

## EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E SABOTAGEM BUROCRÁTICA

URBANO C. BERQUÓ.

Na entrevista coletiva que concedeu em São Lourenço à imprensa carioca, o presidente Getúlio Vargas denunciou como "fatores de dissolução e enfraquecimento da Pátria", os extremismos, os comodismos e as sabotagens. Ora, no domínio administrativo, cuja importância, conforme já temos acentuado, avulta constantemente na vida do Estado contemporâneo, não se pode conceber a ação de efeitos mais perniciosos para a comunidade do que a *sabotagem*. Constitue ela presentemente o mais sério obstáculo à boa realização de todos os empreendimentos de reforma política que as profundas modificações da organização mundial posteriores à guerra de 1914-18 vêm impondo à generalidade dos países.

Em que consiste, porém, a ação a que se deve aplicar a denominação de *sabotagem*? Segundo a "Enciclopédia Britânica", *sabotage* é "systematic working in such manner as to delay production, or injure the quality of the product, a policy sometimes advocated by agitators either to remedy a particular grievance or as part of a general revolutionary programme". Duas são as modalidades que ela pode revestir: a primeira consiste em "exceedingly slow work", a segunda em "violent or obstrusive conduct".

Esta última forma, a violenta, sendo a mais brutal é, todavia, a menos perigosa porque mais facilmente perceptível e reprimível, não podendo, além disso, ser empregada de maneira continuada, pois isso equivaleria, de fato, a uma sedição aberta. No setor, aliás da maior relevância, que particularmente nos interessa — o serviço público — a sua aplicação só deve constituir motivo de preo-

cupação nas ocasiões em que haja o receio justificado de um movimento armado ou mesmo de um simples golpe de surpresa contra o poder constituído. A primeira forma, sim, é que não pode deixar de ser objeto de permanente cuidado e vigilância dos dirigentes de qualquer nação, mormente nos períodos consecutivos a uma transformação política profunda ou à adoção de algum programa de trabalho de caráter renovador.

Haverá razão — perguntarão muitos, de boa fé — para se receiar um mal dessa ordem na administração pública brasileira? Respondemos afirmativamente, sem a mínima hesitação, visto achar-se precisamente o Brasil numa fase imediatamente posterior ao que poderíamos chamar uma verdadeira *mutação* de sua estrutura política e também porque, na organização dos quadros de nosso serviço público, vem se operando, em consequência da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, uma transformação de cunho estrutural. O descontentamento e a incompreensão podem fazer com que, por hostilidade ao novo regime ou pelo desejo de tornar inviável a sistematização do pessoal administrativo da União sobre a base de carreiras profissionais, muitos servidores do Estado sejam levados a proceder como elementos retardadores ou perturbadores da ação governamental.

No regime ora em vigor no Brasil não é de modo algum admissível que um funcionário se considere *neutro* ou *indiferente* e, a *fortiori*, que se coloque em atitude hostil ao rumo impresso pelo Governo Nacional ao trato e ao solucionamento dos negócios públicos. O cômodo *laissezaller* da época, felizmente já morta, do liberalismo

não se coaduna absolutamente com a responsabilidade que implica hoje o desempenho de qualquer função pública, por mais humilde que seja. No velho sentido *partidário*, que não tem mais razão de ser entre nós, é evidente que todo funcionário deve ser *apolítico*, mas sob o ponto de vista do *interêsse nacional*, que é o do Estado autoritário, não ha dúvida de que se lhe deve exigir uma consciência política tanto mais nítida quanto mais elevado ou influente fôr o posto que ocupar.

Fritz Morstein Marx, em seu estudo intitulado "*Civil Service in Germany*", no capítulo em que examina as medidas postas em prática na Alemanha pelo regime nazista com o fim de impossibilitar toda sabotagem administrativa, chegou à conclusão de que a partir de 1933 está se escrevendo "*a new page in the history of German bureaucracy*". Hitler, dando uma prova de seu agudo senso realístico, compreendeu perfeitamente que neutralidade política implica "*a certain passivity rather than whole-hearted support of the government of the day*", posição essa que êle reputou, com razão, intolerável por parte de um servidor do Estado cuja transformação o seu Governo vinha operar. "*The National Revolution — comenta a êsse propósito Morstein Marx — eager to live up the whole people, did not content itself with the pallid willingness of mere obedience on the part of a hesitant civil service. As long as bureaucracy was still the "backbone" of the state, it necessarily reflected the new ideology. This demanded unreserved identification with the goals of the National Socialist movement. The civil servant, reads a proclamation to German officialdom on the occasion of the last elections, "is one of the most effective mediators between leader and people." Only he can successfully work as a mediator who is penetrated by the belief which he is supposed to spread among others. From the National Socialist point of view it was a minimum requirement for this task to be at least "politically reliable" in the light of the fundamental implications of Germany's New Deal.*"

*Mutatis mutandis*, não é outra, a nosso ver, a orientação que, no tocante à lealdade do funcionalismo, compete ao Estado autoritário adotar com firmeza. A eficiência administrativa, nunca será demasiado repeti-lo, representa nas condições atuais da vida social de qualquer país civilizado uma exigência de vital significação, pois depende dela, em larga escala, o encaminhamento seguro das questões cuja boa solução é verdadeiramente

imprescindível à defesa da ordem contra as inúmeras forças de dissolução que atuam por toda a parte. Tudo o que concorrer para abaixar o rendimento da maquinaria estatal precisa, por conseguinte, ser combatido sem trêguas até que se obtenha, sinão o seu completo desaparecimento, pelo menos a sua redução àquele mínimo inevitável decorrente da imperfeição de toda obra humana.

Parece-nos incontestável que nada pode contribuir tão larga e maleficamente para diminuir o alcance de qualquer iniciativa governamental quanto a *mã vontade* dos que têm a incumbência de sua execução. Não ha reforma administrativa que seja viável, nem reorganização de quadros, por mais racional, que produza os bons efeitos esperados pelos que a conceberam, si não houver um desejo sincero de cooperação por parte do corpo de funcionários. *Descontentamento* e *incompreensão*, como acima dissemos, constituem as duas fontes donde promana essa resistência passiva, cujas manifestações mais nítidas até os observadores mais desprevenidos não hesitam em enquadrar na definição de *sabotagem*.

Arnold Brecht, que já ocupou cargos de grande relêvo na administração alemã e que é atualmente professor de ciência política na *New School for Social Research* de New York, escreveu para o número especial de "*The Annals*" consagrado a "*Improved Personnel in Government Service*" (publicação da *American Academy of Political and Social Science*) um estudo penetrante, embora incompleto, sobre "*Burocratic Sabotage*". O professor Brecht se mostra, aliás, muito cauteloso na caracterização dos atos a que considera aplicável a denominação que serve de título a seu trabalho. Diz êle, com efeito: "*If one may be permitted to employ the term "sabotage" for unintentional counter acts, we may say that in many cases routine and red tape work out as sabotage to the intentions of political leaders. They tend to transform all living, spirited, and flexible human initiative at the top into formal, dull, inflexible paper work at the bottom, and by this transfiguration may substantially impair the original plans. This evil in connection with the tendency to avoid decisions has so often been painted that we may refrain from going into much detail here.*"

A sabotagem burocrática da lei do reajustamento dos quadros do funcionalismo civil da União — seria vão procurar encobri-lo — concorreu bastante para que, não somente muitos funcionários de boa fé acima de qualquer suspeita, mas

também uma parte apreciável da nossa imprensa e de nossos estudiosos das questões de interesse nacional, assumissem em relação a essa lei ou uma atitude francamente hostil, ou, o que é pior, de absoluta indiferença. Para quem examina os fatos com espírito objetivo isso nada tem de surpreendente: o contrário, sim, é que deveria espantar, pois seria incompreensível que um ato governamental destinado a operar uma transformação profunda em toda a vida administrativa da União não provocasse semelhante reação. Toda reforma encontra sempre uma resistência passiva proporcional ao seu alcance e que só diminui pouco a pouco, graças à ação conjugada do tempo, da aplicação de sanções disciplinares e, sobretudo, de um esforço inteligente dirigido com o objetivo de esclarecer todos os interessados sobre a sua real significação.

Cumpra observar, entretanto, que, não obstante o seu caráter eminentemente renovador, a lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, vem sendo aplicada sem encontrar grandes tropeços, o que, em nossa opinião, deve ser atribuído a dois motivos. Os benefícios que ela trouxe logo diretamente para a grande maioria dos funcionários da União foram suficientemente tangíveis para determinar no seio da classe em geral um acolhimento simpático a essa iniciativa governamental, certamente audaciosa, dada a errônea concepção de serviço público enraizada no espírito de nosso povo. Além disso, porém, têm contribuído fortemente para convencer o pessoal do serviço público federal de que a sua situação está hoje melhor amparada do que nunca, a maneira pela qual o C.F.S.P.C. vem resolvendo, segundo as normas da equidade, todos os inúmeros casos levados a seu exame e também o modo por que, a exemplo do que fez em matéria de regulamento de promoções, está trabalhando afim de tornar, dentro do menor prazo possível, uma realidade a profissionalização dos servidores da nação.

Mas todos aqueles que continuam contrariados, ou por se julgarem feridos em suas ambições, ou por divisarem nessa reforma uma ameaça ao comodismo de logares conquistados por motivos outros que não o mérito próprio, não têm perdido oportunidade para realizar uma campanha derrotista, surda e tenaz, contra o sistema que começou a vigorar em 1.º de janeiro de 1937. Ai é que deve ser procurada a origem de certos ataques ineptos, quasi sempre faltos de qualquer apóio em algum fato concreto, que frequentemente aparecem nas

colunas de nossos jornais. Tais elementos naturalmente não de fazer tudo o que estiver em seu poder para criar embaraços à obra que o C.F.S.P.C. tem por incumbência executar.

Além desses descontentes movidos pura e simplesmente pelo egoísmo mais injustificável e estreito, existem ainda — e são precisamente os mais perigosos — outros que não se conformam com a mínima alteração da velha rotina a que já se haviam adaptado plenamente. A sua inércia intelectual não lhes permite fazer o mínimo esforço para adquirir uma percepção clara das razões determinantes das inovações introduzidas na constituição de nosso serviço civil. Tão pouco são eles capazes de, na prática quotidiana, procurar subsídios para um cotejo entre os resultados da organização atual e os provenientes da desordem anterior.

Esses burocratas rotineiros é que, conciente ou inconcientemente, procedem de forma a dificultar tudo que implique um novo avanço na via da racionalização integral da função administrativa. Ao abrigo do *papelório* abundante, mas que consideram sempre insuficiente, levam a efeito um trabalho de solapamento continuado suscetível de, no fim de certo tempo, dar a impressão de que a reforma empreendida é ineficaz. São eles igualmente que contribuem para dar um aspecto complicado e embaraçoso a muitos dos casos que surgem naturalmente na fase de transição de um sistema para outro.

À proporção que mais visíveis se tornarem os efeitos do reajustamento dos quadros do funcionalismo da União e da série de medidas complementares que vêm sendo adotadas, irá certamente atenuando-se a *má vontade* de uma parte dos que, apenas por inércia, assim têm se conduzido. Há, com efeito, entre os funcionários apegados às praxes rotineiras, os que, ou por já se acharem encanecidos, ou por serem mesmo refratários a qualquer mudança de perspectiva, jamais poderão se tornar cooperadores espontâneos e concientes do aperfeiçoamento de nosso serviço público. Mas se encontram também muitos, provavelmente a maioria, que têm possibilidades de se transformarem em auxiliares valiosos da administração nacional.

No que diz respeito aos elementos desta última categoria é que mais imediatamente útil poderá ser um serviço de publicidade que, sobre a base de informações seguras, leve a cabo a tarefa de esclarecê-los sobre os diversos aspectos que

apresente a política — no bom sentido da palavra — que o C.F.S.P.C. vem desenvolvendo desde o início de suas atividades. A divulgação ampla dos fatos que mais interessam o serviço público, a sua análise e a sua interpretação, bem como o debate dos problemas que com frequência vão surgindo da prática do novo sistema, proporcionam inegavelmente a numerosos funcionários o conhecimento de que careciam para ficarem habilitados a formar um juízo bem fundado sobre o assunto. A terapêutica mais indicada para combater a *má vontade* em tal caso é, sem nenhuma dúvida, a da *compreensão*.

Quanto à lealdade que deve ser exigida do funcionário, pensamos que não pode haver duas opiniões entre aqueles que têm uma noção nítida da relevância da tarefa administrativa, mormente num regime de cunho autoritário. Para nós é hoje de uma significação e de uma oportunidade inexcusáveis a advertência de Benito Mussolini: "*Quando declina il senso dello Stato e prevalgono le tendenze dissociatrice e centrifughe degli individui e dei gruppi, le società nazionali volgono al tramonto.*" O funcionário que não possuir num grau elevado o *senso dello Stato* nunca poderá ser um autêntico servidor da Nação.

A responsabilidade que atualmente cabe à administração pública é de tal ordem que se nos afiguram de uma atualidade impressionante certos conceitos emitidos por Georges Sorel antes de 1914. Conversando com Jean Variot, dizia êsse

poderoso pensador francês: "*Il n'y a à doser le respect dû aux principes de la discipline, qui doit être la même pour les fonctionnaires civils que pour tous les membres de l'armée, du dernier des troupiers au général en chef. Dans un grand pays, tout ce qui concourt à la marche des affaires publiques doit être organisé avec une sévère discipline.*" E acrescentava: "*L'esprit de discipline est le plus grand bienfait dont puisse jouir un peuple, car elle établit puissamment les responsabilités de chacun*", e "*le premier devoir du véritable homme d'Etat est donc d'exiger sans défaillance aucune, la discipline administrative plus rigide, c'est-à-dire la responsabilité administrative*", visto que "*seul peut progresser un pays dont l'administration est sévèrement disciplinée et dont les fonctionnaires encourent la responsabilité de leurs actes.*" ("*Propos de Georges Sorel*", recueillis par Jean Variot, Paris, 1935).

E' por êsse prisma que, em nosso entender, deve ser encarada a questão da lealdade do funcionário ao Estado Nacional. A eficiência administrativa sendo agora uma exigência imperiosa da própria organização político-social é claro que toda ação ou omissão intencional que concorra para diminuí-la merece ser incluída na categoria de atos de sabotagem. E a sabotagem burocrática não pode de forma alguma ser tolerada, especialmente num regime autoritário, cujo sucesso se acha condicionado em boa parte pela seriedade na maneira de se encarar o *serviço público*.