



# DESBUROCRATIZAÇÃO E LIBERALISMO

Hélio Beltrão

## DESBUROCRATIZAÇÃO E ABERTURA DEMOCRÁTICA

O Programa Nacional de Desburocratização, que completará dois anos de existência em Julho, próximo, inscreve-se por inteiro no processo de abertura demográfica em curso no país, porque está intimamente ligado aos ideais de liberdade e ao conceito de cidadania. E, como ficará evidenciado ao longo desta exposição, constitui aspecto relevante e 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 estender-se ao quotidiano dos humildes, é necessário que se cuide igualmente da pequena liberdade, do pequeno direito humano, valores que são diariamente negados ao cidadão na humilhação das filas, na tortura das longas esperas, na indiferença e na frieza

dos balcões e dos guichês. Mesmo porque o Povo costuma julgar o Governo pela sua face mais visível: as filas, os balcões, os guichês.

O Programa de Desburocratização, que conta com o firme endosso do Presidente João Figueiredo, ocupa-se deste importante aspecto do processo de abertura. Quase poderia dizer que se ocupa do "varejo da liberdade e dos direitos humanos". À semelhança da abertura política, o Programa opera através de um processo de liberação. Não basta assegurar a liberdade no plano puramente político, protegendo-se o cidadão contra a opressão do Estado e os abusos do Poder político. É preciso, por igual, estendê-la ao dia a dia do homem comum, onde a abertura significa proteção contra os abusos da burocracia, que implicam igualmente na violação da dignidade e do respeito que ele merece como cidadão e contribuinte.

O Programa pretende, em suma, restabelecer, na consciência dos administradores, o conceito, hoje um tanto esquecido, de que serviço público significa servir ao público.

## AS RAÍZES HISTÓRICAS E CULTURAIS

A burocratização constitui uma tendência secular de nossa Administração Pública, que encontra suas causas mais profundas na sedimentação de hábitos e preconceitos herdados de nosso passado colonial e incorporados à cultura do Serviço Público. Referimo-nos especialmente à centralização, ao formalismo, e à desconfiança, que, invariavelmente presentes ou subjacentes em nossas leis e regulamentos, se transformaram em responsáveis principais pelo emperramento e pela burocratização da Administração Pública brasileira.

De fato, a centralização excessiva das decisões e a inapetência para delegar transformaram-se em uma espécie de doença crônica de nosso organismo administrativo. A concentração do poder decisório é a causa principal da lamentável morosidade das soluções, do desmesurado crescimento da máquina burocrática e do progressivo esvaziamento da autoridade periférica. Como fator agravante, o centralismo administrativo provoca a exacerbação de uma ótica excessivamente central, que tende a aplicar soluções uniformes e padronizadas a um país imenso e heterogêneo, marcado por diversidades e peculiaridades, a reclamar soluções diferentes para problemas diferentes.

O exagerado apego ao formalismo responde pelo absurdo de, na Administração Pública, conferir-se mais impor-

tância ao documento do que ao fato, como se a vida fosse feita de papéis e não de pessoas e de fatos.

Finalmente, a marca da desconfiança, que se traduz na mórbida obsessão da fraude, está presente na maioria das leis, regulamentos e normas que regulam a Administração Pública e o seu relacionamento com servidores e usuários.

A desconfiança no usuário, no servidor e no empresário é responsável pela avalanche de exigências, formalidades, aprovações, atestados, certidões e outros tipos de comprovação prévia, sistemática e documental, que só servem para dificultar a vida dos honestos, sem intimidar os desonestos. Tudo isso é exigido porque, na Administração Pública, ao contrário do que ocorre em nossa vida particular, é proibido acreditar nas declarações das pessoas, embora se saiba que tais declarações são em sua maioria verdadeiras e não obstante a falsidade constitua crime expressamente previsto no Código Penal. No Brasil, em vez de se colocar o falsário na cadeia, obrigam-se todas as pessoas a provar sistematicamente, com documentos, que não são desonestas. Com isso, pune-se o honesto sem inibir o desonesto, que é especialista em falsificar documentos. O documento substancialmente falso costuma ser formalmente mais perfeito do que o verdadeiro; as prestações de contas do desonesto costumam ser impecáveis quanto à forma.

A influência conjugada e a prática continuada desses vícios e preconceitos acabaram por transformar a Administração Pública, ao longo dos anos, em organismo enorme e vagaroso, complicado e ineficaz, centralizado, insensível e desumano. Ressalvam-se, evidentemente, as exceções honrosas e notórias de alguns

órgãos e setores, que por isto mesmo se consagraram no apreço público.

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 nem sociedade, mas já existia, pré-fabricado e imposto, de alto e de longe, o arcabouço administrativo que deveria moldar a ambos. Esse modelo passou a prevalecer. A estrutura burocrática sempre precedeu e condicionou a organização social.

Essa circunstância é assinalada por todos os estudiosos de nossa colonização.

Segundo João Camilo de Oliveira Torres "o fato realmente espantoso é que no Brasil, o Estado precedeu fisicamente ao povo". Na linguagem de Oliveira Vianna "a população dos núcleos locais já nasce debaixo das prescrições administrativas. Essa organização administrativa e política não é então uma criação consciente dos indivíduos; é uma carapaça disforme; vinda de fora, importada, vasta, complexa, pesada". 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 arre-mata: "fomos um país formado às avessas, que teve Coroa antes de ter povo; parlamentarismo antes de eleições; escolas superiores antes de alfabetização; bancos antes de ter economias".

Não é de estranhar-se, assim, 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 auto-afirmação. 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, ressaltadas notórias exceções, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como *súdito*.

### EFEITOS SOBRE O CIDADÃO E O EMPRESÁRIO

Não se tem contentado a Administração em crescer desmesuradamente, muito além do que corresponderia à sua efetiva utilidade social. Não lhe tem bastado burocratizar-se. Ao longo do tempo, vem-se devotando, por igual, à tarefa de burocratizar a atividade privada.

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

A desconfiança, o formalismo e a preocupação obsessiva e inútil com a fraude têm conduzido a Administração Pública a exigir do cidadão uma quantidade crescente de obrigações, formalidades e documentos sem os quais ele não pode viver, morar, exercer sua profissão, sustentar a família, registrar ou educar seus filhos e enterrar seus mortos. O trabalhador perde boa parte de seu tempo e, portanto, de seu salário, correndo de uma fila para outra, para provar que existe, que é honesto, que não está mentindo, que nunca teve problema com a polícia, ou para obter documentos per-

feitamente dispensáveis, criados pela rotina burocrática.

Quanto ao empresário, o panorama é semelhante. Ao longo dos anos, a interferência do governo no seu quotidiano tem aumentado progressivamente. Não cabe discutir aqui as razões — certamente explicáveis — que determinaram a criação dos inúmeros Órgãos, Departamentos, Conselhos ou Comissões hoje investidos de poder regulamentar. O que cabe comentar é a tendência incoercível desses órgãos para ultrapassar os objetivos que lhes justificaram a criação e, em muitos casos, transformarem-se em instrumentos de inibição e asfixia da atividade empresarial. Sobre o empresário desabam hoje, oriundas dos três níveis da Federação, cerca de 500 obrigações burocráticas e estatísticas, fiscais e para-fiscais. É realmente impressionante a quantidade e variedade de normas, formulários e exigências que o empresário é obrigado a satisfazer. E não é só. Lamentavelmente, essas normas costumam ser alteradas com frequência, o que torna ainda mais difícil para o empresário cumpri-las satisfatoriamente. Não menos lamentável é a prática de os órgãos da administração ignorarem-se uns aos outros, fazendo com que o usuário seja frequentemente obrigado a prestar a mesma informação a vários órgãos diferentes.

O Programa Nacional de Desburocratização tem entre seus objetivos expressos "reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário" assim como "fortalecer o sistema de livre empresa". Estamos sinceramente convencidos de que a manutenção do regime de livre empresa entre nós depende, fundamentalmente, da sobrevivência da pequena empresa, que constitui, de fato, a "matriz" do sistema. A evidên-

cia empírica vem demonstrando que a pequena empresa brasileira já não tem resistência para suportar o peso dos ônus fiscais e burocráticos decorrentes das exigências que lhe são impostas pelos três níveis da Federação. A burocracia não costuma distinguir entre o grande, o médio e o pequeno empresário.

Por outras palavras: "Todos são iguais perante a burocracia". Sucede que o pequeno, sendo mais fraco, tem menor resistência, e acaba condenado a perecer ou passar à ilegalidade. Estamos, por isto, assegurando tratamento prioritário e diferenciado à pequena empresa, que constitui, aliás, a grande maioria no universo empresarial brasileiro.

## DESBUROCRATIZAÇÃO E RACIONALIZAÇÃO

Do anteriormente exposto resulta evidente que a "Desburocratização" constitui proposição de natureza essencialmente política e envolve uma transformação cultural. Não pode ser confundida, portanto, com os projetos de "Racionalização", que constituem proposições confinadas ao campo técnico, destinadas a aumentar a eficácia da administração.

Os trabalhos de racionalização ou reorganização administrativas, embora intimamente relacionados com o êxito do Programa, dele se distinguem, por sua natureza e processo de atuação.

Desburocratizar implica em 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, e não pela via técnica, uma vez que significa convencer e, em

muitos casos, compelir os detentores da autoridade a abrir mão do poder de decidir, e da obsessão de multiplicar controles. Se pretendemos facilitar a solução dos assuntos de interesse do público é imperioso descentralizar decisões, eliminar controles excessivos e onerosos e atribuir validade à declaração das pessoas, até prova em contrário. Esses objetivos são de difícil alcance pela via técnica.

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, produzindo inflação e inibindo o desenvolvimento.

Enquanto a Racionalização tem como objetivo a própria Administração, buscando aumentar-lhe a eficácia e a produtividade, a Desburocratização dirige-se diretamente ao interesse do usuário ou "consumidor" do serviço público, com o objetivo de aliviá-lo de exigências excessivas e assegurar-lhe o bom atendimento a que tem direito. Parece fora de dúvida que essa cobrança de bom serviço acaba por estabelecer uma pressão sobre a Administração, capaz de, por efeito reflexo, induzi-la a "racionalizar-se".

Nestas condições, o Programa não se ocupa diretamente do aperfeiçoamento de organogramas ou da reordenação de fluxos de trabalho. Procura alcançar as origens da burocratização e examinar o arcabouço institucional e normativo que dita o comportamento da Administração. Preocupa-se em refundir o próprio texto das leis, decretos e regulamentos, para deles extirpar as marcas herdadas de nosso passado colonial.

Estamos, evidentemente, diante de um desafio que só poderá ser enfrentado se tiver a respaldá-lo uma clara e consciente vontade política de desburocratizar o país e descomplicar a vida dos brasileiros. Essa decisão política foi desde logo proclamada pelo Presidente João Figueiredo, cujo invariável apoio tem sido decisivo para o êxito do Programa.

### **PROGRAMA NACIONAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO**

De 1967 a 1969 empreendemos um intenso trabalho de descentralização e simplificação da máquina administrativa federal. Empenhamo-nos pessoalmente na batalha da Reforma Administrativa Federal, colocando a seu serviço todo o peso da autoridade do Ministério do Planejamento, que então exercíamos, e valem-nos dos poderes instituídos pelo Dec. Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, de cuja elaboração havíamos anteriormente participado, a convite do Governo Castelo Branco.

A Reforma Administrativa de 1967 alcançou importantes resultados, insuficientemente divulgados, no campo da descentralização de decisões, da flexibilidade de organização e da execução indireta. Em um país em que poucos eram aqueles dispostos a abrir mão da autoridade, conseguimos entre 1967 e 1969 a expedição de cerca de vinte mil atos de delegação de competência e de alguns milhares de atos de reorganização destinados a conferir flexibilidade e agilidade à Administração.

Entretanto, tendo perdido a intensidade a partir de 1969, a Reforma Administrativa 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 havíamos realizado.

A criação, em julho de 1979, do Programa Nacional de DESBUROCRATIZAÇÃO, sob a responsabilidade de um Ministro Extraordinário, integrado na Presidência da República, representa, sem dúvida, uma firme demonstração da vontade política do Presidente no sentido de retomar e intensificar o esforço iniciado em 1967.

Nesses quase dois anos de trabalho, com a ajuda de reduzido número de dedicados colaboradores e o valioso apoio da opinião pública, foram alcançados significativos progressos no sentido de facilitar a vida do cidadão e do empresário. Centenas de inovações simplificadoras foram expedidas, através de leis, decretos-leis, decretos e portarias e outros atos. Conseqüentemente já foram abolidos mais de 400 milhões de documentos e formalidades por ano. Mais de 3.000 atos de delegação de competência foram assinados nos vários níveis da Administração Federal, com o objetivo de desconcentrar e abreviar a solução dos assuntos.

Isto é mais do que havíamos esperado, mas muito pouco diante do que falta realizar. Apenas no plano federal, perto de cem 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 seculares da centralização, do formalismo e da desconfiança. Isto sem mencionar as centenas de milhares de portarias, resoluções e outros atos normativos.

Mais importante de que todos esses números é, entretanto, o grau de conscientização que vem o Programa rapidamente alcançando. Na realidade, a população aprovou e absorveu os objetivos

do Programa. A palavra desburocratizar está na ordem do dia, presente na boca do povo, no noticiário, e, sobretudo, nos protestos contra os excessos burocráticos, que já se observam nas filas e nos guichês. Esta é a vitória mais importante registrada pelo Programa, visto que estamos diante de tarefa cuja natureza não admite vitórias definitivas nem soluções instantâneas. Exige muito mais do que um simples Ministro e seu reduzido grupo de assessores; muito mais do que o período de um Governo. É tarefa

para, pelo menos, uma geração. Entretanto, embora não alimentemos a pretensão de derrotar a burocracia, parece perfeitamente possível contê-la, dando-se início, simultaneamente, a um vigoroso processo de reversão. Mesmo porque a progressiva burocratização da Administração Pública não resultou, como poderá parecer, de nenhum propósito deliberado ou de uma tenebrosa "conspiração de burocratas". Trata-se, antes, de um processo até certo ponto inconsciente, cuja reversão é lenta e difícil, mas longe de ser impossível, visto que tem a seu favor a opinião pública e a unanimidade dos usuários do serviço público. A rigor — e salvo alguns casos patológicos — ninguém é a favor da burocracia, inclusive o funcionário comum, que é no fundo vítima do processo.

Registre-se finalmente o fato auspicioso de que a desburocratização já começa a operar de forma espontânea. Inúmeros órgãos públicos vêm tomando a iniciativa de simplificar e agilizar procedimentos, em benefício do melhor atendimento aos usuários.

É nosso propósito, aliás, conferir, nos próximos meses, atenção especial ao atendimento ao público. Para isto, será indispensável valorizar a periferia ad-

ministrativa, isto é, o nível local da administração, hoje desprovido do prestígio e da autoridade de que desfrutaram os escalões centrais. Dentro da mesma linha, pretendemos incentivar a delegação de tarefas federais a órgãos estaduais, mediante convênio, onde e quando possível e praticável.

Diga-se, finalmente, que, ao contrário do que pode parecer, o Programa de Desburocratização nada tem de utópico ou quixotesco. Seria utópico se a herança burocratizante 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 enraizaram a centralização, a complicação, o formalismo e a desconfiança; contrariamente, o brasileiro é geralmente simples, informal e confiante. Não se trata, assim, de mudar a cultura de nosso povo, mas de ajustar a ela o comportamento da Administração Pública, prisioneiro de uma cultura herdada e superada.

## EXPANSÃO DO ÂMBITO DO PROGRAMA

Em sua aversão à burocracia, o homem comum, não sendo versado em matéria constitucional, costuma desconhecer as fronteiras da Federação e da divisão dos Poderes. Para ele, a burocracia é uma só, seja ela Federal, Estadual ou Municipal, esteja ela presente no Poder Executivo ou no Judiciário. Na visão do usuário do Poder Público, tendo sido nomeado um Ministro da Desburocratização, sua autoridade e responsabilidade são ilimitadas. É a ele que todos devem dirigir e queixar-se quando atingidos pelo 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\*.

Esse comportamento do público — que é perfeitamente compreensível — levou-nos desde logo à conclusão de que, embora não tivéssemos autoridade sobre esses órgãos, o Programa não lograria o desejado apoio da opinião pública se não se estendesse à esfera estadual e municipal. Com esse objetivo, passamos a visitar a maioria dos Estados e os Municípios de maior expressão demográfica, tendo obtido da parte de todos integral adesão aos objetivos do Programa. Conseqüentemente, já foram expedidos pelos Governos respectivos, com a assistência e orientação do Ministério, Programas de Desburocratização idênticos ao Federal, nos Estados de Pernambuco, Paraná, São Paulo, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Goiás e Maranhão, representando um total de 19 Estados, além do Distrito Federal; e nos Municípios do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Natal, Goiânia e Curitiba. Espera-se a adesão dos

demais Estados e grandes Municípios ainda neste segundo semestre de 1981.

Também no tocante ao Judiciário e atividades vinculadas, o público protesta contra as demoras, e dificuldades na solução de feitos judiciais e o excesso de exigências e despesas cartoriais, embora esses assuntos estejam fora de nossa competência.

Mas não é só do homem comum que se originam os reclamos no sentido de simplificar e acelerar os procedimentos da Justiça. Magistrados, advogados e juristas, diretamente ou através da imprensa, nos dirigem insistentes apelos e sugestões no mesmo sentido.

É, assim, inteiramente compreensível que, agindo em articulação com o Ministério da Justiça, tenhamos sido compelidos a estimular e promover a desburocratização do Judiciário.

A exemplo do que ocorre no Poder Executivo, o funcionamento da Justiça é moroso, o atendimento é insatisfatório e, em muitos casos, o formalismo é excessivo. Os juízes estão sobrecarregados de serviço; o advogado perde seu tempo com o cumprimento de exigências meramente formais; os interessados — as partes — sofrem a decepção e o prejuízo da longa espera; os serventuários queixam-se de que são mal pagos e trabalham demais.

Mas o que é realmente mais preocupante é verificar que se torna cada dia mais forte na consciência do povo a convicção de que "mais vale um mau acordo do que uma boa demanda". Essa melancólica resignação, que leva o cidadão a renunciar a seus direitos, representa fato político e social da maior gravidade. O distanciamento entre a Justiça e o povo abre o caminho para o arbítrio da Administração, em cujas mãos acaba sendo entregue o destino do cidadão. O

\* O Programa adotou deliberadamente a aceção popular ou corrente de *burocracia*, e não a científica ou acadêmica, segundo a qual a burocracia corresponde a uma forma de organização administrativa, sem nenhuma conotação depreciativa, conceito que foi especialmente desenvolvido por MAX WEBER (1864-1920). Como o Programa se propõe a promover uma transformação cultural, sua linguagem, endereçada diretamente ao usuário e ao servidor, não pode ser a científica, que está nos livros técnicos, e sim a popular, que está na mente do povo. E nos dicionários mais modernos, como o de Aurélio Buarque de Holanda, que registra para a palavra *burocracia* o significado de "complicação ou morosidade no desempenho do serviço público".

pior julgamento é aquele que não acontece. Sem uma Justiça acessível ao homem comum, aplicada com razoável rapidez, não se pode falar em liberdade ou direitos de cidadania. O pleno Estado de Direito não depende apenas do aperfeiçoamento político. Exprime-se, sobretudo, na qualidade do tratamento dispensado ao público para a satisfação de seus direitos. Isto é tão verdadeiro para o Executivo como para o Judiciário.

O Programa de Desburocratização, que se inscreve, como dissemos, no processo de abertura democrática em curso no país, concede nítida prioridade aos mais necessitados, que, desgraçadamente, ainda constituem a grande maioria dos brasileiros.

Fiéis a essa orientação, acreditamos que, nas reformas a empreender no Judiciário — e sem prejuízo do encaminhamento dos problemas que afetam aos demais níveis e aspectos da prestação jurisdicional — clara prioridade deverá ser conferida à Justiça de Primeira Instância, onde se situa a maior frente de contato, aquela a que recorre a maioria das pessoas necessitadas de justiça.

Preocupa-nos, assim, de forma muito especial, a necessidade de fortalecer, simplificar e descentralizar a Justiça de Primeira Instância. É imperioso instalar, nos grandes centros urbanos, uma estrutura realmente periférica, rápida e informal, constituída de Juízos distritais, capazes de apreciar e decidir de plano, em contato direto com as partes e testemunhas, as pequenas causas cíveis, os delitos menores e as contravenções. Essa será a melhor forma de aproximar a Justiça do povo, conferindo-se rito realmente sumariíssimo ao julgamento das questões de pequeno valor, dos pequenos litígios que fazem parte do seu cotidiano e afetam seus direitos como cidadão.

Nas cidades de grande densidade demográfica e tensão social, a centralização do aparelhamento judiciário está, aliás, estreitamente vinculada ao problema da violência urbana e à prevenção da eventual arbitrariedade policial. Na inexistência de Juízes de fácil acesso, a autoridade policial vem, na prática, ocupando o espaço e as funções próprias da autoridade judiciária.

Sabemos que o aperfeiçoamento da organização da Justiça de Primeira Instância é de competência estadual. Mas os Estados não poderão fazê-lo satisfatoriamente sem que a União abra o caminho, já que lhe cabe a competência para legislar sobre processo, tabelionato e registros públicos. Parece recomendável, assim, que, a nível federal, se altere a legislação processual, de forma a possibilitar aos Estados a realização da parte que lhes cabe. Entendemos que, sem prejuízo essencial do princípio da unidade do processo, a lei federal poderá permitir aos Estados a escolha entre alternativas expressamente formuladas, de maneira que a Justiça Estadual tenha condições de promover sua própria desburocratização, modernização, descentralização e especialização. Essa transformação deverá, evidentemente, ajustar-se às peculiaridades locais, assim como ao valor, à natureza e à complexidade dos feitos sob exame.

Para dar começo às providências que competem à área federal, temos estudado e submetido ao Ministério da Justiça várias sugestões simplificadoras, de que resultaram alguns projetos de lei, já encaminhados ao Legislativo.

No âmbito do Ministério da Desburocratização, já está em funcionamento, há mais de um ano, um grupo de eminentes magistrados e juristas, que conta ainda com a ativa participação de repre-

sentantes dos dois Ministérios e do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil. Várias proposições já foram elaboradas por esse Grupo de Juristas, que já concluiu a elaboração de anteprojeto de lei alterando vários dispositivos do Código de Processo Civil, com o intuito de eliminar fatores de morosidade, simplificar formalidades desnecessárias e desonerar os Juizes de atividades burocráticas que não afetam a atividade judicante.

Por seu lado, o ilustre Ministro da Justiça já concluiu os trabalhos de elaboração de um Anteprojeto de Código de Processo Penal, de caráter eminentemente inovador.

Outras sugestões estão relacionadas com a preocupação de descongestionar a atividade do Judiciário, evitando-se o encaminhamento desnecessário à Justiça de questões que comportam solução extrajudicial (resguardado, evidentemente, o direito à revisão judicial).

Outra maneira de agilizar a prestação jurisdicional nos grandes centros urbanos é a criação de varas especializadas. Parece conveniente estimular a instalação de Juizados de Trânsito nas grandes cidades, em regime descentralizado e com funcionamento ininterrupto, a exemplo do que ocorre em outros países.

Tudo isto está a desafiar a criatividade de advogados, magistrados e juristas. E a exigir o apoio e a cooperação dos Executivos Federal e Estadual. Com o objetivo de estimular o processo, foi recentemente promovido, na Universidade de Brasília, um Encontro Nacional de Desburocratização do Judiciário, de significativa expressão e repercussão.

## BUROCRATIZAÇÃO, FENÔMENO UNIVERSAL

A burocratização não constitui privilégio do Brasil. Existe, em maior ou menor grau, em todos os países e, em muitos deles, vem constituindo motivo de crescente preocupação. O Programa vem, aliás, despertando interesse fora do Brasil, tendo merecido razoável espaço e generosas referências em importantes jornais estrangeiros.

Tampouco constitui a burocratização um problema privativo da Administração Pública. Encontra-se ela presente, por igual, na grande empresa privada.

Na verdade, trata-se de fenômeno intimamente associado ao da dimensão. Atingido determinado porte, todo organismo tende a burocratizar-se. É que, com o crescimento, perde-se a dimensão humana. O contato pessoal cede lugar à comunicação escrita. O homem se transforma de sujeito em objeto; de senhor das decisões em escravo dos regulamentos. A liderança pessoal dissolve-se no texto de manuais de procedimento. A decisão individual e peculiar, ajustada à realidade de cada caso, cede lugar à padronização e à uniformização das decisões. A organização esfria; perde o calor, a garra, a motivação, o sentido de urgência e de rumo. Torna-se insensível e vagarosa. Em suma burocratiza-se.

Isto é tão verdadeiro para a empresa pública como para a grande empresa privada. Tenho dirigido ambas, e em ambas tive de lutar contra a tendência à burocratização; tão verdadeira para a empresa nacional como para a estrangeira.

Desburocratizar significa, essencialmente, descentralizar a autoridade; e, simultaneamente, revitalizar e agilizar o organismo administrativo, mediante a li-

beração da iniciativa e do esforço criador do homem.

## INFLAÇÃO E DESPÉRDÍCIO

O que estamos tentando fazer através de nossa pregação é induzir o brasileiro e a Administração Pública a redescobrir o Brasil e aterrisar em nossas realidades. Para isso será necessário renunciar à excessiva sofisticação e restabelecer o apreço pelas soluções simples, sensatas e baratas, ajustadas às nossas parti-

cularidades regionais é, sobretudo, ao baixo padrão de vida da maioria de 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. O desperdício e o custo excessivo da máquina burocrática constituem duas poderosas fontes de inflação em nosso País.



*O Professor Hélio Marcos Penna Beltrão é advogado, administrador, economista e empresário. Entre outras atividades, foi diretor do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) em 1941 e 1945, diretor da Petrobrás (1954-1956), membro do Conselho de Administração de Itaipu Binacional (1974-1979) e membro do Conselho de Administração da Companhia Siderúrgica Nacional (1978-1979). É atualmente Ministro Extraordinário de Estado para a Desburocratização.*