiro
A vida é pra valer
Não se engane não,
É uma só.
Duas mesmo, que é bom,
Ninguém vai me dizer que tem,
Sem provar muito provado,
Com certidão passada
Em cartório do céu
E assinado embaixo: Deus.
E com firma reconhecida...”

(*Samba da bênção*, Baden Powell e Vinicius de Moraes)

1. *Introdução*

Este trabalho é o resultado de pesquisa inicialmente destinada a estudar a “desburocratização” a partir da apreensão das representações que, a nível do discurso, atores e indivíduos fazem do fenômeno.

A abordagem do problema teve sua primeira inspiração na análise que Roberto da Matta faz do que ele chama de “dilema brasileiro” no seu livro *Carnavais, malandros e heróis*.¹

* Versão modificada do trabalho final preparado para a disciplina antropologia da burocracia no Curso de Mestrado da EBAP, 1981, e divulgado como n.º 10 da Série Cadernos EBAP.

** Mestranda da EBAP e assistente especializada de nível superior da Fundação Oswaldo Cruz/Escola Nacional de Saúde Pública. (Endereço da autora: Rua Mario Portela, 1.611/601 — Bloco C — Laranjeiras — Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Matta, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

Embora o cerne de interesse tivesse sido, em princípio, estudar as interpretações do atual Programa Nacional de Desburocratização, não podemos deixar de vinculá-lo a outros esforços governamentais similares que têm sido empreendidos desde o Estado Novo. Dessa forma, uma ligeira passagem pelos anos 30 e subseqüentes serve de ponto de partida para a colocação da desburocratização como um fenômeno ritualístico que reaparece ciclicamente sob diversas formas, aparatos e discursos, de acordo com a conjuntura política do momento.

Ao abordar finalmente as representações do público, sugerimos possíveis categorias de análise das demandas, sugestões e colocações que as pessoas apresentam através dos meios de comunicação escrita, no que diz respeito ao seu relacionamento com os serviços públicos.

1.1 Objetivos

Os nossos propósitos ficarão mais claros se antes definirmos o que nos textos oficiais se entende hoje por desburocratizar. Seria eliminar “o que o povo chama de burocracia: a morosidade, a complicação, o papelório, o excesso de formalismo, a perda de tempo, a insensibilidade, a fila, o carimbo, o protocolo, os despachos não-conclusivos, os processos volumosos, as despesas inúteis”.²

Neste trabalho tentaremos desvendar os traços ou características mais relevantes desse processo de desburocratização a partir de uma interpretação sócio-antropológica dos discursos oficial e popular. Nesta linha, pretendemos abordar os seguintes aspectos:

a) a desburocratização, sob diversas denominações (reforma administrativa, racionalização, descentralização, etc.), tem-se constituído em um ritual dramatizado pelos sucessivos grupos que chegam ao poder;

b) esse ritual reveste-se gradativamente de caracteres de “operação guerreira” e tem, como objetivo subjacente, legitimar interna e externamente rearranjos institucionais tendentes à maior centralização e melhor delimitação da esfera de poder decisório na cúpula do estamento burocrático estatal;

c) o fenômeno ritualístico e episódico da desburocratização está associado à aparição de “superestruturas” e “superpessoas” dotadas de “superpoderes”, que são colocadas cada vez mais alto na hierarquia de poder;

d) a desburocratização é representada pelos “indivíduos” na “pessoa” do Ministro Hélio Beltrão e não a partir do Programa Nacional de Desburocratização;³ a ele é atribuído o poder extraordinário e quase mágico-religioso de intervir nos conflitos surgidos nas relações Estado-cidadãos;

e) as representações populares da desburocratização revelam relações conflitantes e contraditórias entre o público e a burocracia estatal. Em princípio, tais relações são suscetíveis de análise, a partir de tipologias estabelecidas por esta autora em função do teor, assunto e conteúdo das comunicações escritas do público.

Salientamos que não é nossa pretensão chegar a conclusões “amarradas”, à comprovação/refutação das características anteriormente relacionadas. Muito

² Beltrão, Hélio. *Desburocratização e liberdade*. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 12.6.81, Presidência da República, Brasília, 1981. p. 11-2.

³ Os vocábulos “indivíduo” e “pessoa”, quando aparecem entre aspas, têm o sentido de oposição dado por Matta, op. cit., p. 175.

pelo contrário, este trabalho tem um caráter preliminar e é antes uma incitação ao prosseguimento de investigações sobre o fenômeno.

1.2 Material e métodos

A idéia de realizar um trabalho desta natureza teve sua origem na leitura da seção de cartas dos jornais. A partir de então foi realizado um levantamento dessa fonte de informação.

Com efeito, foram selecionados aleatoriamente exemplares de nove quinzenas (formato dos arquivos) do *Jornal do Brasil* no período março 1980-abril 1981,⁴ e de cinco quinzenas de *O Globo*, abrangendo o período julho 1979-novembro 1980. Foram tomadas 18 cartas de leitores no *Jornal do Brasil* e 19 em *O Globo*, além de numerosos artigos, crônicas, editoriais e entrevistas que vieram enriquecer o material de pesquisa.

Utilizou-se ainda uma série de documentos do próprio Ministro Hélio Beltrão, elaborados nas décadas de 60-80, de forma a reunir uma documentação valiosa que permitiu tentar uma interpretação mais ampla do assunto.

2. A desburocratização como ritual

Do Caderno Especial do *Jornal do Brasil* de 20-7-80 transcrevemos, do artigo intitulado A desburocratização comemora o primeiro aniversário, o seguinte trecho:

“Em 18 de julho de 1979 foi instituído o Programa Nacional de Desburocratização, com o objetivo de simplificar e dinamizar o funcionamento da administração federal, reduzir a interferência do Governo na atividade privada e facilitar o atendimento dos usuários do serviço público. Para orientar e coordenar a execução do programa foi nomeado um ministro extraordinário, integrante da estrutura da Presidência da República.

O programa aplica-se aos órgãos e entidades da administração federal (direta e indireta). As solicitações de informações do ministro extraordinário, resultantes de reclamações dos usuários do serviço público, são endereçadas *diretamente* a qualquer órgão federal e têm tratamento urgente e prioritário, dispensando o trânsito intermediário pelos órgãos superiores.

Ao completar um ano de atividades, já haviam sido expedidos no âmbito do programa mais de 100 atos simplificadores, entre leis, decretos-leis, portarias e outros. Estima-se em cerca de 300 milhões por ano os documentos, exigências e formalidades abolidos por força desses atos.”

Além dessa definição oficial do programa, foi constatado que, no lapso de tempo que vai desde sua criação até os momentos atuais, o mesmo vai aos poucos identificando-se com a abertura política do Presidente Figueiredo, misturando-se às outras medidas “simpáticas”, no campo político, que também são anunciadas. O fenômeno aparece como inédito e chama a atenção. Mas, afinal, qual é a essência da desburocratização? Quando e por que surge? Qual a representação que dela fazem os diferentes atores, expectadores e analistas envolvidos?

⁴ Os jornais anteriores a março de 1980 não estão disponíveis ao público no Departamento de Pesquisa desse matutino.

De acordo com a retórica oficial, aparece em primeiro lugar como uma crítica ao centralismo burocrático, à concentração do poder na cúpula da burocracia estatal, à cristalização da crítica à idéia de que “o Estado, entidade alheia ao povo, superior e insondável, friamente tutelador (...) gera o sentimento que ele tudo pode e o indivíduo quase nada é”.⁵

Em segundo lugar, coloca em evidência que entre o serviço público e o “povo” se interpõe uma massa de leis, regulamentos e papeladas que desmoraliza o governo e denigra os usuários dos serviços públicos.

Esses seriam os dois males fundamentais de uma burocracia de ranço colonial português-francês que absolutizam o poder e o instrumentalizam através de normas anacrônicas, afastando-a do cidadão comum (indivíduos) a quem, por definição, deveria servir e, no entanto, martiriza.

O discurso e a ação se combinam, então, no desfecho de uma campanha para voltar ao modelo ideal de uma burocracia racional-legal, controlada, podada nos seus excessos, democratizada e voltada para o interesse público. Deslocou-se o modelo do seu *locus* meramente administrativo, neutro e eficaz, para constituir-se, ele próprio, em fonte e instrumento de poder e dominação. A solução seria reverter a burocracia ao seu eixo natural, do qual se desviou por vícios históricos que hão de ser corrigidos tenazmente.

Na opinião desta autora, esse empreendimento, tal como hoje se apresenta, pouco ou nada tem de inédito, pois a história administrativa brasileira mostra que a desburocratização constitui-se numa dramatização cada vez mais aperfeiçoada de um ritual identificado mais claramente com o advento da República. Em outras palavras, parece até então aceito como fato natural a existência de uma burocracia encastelada, na qual se aspira entrar como única forma de compartilhar do poder e ser uma “pessoa”.

São criticados os defeitos (corrupção, prebendas, abusos), homens de governo e leis específicas, mas não os princípios e a organização do governo, que configuram a burocracia com uma estrutura de dominação.⁶

Já na República, o espírito liberal atualiza aos poucos essa visão. O fenómeno da centralização foi atribuído à má formação das estruturas organizacionais e, no auge da corrente funcionalista, tratava-se de corrigir as disfunções do modelo ideal weberiano para assemelhá-lo ao protótipo norte-americano. A partir dos governos militares, em 1964, trata-se de disciplinar o caos deixado pelos governos anteriores e tecnificar as decisões através de atos de exceção. É a era da racionalização, o auge do planejamento. Em 1979, constata-se que o problema é um vício histórico arraigado pelas falhas da democracia. Atualiza-se mais uma vez o discurso e populariza-se a idéia de que o que se busca é a reaproximação Estado-povo.

Em cada conjuntura histórica, entendida na sua totalidade econômica, política e social, o ritual da desburocratização adquire traços progressivamente mais marcantes, transformando-se em instrumento ideológico de legitimação do poder exercido pelas sucessivas elites dominantes através da burocracia estatal.

Assim, a cada novo governo republicano corresponde a encenação cada vez mais requintada de um paradoxal ritual que contesta o *locus* da dominação e promove sua transformação, justamente para melhor adaptá-la às estratégias de hegemonia dos blocos que chegam ao poder.

⁵ Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. 2. ed. Porto Alegre, Globo, 1975. v. 1, p. 392.

⁶ Schwartz, Stuart. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo, Perspectiva, 1979. p. 294.

A dramatização desse ritual vai além dos gestos e discursos. Promove-se todo tipo de comissões (elenco) e surgem novas estruturas (cenários). Promulgam-se novos decretos, leis e regulamentos (roteiros). Desfecham-se campanhas de divulgação junto ao público (propaganda). Completa-se a cerimônia com a burocratização e rotinização do ritual que, de fenômeno social, passa novamente ao seu lugar de fato natural. Numa fase posterior à dramatização é retomada e tudo começa de novo.

O rito da desburocratização aparece, dessa forma, como uma dramatização que adquire todo seu significado quando é apresentada como algo extraordinário, “que abre as portas da esperança, abrangendo, nas suas formas solenes e complicadas, toda a verdade de um grupo ou momento histórico”.⁷ A encenação da desburocratização permite que a sociedade e os grupos no poder, por um instante, se olhem entre si e a si próprios de uma outra forma, senhem um mundo novo, descomplicado, mais fácil de viver, sem contradições de classe e livre dos atavismos do passado. Entretanto, esse momento dramático não pertence ao chefe supremo da nação. A cerimônia há de ser presidida por um ser dotado de poderes quase mágicos, de superpoderes. Trata-se de uma “superpessoa” que, por suas qualidades e suas relações, se converte em pessoa-instituição capaz de defender e deflagrar o processo de dramatização, revestida de uma aura que a coloca “acima e além das acusações”.⁸

O ritual da desburocratização, a nível do imaginário simbólico, reveste-se progressivamente de caracteres guerreiros. De tímidas escaramuças, vai assumindo a forma de uma batalha, com suas estratégias, suas táticas, suas armas e seu exército. Identifica-se cada vez melhor o inimigo. Bandeiras, emblemas e lemas são agitados em sucessivas operações a mando do “general-em-chefe” do exército de batalhões dispostos a tudo enfrentar para derrotar a burocracia. Assim, chega-se em 1979-81 à declaração aberta de guerra à burocracia, na qual já não somente o Estado-Maior está envolvido, mas para a qual conchama-se também os soldados rasos e voluntários, recrutados para o maior êxito da sagrada missão, dessa vez em prol da liberdade, da democracia e dos direitos humanos.

Embora reconhecendo que a empresa será demorada, agora não haverá recuos. A guerra será ganha e povo, exército e governantes abraçar-se-ão felizes e elevarão louvores a Deus pelo reencontro tão esperado, após exorcizados os malefícios da burocracia.

3. *Breve histórico do ritual da desburocratização*

A história desses momentos permite concluir pela caracterização da desburocratização como um drama vivido ciclicamente pelas pessoas-entidades ou superpessoas colocadas no topo da hierarquia social e que compartilham do poder. Esse drama, por outra parte, é contemplado com incredulidade, indiferença, curiosidade ou esperança pelos indivíduos em geral.

Como foi dito, já antes da República apontavam-se os problemas acarretados pela centralização, ligada ao processo mediante o qual o estamento aristocrático se assentou no poder. Sobre isso, Faoro⁹ dá minuciosa explicação, razão pela qual torna-se desnecessário, portanto, entrar na análise desse processo.

⁷ Matta, Roberto da. op. cit., p. 31.

⁸ Id. ibid., p. 181.

⁹ Faoro, Raymundo. op. cit., v. 1 e 2.

Para estabelecer o elo entre o discurso pré-republicano e o atual sobre burocratização (entendida como centralização), vale a pena reportar-se a Paulino José Soares, Visconde de Uruguai. Em 1862 argumentava em seu Ensaio sobre direito administrativo¹⁰ que a descentralização era a única forma de acabar com a balbúrdia reinante nos serviços públicos da época. Segundo Soares, a centralização multiplica as rodas e as peças da máquina administrativa, os empregados, as comunicações hierárquicas, a papelada, as dúvidas e as formalidades pueris e de mero aparato. Aumentam as despesas com empregados assalariados e criam-se condições para a concessão de favores particulares. Na medida em que fortalece mais o Poder Executivo, põe os cidadãos na dependência do poder central, desfavorecendo a liberdade individual.

Sugere aquele autor que o governo deve ser bem organizado e permitir as ações de livre iniciativa particular, quando são mais eficazes e econômicas do que as do governo. Os regulamentos, “especialmente os modernos, regulam minúcias insignificantes e fúteis e nada deixam ao executor”.¹¹

Propõe ainda o visconde remover ou atenuar os inconvenientes possíveis e “esperar do tempo, do desenvolvimento do espírito público, e do senso prático da população aquele maior grau de melhoramento, que pode atingir as sociedades humanas”.¹²

O espírito liberal-reformista que inspirou a aguda crítica do Visconde de Uruguai seria tomado na República Nova. No período 30-45, deflagrou-se a campanha pelas reformas de base da administração pública que, contradizendo o discurso populista, levaram à concentração e ao fortalecimento do poder central, ajustando-o aos interesses dos revolucionários de 30. Colocam-se os primeiros quadros em cena, tendo o Dasp o comando do movimento de tecnificação e reforma do setor público. O Dasp continuou em pé mas foi derrotado politicamente, caindo num desprestígio do qual só se recobriria quando, nos anos 46-53, ajudou missões americanas a formular o Plano Salte. Tentou reviver as reformas de base para remover os obstáculos burocráticos à implantação do plano. Porém, fracassa novamente e se retrai, junto com o plano.

É definitivamente após a II Guerra Mundial, com a expansão do capitalismo industrial e sob os ventos do desenvolvimentismo, que aparece o início da desburocratização como um ritual, como cruzada empreendida por valentes cavaleiros contra os males da centralização e da burocracia que inviabilizavam o novo papel empresarial do Estado brasileiro.

Em julho de 1956, Juscelino Kubitschek forma a Comissão de Simplificação Burocrática — Cosb, ligada ao Dasp. Seu lema era acabar com os entraves burocráticos e melhorar o atendimento ao público. Propõe-se a eliminar a centralização, simplificar rotinas, suprimir órgãos inoperantes, etc.

Não são conhecidas exatamente as verdadeiras razões, mas o caso é que a estratégia da Cosb parece ter falhado porque utilizava táticas unilaterais para atacar a ineficiência.¹³ Aparentemente, o fato de ela estar ligada ao Dasp,

¹⁰ Soares, Paulino José. Ensaio sobre direito administrativo. Apud Ministério do Planejamento e Coordenação Geral/ERA. *Reforma administrativa em marcha — relatório de atividades em 1967 e 1968*. p. LXXX — LXXXII.

¹¹ Id. *ibid.*, p. LXXXII.

¹² Id. *ibid.*

¹³ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral do Brasil/Semor — FGV/EIAP. *Modernização e reforma administrativa do Governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*. I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa (1ª etapa) s/d. p. 57.

encarregado de penetrar no funcionalismo público mediante treinamento, criava atritos no poder.

Assim, paralelamente criou-se um novo quadro hierarquicamente superior: a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa) — “para descer a fundo nos problemas da máquina administrativa, equacioná-los e propor soluções”.¹⁴ A campanha da Cepa perdura quatro anos, após os quais se desvanece, deixando no campo de batalha montanhas de estudos, projetos e minuciosos relatórios.

Chega a vez do Presidente João Goulart. Havia que ser empreendida novamente uma reforma que eliminasse o mais depressa possível as deficiências da administração federal. Era urgente tecnificar e modernizar o Poder Executivo para transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico. Havia que se desencadear ampla descentralização até o nível de guichê. Precisava-se uniformizar, padronizar e integrar órgãos, intelectualizar o processo decisório (fazê-lo consciente) e homogeneizar os objetivos dentro dos ministérios.

Visto que não adiantara no passado incumbir dessas tarefas pequenos grupos sem poder, a alternativa foi subir ao topo da hierarquia governamental, ampliar os quadros, desenhar novas estratégias, consubstanciá-las em planos de execução que, na forma de projetos de lei, o Congresso deveria aprovar, institucionalizando uma nova ordem administrativa.

Para tanto, foi designado um ministro extraordinário para a reforma administrativa. Integram seu estado-maior militares, civis e técnicos dos altos escalões e são formados 23 esquadrões (grupos de trabalho) compreendendo mais de 200 “soldados” imbuídos do espírito patriótico da reforma. Porém, a situação política não permite aos congressistas conceder atenção aos problemas administrativos. E assim a nova cruzada contra a burocracia é derrotada mesmo antes de ser iniciada.

O advento dos governos militares em 1964 seria novamente consagrado pelo ritual das reformas administrativas, só que desta vez o contexto político e o conteúdo ideológico são bem diferentes e as estratégias opostas àquelas até então desenhadas. É um período extremamente interessante e cheio de contradições.

Parte-se da premissa de que não se trata de reformar estruturas deficientes (efeitos) mas sim a filosofia do governo (causas). Não é uma questão técnica, mas eminentemente política. Não há de se confundir planejamento com desburocratização, embora se precise da segunda para viabilizar o primeiro. Assim, o planejamento e a coordenação, prioritários para os planos econômicos do governo, ficam a cargo de um ministro extraordinário que, ao mesmo tempo, deflagra a guerra contra a burocracia por outros novos canais.

A encenação desburocratizante é outra vez montada. Constitui-se a Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra) e a Assessoria Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Asestra), ambas sob o comando de Hélio Beltrão.

A campanha apontaria duas direções opostas, contraditórias: uma, a portas fechadas, destinada a conscientizar o governo militar da necessidade de centralizar a direção econômica mediante o acionamento dos atos institucionais

¹⁴ Id. *ibid.*

que a situação de exceção lhe provê. Pelos mesmos meios, deve também reforçar o poder do Executivo conferindo-lhe as prerrogativas de auto-organizar-se e regular todo o funcionamento da administração federal, direta e indireta (até então atribuição do Congresso).

A segunda face da campanha é aberta e está destinada a "restituir vitalidade e dinamismo ao enorme e inerte organismo burocrático nacional"¹⁵ mediante a descentralização e supressão de papelório. Trata-se de empreender a "operação desemperramento", sob o comando do assessor especial (Hélio Beltrão) do ministro extraordinário de Planejamento, mobilizando para tanto a Comestra, a Asestra e todos os recém-criados quadros a elas subordinados.

A dicotomia centralização/descentralização fica plasmada no Decreto-lei nº 200/67, dando-se assim por encerrado oficialmente um período de reformas que até então tinha sido considerado como episódico e que exigia "muito apoio político e extenso aparato, mas com estéreis resultados".¹⁶

Todavia, a "operação desemperramento" não morre aí. Muito pelo contrário, recobra vida própria no período 66-72, quando o ex-assessor especial (Hélio Beltrão) transforma-se em ministro extraordinário de Planejamento. Entrincheirado nos poderes que o Decreto-lei nº 200 então lhe confere, forma seus próprios quadros: a Comissão Central da Reforma Federal (Ceraf) e o Escritório da Reforma Administrativa (ERA).

Lança-se o ministro na promoção de sua "Operação" e explica que se trata de remover o "entulho grosso" acumulado durante quase dois séculos. Deve-se remover os "gargalos" identificados pelos "cozinheiros" da administração pública. É preciso convocar os "mecânicos" da máquina administrativa, pois são os funcionários "tarimbados" que sabem por que ela enguiça, como consertá-la e azeitá-la.¹⁷

A máquina está emperrada porque existe concentração de autoridade e centralização excessiva na unidade federada; o governo tem mais mania de execução direta; intromete-se em problemas miúdos e o faz com "patas de elefante": há inadequada fiscalização financeira e instabilidade institucional. Empreguismo, "pistolão", "bico", falta de quadros são também causas do emperramento da burocracia.¹⁸

O brasileiro, por formação, não gosta de delegar poderes, não confia em terceiros, acha que fica diminuído. O Brasil é o país do formalismo, tudo vira processo. Trata-se de um vício histórico que vários governos demorarão ainda a corrigir.¹⁹

Temos assim que a "operação desemperramento" traduz-se em apelo despedido de tecnocratismos. Fala do óbvio, na linguagem do povo, em seu nome e para ele, mas ainda colocada acima dele. O púlpito pertence, mais do que nunca, ao estamento burocrático-militar instalado no poder. O público, a massa, os

¹⁵ Beltrão, Hélio. *Contribuições ao estudo de reforma administrativa — considerações preliminares*. Documento entregue ao Ministério do Planejamento em 20.10.64. p. 1.

¹⁶ MPPG/Semor-FGV/EIAP. *Modernização*. ... op. cit. p. 65.

¹⁷ Declarações de Hélio Beltrão extraídas de diversos discursos pronunciados no período 61-66. Ver especialmente Operação desemperramento, out./60 no documento *Contribuições ao estudo da reforma administrativa*, op. cit. e entrevista à revista *Visão* em 9.12.66.

¹⁸ Id. *ibid*.

¹⁹ Id. *ibid*.

indivíduos contemplam de fora e de baixo o cerimonial da batalha contra os moinhos de vento, sem ser mais uma vez convidado a participar.

No interregno 72-79, processa-se a institucionalização da reforma administrativa com a criação da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), novo órgão que substituiu os existentes até então e absorveu a “operação desburocratização”, silenciando-a.

Trata-se agora de um órgão poderoso (presidido por Hélio Beltrão), dentro da estrutura do Ministério do Planejamento, tendo como principal objetivo a implantação e normalização de um sistema efetivo de planejamento que viesse atender às prioridades dos planos nacionais de desenvolvimento.

A estratégia da Semor revela-se extremamente elitizante desde que unidirecionada com exclusividade para a alta administração, considerada como a única capaz de sancionar e legitimar as mudanças propiciadas. Reproduz assim a hierarquização da sociedade maior no interior das instituições estatais e, mais ainda, as decisões (que se busca descentralizar) ficam restritas aos “donos do poder”.²⁰

4. *O Programa Nacional de Desburocratização e suas representações*

A explanação feita na seção anterior procurou levar a um melhor entendimento da dramatização do ritual guerreiro da desburocratização, tal como hoje o estamos presenciando e que, pelo visto, já faz parte do dilema brasileiro.

Tentaremos abordar o fenômeno a partir de dois ângulos: o das representações populares e o do ministro extraordinário para a desburocratização a respeito do seu programa nacional. Assim, será mostrado como o fenômeno se apresenta através do seu discurso ideológico e pelas representações que o público oferece através de cartas e depoimentos aos jornais.

4.1 O cenário

A guerra declarada à burocracia em julho de 1979 mudou de quartel, de tática e de logística. O quartel-general, situado na Esplanada dos Ministérios, reduz-se a quatro pequenas salas, atulhadas de móveis velhos, arquivos, pacotes de papéis, nas quais se amontoam os poucos funcionários que constituem as personagens secundárias deste drama.²¹

A ausência de “guardas”, vestibulos e antecâmaras permite o acesso direto ao general-em-chefe (“Ah” — diz o Ministro Beltrão —, “mas tudo isso é porque eu não tenho organograma. Assim, estou livre desta sequência de chefes a ser percorrida antes do meu gabinete”).²²

²⁰ Com o intuito de sintetizar, não fizemos menção ao fato de a descentralização, impossível de atingir pelos meios propostos, vir sendo crescentemente alcançada pela formação de um vasto setor de empresas públicas, que aos poucos foram escapando à égide dos ministros setoriais formando, assim, um “poder paralelo” que hoje se busca novamente controlar.

²¹ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 abr. 1980.

²² *Ibid.*

Desta vez não há um poderoso estado-maior, nem aparatos, nem grandes bases de operação. É uma guerra sem exército; as hostes são a própria população e os servidores públicos.

O sistema de comunicações é também incomum: quase inexistem os escritos e os poucos despachos são feitos mediante o uso de sinais e iniciais.²³

Temos assim uma primeira oposição interessante ao formalismo dos rituais anteriores. O cenário é uma ilha de antiformalismo no solene Palácio do Planalto. É a antítese do cerimonial palaciano. É a oposição ao mundo do privilégio e do poder, onde os metros quadrados, a mobília, o número de janelas, telefones e subordinados guardam relação direta com a importância e hierarquia do cargo. É o primeiro ato de subversão à ordem estabelecida pelos que mandam.

4.2 O guerreiro

É um homem experiente, afável, acessível, de linguagem simples, direta e clara, para quem não parece haver hierarquias sociais. Embora colocado no cume do poder, projeta uma imagem de pai protetor e prestativo daqueles a quem o poder oprime com sua onisciência. Identifica-se com o povo, os pequenos, os humildes.

Acredita que o povo está certo e deve ser defendido contra as leis opressoras. As leis estão erradas, pois com sua universalidade discriminam e castigam as grandes maiorias sem padrinhos, a massa de anônimos indivíduos marginalizados da rede de relações em torno dos “donos do poder”.

Seu instrumento de luta é a persuasão, a paciente explicação para a conscientização em torno da necessidade de simplificar a vida do cidadão comum.

Seu espírito liberal e democrático não condiz com o rito autoritário e arrogante do “você sabe com quem está falando?”, tal como analisado por Matta.²⁴ Seu destino é “personalizar” a sociedade toda, mediante o tratamento diferencial que aos “indivíduos” vai dispensar e de quem ele é solidário e, também, padrinho.

É um guerreiro e também um apóstolo, com uma pregação revolucionária,²⁵ principalmente dirigida a revolucionar o serviço público. Para tanto, escolheu aguerridos revolucionários que não recebem remuneração para trabalhar nesta cruzada contra a burocracia.

Cabe a esta altura salientar um aspecto que mostra claramente a oposição entre o discurso e a realidade. Enquanto a imagem a nós apresentada é a do chefe cuja fonte de poder é o carisma, de fato essa autoridade, no contexto “racional-legal” em que está inserida, só se faz efetiva desde que seja também legitimada por novos editos supremos.

Com efeito, se bem o Programa de Desburocratização nasceu de um decreto presidencial, não foi por força desse instrumento que se efetivou nos termos apregoados pelo novel ministro extraordinário, quanto ao seu livre trânsito pelas diversas repartições públicas.

²³ Ibid.

²⁴ Matta, R. da. op. cit. cap. 4.

²⁵ *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 nov. 1979.

Precisou-se de um novo decreto presidencial, em 23.3.80, para desburocratizar o Programa de Desburocratização e dar ao ministro os poderes que *de jure* não detinha.²⁶

O decreto, na sua síntese, determina que: 1. as solicitações do ministro, endereçadas às entidades da administração direta, indireta e fundações do poder federal, “terão tratamento prioritário e serão atendidas em regime de urgência”; 2. as reclamações recebidas de usuários do serviço público poderão ser dirigidas diretamente ao órgão causante da reclamação e serão atendidas mediante resposta direta ao ministro, “dispensando o trânsito intermediário pelos órgãos superiores”; 3. o órgão reclamado (por exemplo: nos casos em que continua exigindo formalidades extintas) deve ajustar seus procedimentos às normas vigentes, “sob pena de responsabilidade”.²⁷

Depreendemos do anotado acima que no interior do estamento burocrático, a *sui generis* figura do ministro (nosso idealista e devotado guerreiro) se apresenta como contestadora dos códigos e praxe estabelecidos. A infração às regras autoritárias do jogo é castigada com a indiferença e a omissão e, quem sabe, até com a ironia.

Foi necessário, então, voltar tudo ao normal, ou seja, devolver *por decreto*, ao ministro, a sua autoridade ameaçada, a imposição definitiva do seu poder sobre os que ameaçam inferiorizar seu *status* hierárquico; enfim, esclarecer aos outros qual a sua verdadeira posição em relação aos grupos no poder. Vale dizer, trata-se de deixar bem claro perante todos que o ministro-sem-pasta faz parte inseparável do *staff* e do programa do próprio presidente da República, chefe supremo da Nação.

Dessa forma, restitui-se e legitima-se plenamente o ritual do “você sabe com quem está falando” e que se converterá na chave-mestra da atuação do ministro no interior da burocracia estatal, com repercussões insuspeitadas, como se verá mais adiante.

4.5 A filosofia da missão

A missão é uma operação guerreira: guerra à fila para atestados ridículos, à lentidão na tramitação de processos. Guerra à redundância administrativa. Guerra, em uma palavra, à burocracia.²⁸

Desburocratizar é um desafio revolucionário. É subverter o regime de irresponsabilidade instalado no país desde a Colônia. É a extensão da abertura política ao mundo burocrático, ao cotidiano do homem comum. Trata-se de restaurar a liberdade política entendida como proteção dada ao cidadão contra o arbítrio do Estado.

A guerra à burocracia é a luta pela democratização do país. A centralização burocrática agrava a centralização política e conduz ao autoritarismo.²⁹ Por isso, desburocratizar não é racionalizar. É uma proposição de natureza política, diretamente relacionada com o exercício do poder. Daí significar tam-

²⁶ *Jornal do Brasil*, Editorial Inimiga do regime, Rio de Janeiro, 28 mar. 1980.

²⁷ *Ibid.* 25 mar. 1980.

²⁸ *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 nov. 1979.

²⁹ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 mar. 1981.

bém compelir os detentores do poder decisório a abrir mão desse poder para abreviar a solução dos assuntos de interesse público.

Coloca-se, deste modo, o combate à centralização e ao centralismo burocrático como a primeira prioridade. Mal de todos os males, deu lugar à padronização, ao tratamento igual para situações totalmente desiguais. Note-se que ao buscar o tratamento diferencial, o atual objetivo vai contra todos os princípios das reformas administrativas anteriores a 1964, que preconizavam a padronização e a uniformidade.

No cotidiano, desburocratizar significa proteger o cidadão comum dos males da burocracia, do desrespeito aos direitos do usuário dos serviços públicos.

Há de ser restaurado o princípio da veracidade, de se acreditar nas pessoas, dando-lhes a sensação de que elas passam a existir como tal, a merecer fé. Isto se consegue através da persuasão dos usuários e do despertar neles o inconformismo e da mudança de mentalidade dos servidores públicos para que, de fato, estes passem a servir àqueles.

O alvo são os pequenos (o indivíduo, o pequeno empresário, o pequeno município), pois são menos resistentes ao peso da burocracia. Os grandes convivem com o suborno, a intermediação, a propina. Os pequenos, por não terem condições, precisam submeter-se à tortura das filas, da demora, da frieza dos balcões, desmoralizando-se perante si próprios e deixando de exercer as prerrogativas da cidadania.

A missão é, então, trabalhar no “varejo da liberdade”, no pequeno direito humano negado diariamente. A essência da tese a ser defendida é que toda sociedade tem 2% de “pilantras”, que continuarão agindo, mas que hoje a vida dos outros 98% é perturbada ao exigir-se a todos os honestos que comprovem com documentos que não são desonestos.

Neutralizar e destruir os excessos burocráticos é também lutar contra a inflação, no lado econômico, e garantir a abertura, no lado político.

Os meios de opressão devem ser mudados. Decretos, leis e tudo o que rege a relação serviço público-usuário devem ser questionados e simplificados. A legislação, inspirada no passado colonial, faz com que o cidadão seja tratado como súdito e, o que é pior, se comporte como súdito.³⁰

“Os pequenos e médios empresários não agüentam mais o preço da legalidade (...) A capacidade de expansão do desenvolvimento empresarial está profundamente inibida, o que arrasta consigo a capacidade de expansão do desenvolvimento do país”.³¹

O discurso que acabamos de extrair de numerosos depoimentos do Ministro Beltrão, além de merecer um estudo mais aprofundado pela sua riqueza, deixa-nos a sensação de que “tudo muda para ficar igual”. Com efeito, temos a impressão de que se fala para o povo, por ele e em seu nome, sem que apareça uma proposta de também esse povo participar do poder diretamente, seja pelo exercício real e concreto das prerrogativas de cidadãos, seja pelo controle dos serviços públicos por parte dos usuários. Trata-se, por isso mesmo, de um discurso paternalista que reproduz, sobretudo, a hierarquização social e a oposição “indivíduo”/“pessoa” que tenta suprimir ou negar.

³⁰ Ver, a este respeito, a referência a trechos do *Ensaio do Visconde de Uruguai* (1862) op. cit.

³¹ *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 mar. 1981.

E trata-se, como é óbvio, de um discurso que vem legitimar (mais uma vez) outro discurso maior: o da prenunciada abertura à democratização do país. Atende assim aos fins e interesses concretos do bloco no poder e, a nível ideológico, aos anseios da população em relação a mudanças na burocracia estatal, como estrutura de dominação e controle social.

4.4 As representações populares

As estatísticas do ministro informam que ele recebe mais de mil cartas por mês. O Presidente Figueiredo recebe 200, segundo o *Jornal do Brasil*.³²

Esse dado e a leitura de quase uma centena de cartas e depoimentos levam a acreditar que tenha sido assimilada pela população a imagem da “superpessoa” dotada de poderes sobrenaturais, a projeção do “pai nosso”, do redentor dos pequenos e seus pequenos dramas. Mas esse processo de internalização apresenta-se de maneira difusa, muito associado ao mágico-religioso. Eis que o ministro é chamado de bispo!³³

E não poucos vêem nele o futuro presidente da República que dará o “jeito” definitivo no que se considera “o caos imperante do país”.

A fama do ministro ultrapassa as fronteiras nacionais; o *Miami Herald* publicou reportagem intitulada *Hero rescues Brazil from avalanche of Paper*³⁴ (Herói salva o Brasil de uma avalanche de papel).

A fama do ministro criou-lhe um fardo incômodo. Tornou-se o “para-raio” de tudo de errado que acontece no país.³⁵ Já se tornou comum invocar nas repartições públicas o socorro do ministro. As pessoas estão cada vez mais confiantes nos poderes do ministro, estão com ele, precisam denunciar as arbitrariedades que continuam sendo praticadas pelos funcionários públicos. A expressão “O Hélio Beltrão precisa saber disto”³⁶ denota familiaridade e solidariedade para com o ministro. “Sei que minha queixa não será em vão”³⁷ (...) “Tenho fé que isso vai acabar, pois o nosso ministro terá êxito”³⁸ (...) “O senhor é minha última esperança para me ajudar a receber esta pensão”.³⁹ São todos depoimentos que reforçam a idéia de os anônimos indivíduos terem encontrado finalmente seu pai, padrinho e patrono. Estabelecem com ele uma relação de carinho, respeito, de fé íntima, de esperança.

A admiração, a devoção e a finalidade igualmente estão sempre presentes: “Que Deus lhe abençoe pelo muito que vem fazendo pela desburocratização em nosso país”⁴⁰ (...) “Nossa admiração pelo trabalho tão precioso e votos de êxitos profissionais”,⁴¹ (...) tudo isso é inconcebível e bem atesta o sofrimento do nosso prezado ministro...”.⁴²

³² *Jornal do Brasil*, 26 abr. 1981.

³³ *Jornal do Brasil*, 29 abr. 1980.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Jornal do Brasil*, 15 mar. 1981

³⁶ *O Globo*, 18 nov. 1980.

³⁷ *Jornal do Brasil*, 29 abr. 1980

³⁸ *Ibid.*, 4 ago. 1980.

³⁹ *Ibid.*, 15 mar. 1980.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *O Globo*, 23 ago. 1979.

⁴² *Jornal do Brasil*, 9 ago. 1980.

Deus, o céu e o Presidente Figueiredo são motivo de reconhecimento pela convocação do “Dr. Hélio Beltrão”, sendo especialmente representativa desse fato uma carta que diz: “Em boa hora o Presidente Figueiredo solicitou os préstimos de uma figura excepcional, dotada de invulgar cultura, inteligência e grande experiência na administração pública e privada, o Dr. Hélio Beltrão...”⁴³

A imagem do ministro, assim como seu discurso, projetam-se também nos chefes de repartições. É assim que surgem os funcionários que tentam emulá-lo. O diretor do Departamento de Administração Escolar da UERJ declara ser “um verdadeiro mini-Beltrão” e está empenhado na campanha “facilite a vida do próximo”.⁴⁴

A “guerra” do ministro repercute nos órgãos públicos, como por exemplo com a formação da Comissão de Planejamento e Coordenação de Combate ao Contrabando da Secretaria da Receita Federal e, na Prefeitura do Rio de Janeiro, através do Projeto “Confiança”.

Os provérbios e ditados cunhados pelo ministro também são continuamente invocados pelos reclamantes, como uma forma de invocá-lo, com ele identificar-se e reforçar assim a exposição de fatos que contrariam as intenções, veja-se bem. de Hélio Beltrão e não do Programa Nacional da Desburocratização: “... Hélio Beltrão, usando imagem feliz e precisa, afirmou: *a iniciativa privada é uma ilha cercada de governo por todos os lados*”, em reclamação contra a atenção do serviço público “onde os usuários são tão massacrados pela enervante burocracia”.⁴⁵ Em vez de desburocratizar, o papelório vai aumentar e infernar a vida do duplamente desgraçado em contraposição ao que diz o Ministro Hélio Beltrão: “*temos de confiar antes de desconfiar. Liberdade com responsabilidade...*”.⁴⁶ E ainda: “... *cada um é honesto até prova em contrário*”, como afirma Hélio Beltrão (e indaga)... ou “*cada um é desonesto até prova em contrário*”, como pretende o Ministro Jair Soares?”⁴⁷

Há ainda os que manifestam uma confiança ilimitada nos superpoderes do extraordinário ministro e lhe atribuem o direito de invadir todas as áreas da federação, atraindo para ele mais poderes do que os que atualmente detêm, em nome de uma antiga relação: “Sugiro ao Ministro Hélio Beltrão, de quem tive a honra de ser colega no ex-IAPI, que nomeie comissões com amplos poderes para percorrer as diversas repartições (do INPS) e corrigir na hora as distorções...”.⁴⁸ Ou ainda: “Vamos esperar que o Sr. Hélio Beltrão, com rapidez, atinja todos ou quase todos os focos da burocracia no governo, federal, estadual e municipal que tanto infernizam o cidadão, aviltam e corrompem o sistema administrativo brasileiro...”⁴⁹

Ao Ministro Jair Soares — o mais atingido pelas reclamações — aconselha-se não contrariar “a sábia orientação do Ministro Hélio Beltrão...”.⁵⁰ Por outro lado, se conclama o ministro extraordinário a interferir diretamente na

⁴³ *O Globo*, 30 jul. 1979.

⁴⁴ *O Globo*, 29 jul. 1980.

⁴⁵ *Ibid.*, 5 ago. 1979.

⁴⁶ *Ibid.*, 20 ago. 1979.

⁴⁷ *Ibid.*, 24 nov. 1980.

⁴⁸ *O Globo*, 26 ago. 1979.

⁴⁹ *Ibid.*, 6 ago. 1979.

⁵⁰ *Ibid.*, 26 ago. 1979.

solução dos empecilhos: “Um simples telefonema seu para outro ministro, o do Interior (...), pode resolver a questão”.⁵¹

Temos ainda os pragmáticos, que sugerem medidas concretas de intervenção mais profundas na área do Judiciário (nomear juizados de instrução); na área do Legislativo (extinção do Senado Federal, redução em 50% dos “representantes do povo”); na área do Executivo (deferir as solicitações legais na hora).⁵²

Porém, há também aqueles que desejam expressar seu pessimismo a respeito do “ideal desburocratizante” do ministro. Quer dizer, reconhecem publicamente que estão com ele mas se acham no dever de chamar a atenção para as suas limitações: “Bem sei que o Ministro Hélio Beltrão leva com boa vontade o seu trabalho. Contudo, ele não pode intrometer-se *onde não é chamado*, isto é, em outros ministérios...”⁵³

Finalmente, observamos os definitivamente desesperançados e que em tom irônico apelam para a solução dos seus problemas: “Ó caro Dr. Beltrão, do alto do planalto central onde estás, meio absorvido, lança teu olhar desburocratizante aqui para o Norte e vem ver o que ocorre na Universidade Federal do Pará”.⁵⁴ Nesse caso o problema tinha a ver com dificuldade em obter diploma de conclusão de curso e que o ministro prontamente respondeu, esclarecendo sobre a nova simplificação dos procedimentos. Aliás, é freqüente o ministro responder a cartas, crônicas e denúncias que aparecem nos meios de comunicação, de forma rápida, breve e clara.

A ironia agressiva fica definitivamente estampada na seguinte transcrição de carta publicada no *Jornal do Brasil* de 22.9.80:

“Devoto especial estima ao Ministro Hélio Beltrão, como também grande é a minha simpatia pelos audazes cavaleiros que na Idade Média pelejavam por causas perdidas. O engenhoso e fidalgo ministro acaba de sofrer contundente revés na figura de uma circular emanada da Caixa de Assistência do IBC, solicitando que os médicos credenciados (isto é, dignos de crédito) da instituição apresentem cinco fotocópias de documentos diversos (...) Assim, num peteleco, os magos da burocracia reduzem a pó o lírico esforço daquele probo e tresloucado homem público...”

5. As possíveis categorias de análise

Tenta-se aqui de esboçar algumas idéias em torno de tipologias ou categorizações que poderiam ser eventualmente estudadas numa análise etnográfica, real e em profundidade, a respeito do fenômeno ora em observação.

A matéria-prima que constitui a documentação coletada sugere *a priori* que as representações da desburocratização podem ser agrupadas em torno de, pelo menos, três grandes categorias que têm a ver com: a) a disposição dos autores das comunicações; b) a abrangência dos assuntos; c) o conteúdo das missivas ou textos.

⁵¹ *Jornal do Brasil*, 29 abr. 1980.

⁵² *O Globo*, 6 ago. 1979.

⁵³ *Jornal do Brasil*, 20 abr. 1980 (grifo no original).

⁵⁴ *Ibid.*, 1 abr. 1981.

Continuando, serão detalhados os resultados dessa pesquisa em relação aos pontos *a* e *b*. Quanto ao item *c*, de certa forma adiantamos algo na seção específica sobre representações. Não obstante, é aspecto que evidentemente merece maior e melhor atenção do que a dispensada neste trabalho.

5.1 A disposição dos autores das comunicações

A partir da identificação do tom, da linguagem e do estilo dos textos analisados, logra-se distinguir, com alguma redundância, as seguintes personagens: reformistas, confiantes, colaboradores, agradecidos, torcedores, ufanistas, suplicantes, pedintes, denunciantes, desiludidos, revoltados, irônicos e filósofos.

5.2 A abrangência dos assuntos

É impressionante a variedade de assuntos comunicados ou cobrados ao ministro. Por outra parte, constatamos que “tudo pode acontecer” nas relações serviço público-usuário. Revela-se um Brasil fantástico (que país é este?) onde o drama kafkaniano cobre crua realidade e tragicômica concretude.

Em prol da síntese e da objetividade, simplesmente listaremos subcategorias de assuntos, citando tão-somente os casos mais relevantes.

Os assuntos reclamados, apontados ou denunciados referem-se principalmente a:

- a) excessos de documentos, muitos deles já extintos, para:
 - obter registro de profissionais, diplomas, certificados vários, credenciamentos;
 - compra e registro de imóveis;
 - aposentadorias, pensões, auxílios diversos;
 - constituição de sociedades anônimas;
 - recibo do depósito compulsório;
 - resgate do Fundo 157;
 - instalação de pequenas indústrias.
- b) supressão de documentos e atos inúteis, vários já extintos que continuam sendo exigidos:
 - reconhecimento de firma e autenticação de xerox;
 - exigência de apresentação do título de eleitor e CPF para tudo;
 - revalidação periódica da carteira de esposa ou companheira de aposentado;
 - exigência de receita para cada remédio fornecido pela Ceme;
 - atestado para receber auxílio-família, no qual duas testemunhas declarem que o filho do requerente nasceu, é solteiro e não tem rendimentos próprios;
 - para importar bolas de golfe;
 - atestados de vida, idade e residência, especialmente para idosos e indigentes;
 - foros e laudêmios.
- c) restituição:
 - a qualquer médico ou odontólogo (e não somente aos do Inamps) do direito de emitir atestados e licenças por doenças;
 - do atestado de bons antecedentes civis e criminais (“Depois do Ministro

Hélio Beltrão, são admitidos (...) indiciados e réus como empregados públicos e particulares (...) na própria polícia (...) transporte de valores, e fornecidas carteiras de motorista a réus de crimes culposos e mesmo dolosos.”) d) influência direta do ministro sobre praticamente todos os ministérios e repartições públicas, seja a nível federal, estadual ou municipal.

Pede-se ao Ministro Beltrão, por exemplo, intervir junto a ministérios para que revisem processos, ou à Prefeitura do Rio de Janeiro para que faça, com a Feema, convênio que permita acabar “com os mosquitos de Jacarepaguá”. Especialmente citado tem sido o ministro da Previdência Social, por exemplo, para que sejam concedidos sem demora benefícios por tempo de serviço (“pé-na-cova”), ou seja dado tratamento mais justo aos donos de hospitais; ou ainda, que reajuste as pensões semestralmente, segundo a lei.

Esses são apenas exemplos de uma lista de numerosos apelos.

Outras possíveis categorias de análise poderiam ser levantadas em relação, por exemplo, aos órgãos objeto de reclamação ou aos aspectos da vida em que mais fortemente interfere o Estado. Nesse sentido, imaginamos válido estudar os “acessos” aos serviços que o Estado oferece para chegar inclusive a medir o grau de conflito que gera a relação serviço-usuário, segundo o objetivo-fim da instituição de que se trate.

Praticamente todos os aspectos da vida humana são regidos ou controlados pelo Estado através de sua máquina burocrática, mas a contradição principal talvez resida no fato de ela não estar a serviço dos cidadãos, se não a serviço de si mesma, fazendo de sua própria eficiência o fim último. Isso ocorre com o exercício dos direitos à saúde, ao trabalho, à educação, à moradia, à justiça, ao descanso, à participação, sistematicamente obstaculizados por uma relação cartorial de dominação que oprime e exacerba os espíritos da maioria silenciosa e desprovida de poder.

O discurso oficial em torno do Programa Nacional da Desburocratização capta muito bem esse quadro e oferece a esperança de modificá-lo. As respostas à motivação despertada por esses apelos são de uma riqueza que vai muito além das possibilidades surgidas da pesquisa precedente. Analisar isso tudo no contexto da conjuntura política atual é uma das provocações a que este trabalho se propõe.

Summary

The National Debureaucratization Program initiated by the Brazilian Government in 1979 motivated the author to investigate certain aspects of the proposed process of change. Those aspects included, on the one hand, the new language employed by the Special Minister for Debureaucratization to define and popularize the Program and, on the other hand, the popular reactions and responses that were awakened.

From an anthropological focus, the article briefly analyzes the administrative reforms that preceded the present Program concentrating on the public statements of the Minister and on demands resulting from problems faced by the users of government services. Newspaper accounts of declarations and interviews given by the Minister, letters to the editor, and official documents on administrative reform are utilized as sources of evidence.

The author concludes that the announced intention to modernize and streamline state machinery constitutes a form of ritual that is restaged by each new government that takes power. Furthermore, the process has acquired successively more and more characteristics of a warlike ritual culminating in the present Debureaucratization Program and "declaration of war" against bureaucracy. The citizens believe the words of the Minister and attribute to him magico-religious powers, trusting that his miraculous intervention will alleviate their bureaucratic nightmare.

Finally, analytic categories are suggested for grouping public demands according to their tone and topic areas.

Bibliografia

Beltrão, Hélio. *Mensagem à Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara*. Projeto de Lei s.n., 1961.

———. *Contribuições ao estudo de reforma administrativa* — Considerações preliminares. Documento entregue ao Ministério do Planejamento em 20.10.64.

———. *Reforma administrativa federal*. Palestra realizada em 14 de julho de 1965 no IV Curso de Atualidades Brasileiras, Ipês/GB.

———. *Operação desemperramento*. Documento apresentado ao Presidente Costa e Silva, em 23 de outubro de 1966.

———. Discurso proferido na Sessão de Encerramento da Semana da Reforma Administrativa, em 18 de outubro de 1968.

———. *Desburocratização e liberdade*. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 12.6.81, Presidência da República, Brasília, 1981.

Brasil. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral/ERA. *Reforma administrativa em marcha — atividades em 1967 e 1968*.

———. MPCG/Semor-FGV/EIAP. *Modernização e reforma administrativa do Governo federal brasileiro: quatro décadas de experiência*. Documento apresentado ao I Seminário Interamericano de Reforma Administrativa (1ª etapa). s.d.

Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. 2. ed. Porto Alegre, Globo, 1975. v. 1.

Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 23, 25 e 29 mar.; 4, 14, 24, 26, 27 e 29 abr.; 25, 28 e 30 de maio; 20 jul.; 1, 4 e 9 ago.; 19 e 22 set.; 21 e 28 nov. e 4, 18 e 20 dez. 1980; 1, 8, 12 e 16 de fevereiro; 8, 15, 19 e 25 mar. e 1, 12 e 26 abr. 1981.

Matta, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis*. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

Mills, C. W. & Gerth, H. H., org. *Max Weber* — ensaios de sociologia. 5 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

O Estado de São Paulo, São Paulo, 19 set. 1980.

O Globo, Rio de Janeiro, 7, 22, 29 e 30 jul.; 5, 6, 11, 12, 20, 23 e 26 ago.; 3 e 6 set.; 18, 24, e 27 nov. 1979; 22 e 28 de jun.; 20 jul.; 30 ago. e 13 out. 1980; e 22 fev. 1981.

Schwartz, Stuart B. *Burocracia e sociedade no Brasil colonial*. São Paulo, Perspectiva, 1979.

Visão. Uma lição contra a burocracia. Entrevista de Hélio Beltrão. São Paulo, Editora Visão, 9.12.66.

Reembolso Postal: uma livraria em cada cidade

prático, rápido, seguro