

# Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real\*

*Helio Beltrão*

## Centralização e burocratização

Ao ser agraciado com o honroso título de Homem de Visão de 1980, fui informado de que a escolha decorrera de minha “eficiente e pioneira ação sistemática na luta contra os excessos burocráticos e a centralização administrativa do Brasil”.

Recebo a homenagem como poderoso estímulo ao esforço em que me empenho há mais de 40 anos, e que tem norteado meu comportamento como Administrador, na vida pública e no setor privado.

Entretanto, acima do encorajamento e da satisfação pessoal, quero acreditar que o episódio assinala o amadurecimento de um consenso nacional sobre a importância, a urgência e o significado político da luta contra a centralização e a burocratização progressiva do país.

A concentração das decisões no nível central da Administração representa uma sobrevivência deplorável de nosso passado colonial. E não se coaduna com a urgência de nossos problemas e a dimensão de nosso país. Ela não é apenas a causa principal do lamentável retardamento das decisões

---

\* Discurso proferido em 8-12-80 pelo ministro Helio Beltrão, ao receber o título de Homem de Visão do Ano, instituído pela revista *Visão*, de São Paulo.

\* Ministro da Desburocratização.

do Administrativo Federal; é também responsável pela inibição do dinamismo econômico e social, pelo esvaziamento da Federação e pela marginalização dos mecanismos e lideranças locais.

Como fator agravante, o centralismo burocrático acarreta inevitavelmente a padronização das soluções. Provoca a exacerbação de uma ótica excessivamente *central* dos problemas nacionais, que tende a aplicar soluções uniformes a um país imenso e heterogêneo, que exige, pelo contrário, decisões ajustadas a suas diversidades e peculiaridades. Dificilmente alcançaremos a prática efetiva da Federação se não intensificarmos a descentralização dentro da Administração Federal.

A grande transformação a operar neste país é, portanto, a do combate ao excessivo centralismo burocrático, que passou a constituir, no plano interno, o obstáculo mais sério às nossas aspirações de desenvolvimento econômico, social e político.

## A herança colonial

A verdade é que o Brasil já nasceu rigorosamente *centralizado e regulamentado*. Desde o primeiro instante, tudo aqui aconteceu de *cima para baixo e de trás para diante*.

Quando Tomé de Souza desembarcou na Bahia em 1549, nomeado governador-geral pelo regime absolutista e centralizador vigente em Portugal, já trouxe consigo um “Regimento” pronto e acabado, elaborado em Lisboa, que representou na verdade a primeira Constituição do Brasil. Ainda não havia povo na sociedade, mas já existia, pré-fabricado e imposto, do alto e de longe, o arcabouço administrativo que deveria amoldar a ambos. Esse modelo passou a prevalecer. A estrutura burocrática sempre precedeu e condicionou a organização social.

Já consignava João Camilo “o fato realmente espantoso de que, no Brasil, o Estado precedeu fisicamente o Povo”. Essa circunstância é assinalada por todos os estudiosos de nossa colonização. Segundo Faoro, “desde o primeiro século de nossa história, a realidade se faz e se constrói com decretos, alvarás e ordens régias”. Tristão de Athayde vai mais além: “fomos um país formado às avessas, que teve Coroa antes de ter o povo; parlamentarismo antes de eleições; escolas superiores antes de alfabetização; bancos antes de ter economias”.

Não é de estranhar-se, aliás, que, no Brasil, a burocracia se tenha superposto à sociedade. Foi uma decorrência da própria natureza de nossa colonização. No caso brasileiro, a colonização constituiu um *empreendimento de Estado*, atribuído pelo Governo Português a pessoas de sua confiança, com o objetivo declarado de consolidar a conquista do território e propiciar benefícios econômicos à Coroa.

Nenhuma semelhança, portanto, com o que ocorreu em outras plagas, onde foi uma parcela do próprio povo que emigrou espontaneamente, com a intenção de se fixar em outro lugar, onde criou suas próprias instituições. Nesse caso, foi a Sociedade que instituiu a Autoridade. Aqui, foi a Autoridade que fundou e moldou a Sociedade.

De lá para cá o Brasil mudou. Mudou muito — e para melhor — no curso de um processo progressivo de liberação e de autoafirmação. Com a independência, o Império e a República, profundas alterações ocorreram em nosso comportamento político, social e econômico.

Mas no plano administrativo propriamente dito, muito pouco realmente mudou. Por força de nossa tradição formalística, a burocracia no Brasil é toda *escrita*, isto é, sempre obedeceu a leis, decretos, regulamentos e portarias, em que tudo está expressa e minuciosamente regulado. Essa circunstância explica o imobilismo centralizador característico de nossa Administração e o descompasso cultural que até hoje se observa entre esse comportamento e a atitude da maioria do povo brasileiro.

De fato, foi principalmente na Administração Pública que se refugiaram e enraizaram o autoritarismo, o centralismo, o formalismo, a desconfiança e a tutela que marcaram o arcabouço burocrático-colonial português. E, ancorados na dificuldade de se alterarem as regras escritas da burocracia, têm sabido manter-se substancialmente intactos através dos séculos, sem tomar conhecimento do advento dos ideais republicanos e dos conceitos de cidadania e liberdade, proclamados no plano político e consagrados no texto de nossas sucessivas Constituições. Hoje, como no Brasil colonial, ressalvadas notórias exceções, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como *súdito*.

## Desburocratização, proposição política

Desse breve retrospecto resulta evidente que a desburocratização constitui proposição de natureza essencialmente política e envolve uma transformação cultural. Não deve ser confundida, portanto, com os projetos

de “racionalização”, destinados a aumentar a eficácia da administração, que constituem proposições confinadas ao campo técnico.

Desburocratizar implica *modificar a própria estrutura do poder* e a forma por que ele é exercido dentro da administração. Pressupõe, por isto mesmo, a existência de uma *vontade política*, claramente manifestada por quem possa fazê-lo. E há de forçosamente efetivar-se *pela via do poder*, uma vez que significa convencer e abrir mão do poder de decidir, transferindo-o para a periferia da administração. Só assim será possível abreviar a solução dos assuntos de interesse do público.

Também no campo econômico, será impossível a desburocratização sem o respaldo do poder, visto que, nessa área, desburocratizar significa antes de tudo *reduzir deliberadamente a interferência exagerada do Estado e o excesso de regulamentação da atividade econômica*, que oneram e perturbam a atividade do empresário.

Ao contrário do que pode parecer, o Programa de Desburocratização nada tem de utópico ou quixotesco. Seria utópico se a herança colonial se tivesse incorporado à “cultura” de nosso povo. Felizmente, isto não ocorreu. O brasileiro é visceralmente contrário à burocracia. Como explicamos, aquela herança ficou confinada à Administração Pública, onde se enraízam as três características fundamentais do emperramento burocrático: a *centralização*; o *formalismo* e a *desconfiança*.

Esses três ranços culturais, presentes na Administração, estão felizmente ausentes na mentalidade do brasileiro comum. Vigora, assim, entre nós, uma curiosa situação: uma Administração complicada, formalizada e desconfiada convivendo com um povo informal, descomplicado e confiante; uma Administração sofisticada convivendo com um povo simples, que não consegue sequer entender a complicação burocrática que lhe é imposta pelos três níveis de Governo: o Federal, o Estadual e o Municipal.

Ressalve-se, ainda, que, ao contrário do que geralmente se pensa, a burocratização da Administração não resultou de nenhum *propósito deliberado* nem de uma tenebrosa conspiração de burocratas. Trata-se de um processo *até certo ponto inconsciente*, cuja reversão é lenta e difícil. Difícil, mas perfeitamente viável, porque tem a seu favor toda a opinião pública. Na verdade, a desburocratização *é um dos poucos assuntos incontroversos* neste país. Salvo alguns casos patológicos, *ninguém é a favor da burocracia*; nem mesmo o funcionário comum, que é obrigado a exigir do público formalidades absurdas, constantes de leis e regulamentos em cuja elaboração não teve a menor participação.

## Desburocratização, liberdade e cidadania

Com o advento do processo de abertura política e o progressivo restabelecimento da normalidade democrática, criaram-se as condições propícias a uma retomada vigorosa do esforço que tivemos ocasião de realizar de 1967 a 1969 com base na expedição do Decreto-lei 200, de março de 1967. A Reforma Administrativa que então deflagramos adquire agora novo impulso e atinge sua verdadeira dimensão, a partir da firme determinação do presidente Figueiredo de conceder prioridade à tarefa de desburocratizar o país, configurada na instituição de um Programa Nacional de Desburocratização, confiado à responsabilidade de um ministro extraordinário.

Duas relevantes contribuições devem desde logo ser creditadas a esta nova etapa do processo de desburocratização. Em primeiro lugar, a afirmação expressa do *princípio da presunção de veracidade*. Pela primeira vez esse princípio foi explicitado com absoluta nitidez em decreto presidencial (Dec. 83.936, de 1979), onde se declara textualmente que:

1ª) “no relacionamento da Administração com seus servidores e com o público *deve prevalecer o princípio da veracidade, que consiste em acreditar-se, até prova em contrário, que as pessoas estão dizendo a verdade*”;

2ª) “em troca da simplificação processual e da agilização das soluções, cumpre aceitar-se conscientemente o risco calculado da confiança, uma vez que os casos de fraude não representam regra, mas exceção, e não são impedidos pela prévia e sistemática exigência de documentação”.

Essa tomada de posição representa uma corajosa ruptura com a presunção oposta, até agora vigente na Administração. Com base na presunção de veracidade, inúmeros atestados e formalidades vêm sendo desde então abolidos na Administração Federal. Essas medidas estão sendo estendidas às repartições estaduais e municipais, à medida que, por indução do Ministério da Desburocratização, passam os respectivos Governos a editar programas semelhantes ao Federal.

A segunda contribuição relevante aportada por esta nova etapa é a evidência de que o Programa de Desburocratização *se inscreve, por inteiro, no processo de abertura democrática em curso no país*. O Programa está intimamente ligado aos ideais de liberdade e aos direitos de cidadania. Mais do que isto: constitui, a nosso ver, aspecto inseparável daquele processo, que não se esgota com a *grande abertura política*, a reconquista das liberdades básicas e a garantia dos direitos humanos fundamentais. Para que a abertura possa efetivamente estender-se ao cotidiano dos humildes, é necessário cuidar igualmente da

*pequena liberdade, do pequeno direito humano.* Esses valores são diariamente negados ao cidadão na humilhação de filas, na tortura de longas esperas, na frieza com que é tratado nos balcões de atendimento. Nosso Programa ocupa-se deste importante aspecto do processo de abertura, que se poderia denominar de “varejo da liberdade e dos direitos humanos”. À semelhança da abertura política, o Programa representa um processo de *liberação*. Não basta proteger o cidadão contra a opressão do Estado e o arbítrio do poder político. É preciso, por igual, protegê-lo contra a opressão burocrática.

A experiência nos ensina que é, sobretudo, nas filas, nos balcões e nos guichês que o Governo é julgado diariamente pelo povo. Não se pode esperar que o homem comum tenha qualquer respeito ou apreço pelo Estado, como Instituição, quando é diariamente desrespeitado em seus direitos e em sua dignidade; quando é forçado a esperar meses a fio por uma decisão que lhe parece muito simples, ou a permanecer horas inteiras de pé numa fila, à espera de um simples documento que lhe parece absurdo.

O Brasil acostumou-se a substituir a aplicação do Código Penal — que pune com prisão o crime de falsidade — pela exigência prévia de atestados e certidões negativas.

Por outras palavras, em vez de se colocar o falsário na cadeia, exige-se de todos os honestos que comprovem com documentos que não são desonestos. Com isto o único prejudicado é o honesto, e o verdadeiro beneficiado é o falsário, que não se assusta com a exigência de documentos, pela simples razão de que é especialista em falsificá-los. Assim como o corrupto, o falsário se alimenta da complicação documental, que constitui um controle ilusório. Não há controle documental capaz de impedir a fraude. O que cabe é puni-la, exemplarmente, uma vez descoberta.

Uma das dificuldades do Programa consiste na absorção desse conceito por parte dos escalões administrativos responsáveis pela sua aplicação. Dominados pela histórica obsessão de impedir a fraude, sua reação natural é imaginar que o mundo vai acabar se forem eliminados os documentos e controles formais que se habitua a encarar como fundamentais. Leva algum tempo até que se consiga despertar sua atenção para o fato socialmente muito mais importante de que a eliminação vai facilitar a vida de 98% dos interessados, que não têm a menor intenção de enganar a Administração. E para a circunstância de que é ineficaz e ilusório tentar evitar a fraude através da sistemática exigência de documentos, de precária autenticidade.

## Excesso de interferência governamental na atividade privada

Meus amigos empresários:

Não se tem contentado a Administração em crescer inexoravelmente, muito além do que seria necessário. Não lhe tem bastado burocratizar-se. Ao longo dos anos, tem-se devotado, por igual, à tarefa de *burocratizar a atividade privada*.

Dispensa maiores comprovações o fato de que, no Brasil, o empresário vem tendo sua atividade cotidiana crescentemente afetada pelas formalidades e exigências interpostas em seu caminho pelo excesso de regulamentação governamental.

Não cabe discutir aqui as razões que, em cada caso, determinaram a criação dos vários Órgãos, Departamentos, Conselhos ou Comissões investidos de poder regulamentar. O que cabe deplorar é a tendência incoercível de poder regulamentar. O que cabe deplorar é a tendência incoercível desses órgãos para exacerbar sua função controladora, ultrapassando os objetivos que lhes determinaram a criação para transformarem-se frequentemente em instrumentos de inibição e asfixia da atividade empresarial. Além de ignorarem-se uns aos outros, os numerosos órgãos governamentais competem ativamente no estabelecimento de novas exigências e na expedição de novas normas que, aliás, costumam ser alteradas com lamentável frequência.

Sobre o empresário — seja ele grande, médio ou pequeno — desaba hoje, oriunda dos três níveis da Federação, uma avalanche de obrigações e formalidades burocráticas, estatísticas, fiscais e para-fiscais, cujo número supera a marca de quinhentos por ano. A consequência inexorável dessa interferência excessiva tem sido sempre, de um lado, a elevação dos custos — que *produz inflação* — e, de outro, a inibição do setor privado — que *retarda o desenvolvimento*.

Neste ano e meio de trabalho alcançamos significativos progressos no sentido de facilitar a vida do cidadão e do empresário. Centenas de medidas simplificadoras e outros atos, e abolidas várias centenas de milhões de documentos e formalidades por ano.

Isto é mais do que havíamos esperado, mas muito pouco diante do que falta realizar. Apenas no plano federal, perto de setenta mil leis e decretos existem em vigor. Um gigantesco trabalho de revisão precisa ser feito, para que se extirpem de muitas dessas leis e decretos as marcas da centralização e da desconfiança. Isto sem mencionar as centenas de milhares de portarias, resoluções e outros normativos.

Até que se conclua essa revisão — que já está sendo feita —, a Administração Federal, Estadual e Municipal continuará a exigir do cidadão uma quantidade absurda de obrigações, formalidades e documentos sem os quais ele não pode viver, morar, exercer sua profissão, sustentar a família, educar seus filhos e enterrar seus mortos. Trabalhador ou empresário, continuará ele a perder seu tempo, seu dinheiro e sua paciência, apenas para provar que existe, que não está mentindo e que nunca teve problemas com a polícia, ou para obter documentos perfeitamente dispensáveis, criados pela mórbida desconfiança burocrática.

O combate à burocracia é tarefa penosa, que exige grandes doses de obstinação e paciência, já que não comporta vitórias definitivas nem soluções instantâneas. Tarefa que exige mais do que um ministro. Mais do que um só governo. Afinal, aquilo que levou séculos se complicando não poderá ser descomplicado em poucos anos.

Para acelerar a reversão, muito mais importante do que todos os atos expedidos e documentos abolidos é promover a mobilização da opinião pública, o que felizmente se vem processando com rapidez, graças ao espontâneo apoio dos meios de comunicação. Um crescente e salutar inconformismo popular ante a frieza burocrática está começando a consolidar e tornar possível o processo de desburocratização.

Em 1981 nosso Programa pretende dedicar atenção especial ao atendimento ao público. Para isto, será indispensável valorizar a *periferia administrativa*, isto é, o nível local da administração, hoje desprovido do prestígio e da autoridade de que desfrutam escalões centrais. Dentro da mesma linha, pretendemos incentivar a delegação de tarefas federais a órgãos estaduais, quando possível.

Esperamos, em suma, que, em 1982, empresários e interessados não sejam mais obrigados a viajar tão frequentemente a Brasília, para resolver os problemas do seu dia a dia.

## A aterrissagem no Brasil real

Meus senhores,

Ante a oportunidade de falar a um auditório tão qualificado e representativo com este, não resisto à tentação de repetir algumas colocações relacionadas com a atualidade nacional. Trata-se de proposições muito pedestres, alicerçadas tão somente no bom senso e na observação de nossa realidade.

Quero ressaltar que falo agora como simples cidadão, em caráter estritamente pessoal, sem envolver as funções que exerço no governo. E, sobretudo, sem a menor pretensão de ensinar o Padre Nosso ao Vigário.

*É hora de aterrissar no Brasil “real”.*

Existe, entre nós, uma curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar, tendo em vista um *país imaginário*, que nem sempre confere com o nosso.

Para um saudável retorno à realidade, não há nada como uma boa crise. A hora da crise é sempre a hora da verdade, da redescoberta do óbvio, da aterrissagem no *Brasil real*.

Vejamos o que ocorre neste momento. Como todos sabem, a economia brasileira está praticamente sitiada por uma variedade de crises, todas elas muito sérias. Mas felizmente superáveis, porque o Brasil é um *país viável*, que precisa antes de tudo reencontrar-se consigo mesmo. E é isto que parece estar acontecendo.

Tomemos como exemplo duas crises de gravidade irrecusável: a *escassez do petróleo* e as *elevadas taxas de inflação*.

Quanto à escassez do petróleo, é inegável que a crise vem nos ajudando a redescobrir que o Brasil é excepcionalmente bem-dotado de recursos naturais renováveis, além de imensas jazidas de carvão utilizáveis. Para reduzir nossa dependência da importação, estamos agora empenhados em utilizar adequadamente essas e outras alternativas. O processo de substituição está deflagrado. E, se conseguirmos desburocratizar-lhe a execução, certamente chegaremos a bom termo. Com isto, teremos auferido da crise resultados positivos e duradouros; inclusive o de aprender a economizar energia.

No tocante ao combate à inflação, a crise já produziu uma salutar mudança de enfoque. Ninguém mais advoga a recessão, remédio intolerável e desnecessário no caso brasileiro, que, segundo antevemos, tende a ser substituído pelo remédio oposto: o *estímulo à produção*. Não à produção inflacionária e indiscriminada, divorciada de nossa composição de renda, endereçada para o mercado do supérfluo; mas à produção direcionada para o *Brasil real*.

É notório que a maioria dos brasileiros padece de graves insuficiências quanto à alimentação, saúde, habitação, educação, vestuário, transporte e equipamento doméstico de baixo custo. Pois bem. Um dos maiores trunfos com que conta o Brasil atualmente para assegurar a continuidade de seu desenvolvimento reside, paradoxalmente, na enormidade dessas deficiências. A eliminação da pobreza poderá muito provavelmente construir o novo motor de nosso desenvolvimento, dotado de infinitas possibilidades. Para

isto será preciso recolocar na prateleira alguns livros importados e enxergar desembaraçadamente a nossa própria realidade. Essa realidade está gritantemente exigindo que, sem prejuízo do atendimento aos setores básicos da economia, se redirecione uma parte substancial de nossa poupança para amparar a produção em massa de bens e serviços de consumo nitidamente popular. Chegou o momento de “assumir” a nossa pobreza e daí retirar algumas consequências positivas. A mais importante delas é não enxergar em nossas carências apenas um fator de desequilíbrio social, mas, ao contrário, um imenso mercado potencial à nossa disposição, capaz de absorver uma ampla faixa de bens e de serviços, que podem ser produzidos com a utilização de fatores disponíveis no país, sem repercussão, mas, pelo contrário, *produzindo*. Produzindo, sim, mas o essencial, e não o supérfluo; *crescendo*, sim, mas nos setores *certos*, que conduzem à redução, e não ao agravamento de nossas desigualdades.

O redirecionamento proposto, além de sua evidente justificação social, tem plena justificação econômica, na medida em que reduz a propensão a importar, aumenta o nível de emprego, reforça setores menos dependentes do exterior, e fortalece substancialmente a empresa privada nacional, com reflexos positivos do lado da demanda, dentro do próprio mercado popular.

Ao longo do processo, será necessário, em paralelo a outras medidas de natureza econômica e fiscal, ajustar gradualmente o perfil de nossa indústria à nossa composição de renda, nos setores onde esse perfil reflete a composição de renda dos países industrializados de onde foi importada a tecnologia. O mercado interno tenderá a crescer com a redução de custos, à medida que a simplicidade for substituindo a “glamorização” e a obsessão pelo “último modelo”. Para estas, estará sempre aberto o caminho da exportação.

A aterrissagem no Brasil real envolve, finalmente, a necessidade de renunciar à excessiva sofisticação em benefício das soluções simples e baratas, ajustadas às nossas realidades e peculiaridades e, sobretudo, ao baixo padrão de vida da maioria do nosso povo. Só assim conseguiremos reduzir a alta taxa de *desperdício* embutida em nossas aparatosas estruturas e complicados procedimentos burocráticos, na suntuosidade de nossos edifícios públicos e na realização de investimentos não essenciais.

Estamos convencidos de que o *desperdício* é uma das mais poderosas fontes de inflação neste país. E pretendemos combatê-lo vigorosamente em 1981.

## É hora de somar

Chegamos, finalmente, à nossa última mensagem:

*É hora de somar, de confiar, de virar a página.*

Como tantas vezes aconteceu no passado, os homens de boa-fé, neste país, estão mais uma vez divididos por uma *guerra de palavras*. Esta hora de reconstrução da democracia pode ser a hora do reencontro e da tolerância. O consenso indispensável às grandes soluções políticas só será alcançado se conseguirmos que, mediante uma trégua no *debate teórico e emocional*, os homens que, no fundo, pensam do mesmo modo, passem a falar a mesma língua e, afinal, se coloquem do mesmo lado. A nosso ver, a divisão é mais preconceitual do que ideológica; há mais desinformação do que desacordo. Trata-se, a rigor, de pseudoantagonistas, divididos por alguns falsos dilemas e equívocos, que não resistem ao exame paciente dos fatos envolvidos na discussão.

Acredito que, essencialmente, todos estejamos procurando a mesma coisa. Apenas não confiamos uns nos outros, prisioneiros como estamos de antagonismos passados. Chegou a hora de *somar*, buscando-se a concordância no essencial, a despeito da divergência no acessório. A todos que estão sinceramente preocupados em assegurar, ainda que por caminhos diversos, o encaminhamento construtivo da paz social e a superação dos demais problemas nacionais, não resisto em formular, como brasileiro, este apelo final:

Vamos somar? Vamos confiar? Vamos virar a página do passado?

Tentemos, pelo menos. Antes que seja muito tarde.

Presidência da República  
Brasília, 1981