

PESSOAL

Profissionalização no Serviço Público - Muito pouca ou excessiva

YORK WILLBERN

Diretor do Bureau of Public Administration, University of Alabama.

(Tradução de Marcos Henrique Camillo Côrtes)

O CRESCIMENTO DA PROFISSIONALIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

NA edição de 1936 daquele notável manual de informações — *The Municipal Yearbook* — uma nova seção foi iniciada, sob o título “Profissionalização do Serviço Municipal”. Esta seção compunha-se de vinte e quatro páginas e estudava onze tipos de profissões entre empregados municipais. Algumas destas eram antigas profissões, que haviam sido organizadas há muitos anos; outras eram muito mais recentes. Superintendentes escolares, administradores urbanos, bibliotecários, diretores de assistência e previdência social, assessôres, agentes de compra, chefes de bombeiros e chefes de polícia estavam nesta ordem relacionados.

Poucos duvidariam que a “profissionalização” do serviço público em todos os níveis, tem avançado a passos largos, antes e a partir daquela data. Em 1939, o “Yearbook” citava dezenove tipos de profissões e falava da ascensão vertiginosa de seu efetivo. Há um número cada vez maior de profissões diferentes. Antigas profissões estão se ramificando e diferenciando-se. Vocações que podiam ser anteriormente classificadas na categoria de “habilidade de ofício” estão sendo elevadas ao nível “profissional”. Os bombeiros e os policiais estavam aparentemente neste caminho em 1936. Os funcionários florestais, agrônomos, bibliotecários e sanitaristas têm procurado e atingido a posição almejada. Campos profissionais inteiramente novos têm surgido, em parte desagregados de profissões estabelecidas e em parte sintetizando antigas habilidades e grupos: penologistas, técnicos de pessoal, controladores de tráfego, e muitos outros.

Oportunidades de carreira em algumas profissões estão inteira ou grandemente restritas ao serviço público. Os serviços militares e de relações exteriores são exemplos claros, juntamente com os bombeiros e a polícia, períodos probatórios e administração urbana. O emprego público

predomina por uma margem um pouco menor, entretanto, no professorado, no trabalho social e nos serviços bibliotecários. Outras, é evidente, são profissões muito sólidas e antigas, as quais têm substanciais possibilidades de carreira em ambos os serviços, público e privado; entre estas contam-se a advocacia, a medicina, a engenharia e a contabilidade.

O crescimento de organizações profissionais de servidores públicos é uma indicação de que tanto as profissões, como seu pessoal integrante, estão multiplicando-se. A *National Association of Assessing Officers*, organizada em 1934, tinha 150 membros em 1936 e 1.550 em 1952. A *National Probation and Parole Association*, criada em 1907, tinha 12.000 membros em 1936 e 34.000 em 1952. A *National Education Association* (talvez a mais antiga das associações profissionais “públicas”), estabelecida em 1857, tinha 191.000 sócios em 1936 e em 1952 já contava com . . . 450.000. A *Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada*, fundada em 1906, possuía 475 associados em 1936 e 2.500 em 1952. A *International City Managers' Association*, organizada em 1914, contava com 308 membros administradores em 1936 e em 1952 esse número subira para 813. A *American Society of Planning Officials*, constituída em 1934, tinha 500 sócios em 1936 e um efetivo de 9.000 em 1952.

O *Oxford English Dictionary*, define profissão como sendo “uma vocação na qual um conhecimento declarado de algum ramo de estudo ou ciência é usado em sua aplicação aos negócios de outros, ou na prática de uma arte sobre ela fundada”. R.H. Tawney acrescenta que “não é simplesmente uma coleção de indivíduos que obtêm uma subsistência para si mesmos pela mesma espécie de trabalho. . . é um conjunto de homens que realizam seu trabalho de acordo com regras projetadas para reforçar certos padrões, tanto

para a melhor proteção de seus membros, como para um melhor serviço ao público". (1)

O *Municipal Yearbook* de 1936 (págs. 211-12) relacionava as características abaixo como peculiares a um grupo profissional de funcionários públicos:

1. *Um corpo organizado de conhecimento, que é pôsto ao alcance de seus membros.*

2. *O estabelecimento de padrões de competência para entrada e promoção no serviço, e um esforço persistente a fim de assegurar a aceitação geral destes padrões.*

3. *Responsabilidade para o desenvolvimento de oportunidades de treinamento para atuais e futuros membros da profissão.*

4. *Um senso de integridade bem desenvolvido e digno do serviço público.*

5. *Um profundo sentimento de obrigação de servir o público bem e honestamente.*

6. *Um código de conduta ética, cuja violação por qualquer membro servirá para bani-lo da profissão.*

7. *Uma organização estabelecida para a realização destes objetivos.*

Seria um espírito realmente empreendedor aquêle que tentasse compilar uma lista de profissões, ou que designasse qualquer critério exato para exclusão ou inclusão.

ATITUDES EM RELAÇÃO AO PROFISSIONALISMO

A atitude comum e ortodoxa em relação ao crescimento de profissões no serviço público, tem sido entusiasticamente favorável. Citando uma vez mais o *Yearbook* de 1936: "Uma grande esperança para o sucesso da democracia, como uma técnica produtiva de governo, reside na profissionalização dos cargos públicos... Experiência do passado, análise do presente e previsão do futuro, são combinadas para sugerir que um autocontrole por grupos profissionais dos próprios funcionários, é a chave que abre a porta para uma democracia eficiente". (p. 211)

Leonard White, comentou, na edição de 1926 de sua obra: "Oportunidades ilimitadas para a elevação do serviço público aos níveis de uma profissão reconhecida... esperam cultivo", e acrescentou, em sua conclusão, que uma das maiores linhas de desenvolvimento que devia ser aguardada no futuro era "o aparecimento do especialista e do perito, a origem de importantes organizações econômicas e profissionais dos funcionários públicos... (2). Na época em que a edição de 1939 apareceu, êle havia adicionado um capi-

tulo inteiramente novo sobre profissionalização e associações do serviço público, o qual êle concluía dizendo:

Resumidamente, à medida que as implicações de longo alcance das tendências do último quarto de século são examinadas, a importância do crescimento em números e em influência dos grupos profissionais, científicos e técnicos nos serviços públicos assume grandes proporções. A competência do serviço público é favoravelmente afetada; sua imparcialidade e objetividade são mais intimamente asseguradas; sua capacidade de servir projetos de longa duração é inteligentemente aumentada; seu prestígio é elevado. Sem qualquer esforço consciente por parte do governo, ideais profissionais e científicos têm tomado posse de porções substanciais do serviço público. Isto é ganho certo. (3)

Tornou-se prática vulgarizada ressaltar o grande valor da responsabilidade profissional como um primeiro aumento ou substituição para as responsabilidades legais e políticas, com seus óbvios inconvenientes. John Gaus falou do "controle interno do orgulho de seus membros...", e da "responsabilidade do servidor público às normas de sua profissão, tanto quanto estas normas sejam de interesse público..." (4)

A observação tem produzido argumentos suficientes para convencer a maioria de nós, penso eu, da precisão geral destas avaliações. Qualquer de nós que se aventurou bastante, dentro e em redor de nossos tribunais municipais, não pode deixar de ter observado o contraste entre aquelas repartições onde o profissionalismo está pouco avançado — usualmente os escritórios do xerife, do cobrador de impostos, e dos funcionários de estradas (se têm êles escritórios) — e aquêles cargos, tais como assistência e previdência, saúde, e agricultura, onde as normas e treinamentos profissionais estão muito mais claramente evidenciados.

A despeito do geral otimismo em relação ao processo de profissionalização, as dúvidas e os problemas não têm estado inteiramente ausentes. Leonard White, que havia olhado para o futuro com uma considerável antecipação à profissionalização em 1926, e acolheu-a de braços abertos em 1939, tinha aparentemente algumas questões em mente em 1942, quando escreveu:

O lugar do grupo profissional nesta gradativa clarificação de função no trabalho total de administração está longe de clara atualmente, e suas tendências futuras são obscuras. Que cada uma das profissões (excetuando talvez a teologia) colocará sua competência especial ao serviço do governo em maior escala, parece certo. Que o

(3) *Ibid.* (2.^a edição, 1939), p. 425.

(4) JOHN M. GAUS — *The Responsibility of Public Administration*, in JOHN M. GAUS e outros — *The Frontiers of Public Administration* (University of Chicago Press, 1936), págs. 41, 39. A frase qualificadora citada deve ser anotada.

(1) R.H. TAWNEY — *The Acquisitive Society*, (1920), p. 92.

(2) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* (Macmillan, 1926), págs. 381, 475.

timbre do serviço público será elevado à medida que as profissões sobre ele mais e mais pressionarem seus ideais profissionais, é óbvio. Mas a extensão da contribuição dos diversos grupos à administração superior não é nítida, e as atuais tendências não fornecem nenhuma indicação conclusiva para o futuro. (5)

E' talvez simbólico que o estudo sobre profissionalização do serviço municipal, tão audaciosamente iniciado pelo *Municipal Yearbook* em 1936, foi abandonado em 1940 em favor de um plano que incluía qualquer informação relacionando-se com este processo nas várias seções tratando de funções particulares.

Não obstante as vantagens do processo serem quase absolutamente óbvias, parece claro que a profissionalização tende a conduzir a uma estratificação da comunidade governamental, a um separatismo como há entre as funções governamentais, e a um perigo de controle indevido por grupos especiais, em lugar de todo o público.

DÚVIDAS E QUESTÕES

Embora possam ser louváveis muitos dos objetivos, ambições e normas de uma profissão, os interesses da mesma nem sempre coincidem com o interesse público, e pode haver ocasiões em que a profissão tenda a buscar seus próprios objetivos, em lugar dos do público. Como Tawney considerou em 1920, "todas as profissões têm algumas regras que protegem os interesses da comunidade e outras que são uma imposição sobre a mesma". (6) O Estado de Alabama foi, talvez, tão longe quanto um estado pode ir em depositar sua confiança em uma profissão, como se constata por sua designação de há 75 anos da *Medical Association of the State of Alabama* para formar a *State Board of Public Health*. A constituição desta *Medical Association* (a qual é, por lei, a *State Board of Health*) estabelece muito claramente as duas espécies de seus objetivos, quando apresenta como finalidade da organização: "combinar a influência dos médicos do Estado a fim de proteger seus legítimos direitos e de promover o bem-estar sanitário do povo". (7) Seria difícil compor uma declaração de propósitos mais sucinta, ou que apresentasse o dilema da profissionalização de forma mais clara.

Estas profissões, com seus interesses particulares e suas afinidades com públicos especiais, levantam o problema do relacionamento do governo para interessar grupos de uma forma muito especial. Formando, como freqüentemente fazem, um vínculo impecavelmente correto e convenientemente

entre o pessoal do governo e os grupos que dele aguardam ou necessitam alguma coisa (como ocorre com todos os grupos), elas apresentam um tipo de representação inerente de uma categoria de interesse especial.

Este problema é nitidamente apresentado quando uma das tarefas de uma seção profissionalmente orientada da burocracia, é o controle total ou parcial da própria profissão. A *State Board of Public Health*, no Alabama, um departamento do governo, ainda que privado, é também a junta de licenciamento para a profissão médica. Esta é uma prática muito comum, e os problemas que ela acarreta podem ser imaginados. Em muitos destes casos, é claro, temos incorporado à nossa estrutura governamental e social uma versão não muito modernizada da corporação medieval.

Além disso, enquanto a maioria dos departamentos do governo possui ou tende a desenvolver inclinações separatistas, estas tendências parecem ser inerentes em um departamento onde o profissionalismo já se concretizou.

Parcialmente, esta insistência peculiar de independência é provocada pela resistência da estrutura política tradicional, particularmente no nível local, ao desenvolvimento da espécie de treinamento e mobilidade de pessoal associado com as profissões. Indivíduos desejosos de conseguir óbvias e atraentes vantagens da profissionalização nos sistemas penitenciários, por exemplo, ou nos departamentos recreativos, ou nas escolas, têm sentido necessário insistir, como primeiro passo, que o único meio de superar a resistência do funcionalismo político é "separar" o serviço ou função particular, a fim de permitir o recrutamento de profissionais e o treinamento de novos deles, e assegurar a desejável combinação de mobilidade e estabilidade no cargo.

Mais importante como uma razão para este separatismo, entretanto, é provavelmente o caráter intrínseco de uma profissão. O fato que determina uma profissão é que ela é algo diferente, é o estar baseada em uma doutrina especial que deve, de certa forma, ser esotérica e, fora do alcance de um indivíduo qualquer. A posição ou apreço social que o profissionalismo traz depende da diferenciação do separatismo. Defendendo a independência do *State Health Department* do Alabama, um seu ex-funcionário dispôs o problema sob o seguinte aspecto: "a filosofia deste plano de organização reside no postulado irrefutável de que, na administração de um serviço tão altamente técnico como a saúde pública, aqueles encarregados da responsabilidade e autoridade sobre tal administração, deveriam possuir o treinamento e o conhecimento requeridos das ciências abarcadas por tal serviço técnico". (8) Ou, como os autores

(5) LEONARD D. WHITE — *The Public Service of the Future*, in LEONARD D. WHITE, ed., *The Future of Government in the United States* (University of Chicago Press, 1942), p. 203.

(6) TAWNEY, *op. cit.*, págs. 92-93.

(7) Constituição da "Medical Association of the State of Alabama", art. II, § 7.

(8) Citado em ROBERT T. DALAND, "Administration of Public Health in Alabama" (um volume a ser brevemente publicado pelo "Bureau of Public Administration", da Universidade de Alabama), p. 336.

de um artigo sobre "Profissões" na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, dizem: "êste reconhecimento (como uma profissão) pode ser impedido pela dependência, a qual luta contra a consciência de grupo, desde que é somente sob o estímulo da última que os operários associam-se e tornam seu trabalho uma profissão, no verdadeiro sentido da palavra". (9)

Êste desejo de independência, usualmente motivado pelo desejo de posição, mas justificado no domínio da posse de doutrina particular, é uma das poderosas forças desintegradoras agindo sobre a organização governamental. Muito embora êle, com freqüência, ligue estreitamente um grupo de uma profissão particular e a função com ela associada, êle arraza o contrôle político geral. O melhor exemplo, provavelmente, é uma das maiores e mais antigas profissões — o ensino público. Aqui o profissionalismo tem conduzido a uma completa série de governos diversos. Para utilizar meu Estado como exemplo, uma vez mais: o corpo dirigente da Universidade de Alabama é uma junta grandemente autocontinuada, estabelecida pela Constituição estadual, e sob alguns aspectos ela acha-se equiparada, ao invés de subordinada, ao Executivo e ao Legislativo do Estado. Devo confessar que, como membro desta profissão, sou muitas vezes grato a êste isolamento do contrôle político normal.

Se esta independência profissional estabelece-se fortemente antes que forças integrantes sejam introduzidas, a tarefa de reunir os fios de governo em alguma espécie de sistema unificado, pode muito bem ser quase impossível. E' difícil conceber como um administrador municipal, por exemplo, pode empenhar-se em qualquer direção verdadeira do pessoal encarregado da assistência e previdência, da agricultura, da saúde e do ensino, presumivelmente trabalhando para o governo municipal.

Embora haja muita verdade na proclamação exultante do *Yearbook* de 1936 da descoberta do profissionalismo como "a chave que abre a porta para uma democracia eficiente", esta chave conduz também a alguns problemas bastante sérios para a democracia. E' a competência especializada somente atingível às custas de contrôle democrático? Deve a responsabilidade profissional ser um substituto, em vez de um apôsto, da responsabilidade através da hierarquia para o eleitorado? Primeiramente, há um certo sentimento (com nítidas linhas de descendência do Jacksonismo) de que todo êste sistema de colocar algumas pessoas apartadas de outras, baseando-se em que elas foram unidas com algum óleo especial, é uma afronta aos fundamentais preceitos Americanos. A oposição a uma "classe administrativa" no serviço público Americano, ou ao estabelecimento de um curso superior de administração, comparável a um existente na Grã-Bretanha, tem

sido baseado nestes argumentos. Em segundo lugar, o reforçamento destas novas castas clericais desafiam fortemente vários dos outros dogmas da irmandade da administração pública — o executivo único, o plano do conselho-administrativo, o orçamento do executivo, o contrôle geral de compras, os princípios básicos do movimento reorganizador.

O reconhecimento das razões mistas que levam ao desejo de remoção dos serviços profissionais, ou de sua permanência fora da "Política", é acompanhado por considerável ceticismo quanto à praticabilidade ou desiribilidade de tal subterfúgio. Um funcionário da saúde pública do Alabama, opondo-se à designação de leigos para a *State Board of Health*, diz que o objetivo fundamental do sistema do Alabama "era separar a saúde pública da Política e do método fraudulento, e mantê-la livre do sentimentalismo caritativo e do charlatanismo bem-aparentado das reformas sociais". (10) Pode ser sugerido que o profissionalismo, ao sair da Política, esteja simplesmente substituindo pela política aberta, e muitas vezes subjetiva, de um eleitorado sem a devida mentalidade e seus líderes excessivamente humanos, a política encoberta mas santificada de um clero.

Não somente podem haver hesitações na separação destes preceitos aureolados do contrôle democrático normal; a questão pode coerentemente ser levantada com relação a se há ou não, dentro das paredes dos templos, liberdade, igualdade e fraternidade. Para usar outra vez o exemplo da antiga e respeitada profissão que está realizando o programa governamental de saúde do Estado de Alabama: o corpo dirigente da *Medical Association of the State of Alabama* é uma *Medical Legislature* constituída por duas câmaras, que assemelhar-se-iam ao Congresso dos Estados Unidos se o Senado dêste fôsse composto por um número de membros maior que o da Câmara dos Deputados, e se as vagas nas cadeiras senatoriais fôsem preenchidas por eleição, levada a efeito em uma sessão conjunta do Congresso. (11) O profissional praticante comum está muito distante dos postos de poder. O fundador dêste sistema disse que "o segredo de seu (da *Medical Association of the State of Alabama*) sucesso é a excelência sem rival de sua organização e o rigor de sua disciplina, quase idêntica à de um exército". (12)

O efeito do crescimento e fortalecimento das profissões sobre as relações intergovernamentais tem muitas ramificações. No papel de um dispositivo coordenador entre diferentes níveis, dentro de uma mesma função ou uma única atividade profissional, as profissões são de uma importância quase incalculável. O vínculo profissional entre o funcionário florestal de nível federal e o de nível

(9) A.M. CARR-SAUNDERS e P.A. WILSON, "Professions", na "Encyclopaedia of the Social Sciences", p. 478.

(10) Citado em CAREY STABLER — *History of Public Health in Alabama* (Ph. D. dissertação inédita, Duke University, 1945), p. 169.

(11) DALAND, *op. cit.*, p. 340.

(12) Citado por DALAND, *op. cit.*, p. 341.

estadual, entre o trabalhador social de nível estadual e o de nível local, pode ligar a distância entre Washington e Montgomery, entre Montgomery e Double Springs, talvez até melhor do que as condições que acompanham o dólar. Muito engenheiro de estradas estaduais é muito mais íntimo dos engenheiros do "Bureau of Public Roads", do que de qualquer pessoa do gabinete do Governador, e comparar as relações que uma diretora de assistência social municipal tem com suas colegas do departamento municipal àquelas que ela possui com a junta governante municipal, é quase ridículo.

Além disso, parece que o crescimento da centralização e o do profissionalismo têm uma relação mais íntima do que a de serem simplesmente concomitantes. Weldon Cooper, em uma carta concernente a este assunto, escreve sobre "a mão opressiva que o profissional de nível estadual coloca sobre os funcionários de um governo local. O oráculo fala e os crentes submissos obedecem, apesar de muitas vezes não saberem propriamente qual o significado de suas palavras". Frequentemente, tem parecido também que o único meio de profissionalizar um serviço ou função, e tirar as vantagens daí decorrentes, é transferi-lo para um nível mais alto de governo. Uma das razões para a elevação do serviço de construção de estradas do nível local para o estadual na Carolina do Norte, na Virgínia, e em outros estados, deve certamente ter sido para obter um maior grau de competência profissional. Muitas outras funções, inábil e inadequadamente desempenhadas em um nível local, estão sendo elevadas para um nível mais alto em busca de suficiente conhecimento e perícia para proporcionar um grau aceitável de realização.

VANTAGENS E DESVANTAGENS

Pode ser proveitoso tentar-se uma espécie de apreciação superficial das vantagens e desvantagens deste processo de profissionalização no serviço público. Tal deve ser feito com uma prévia e absoluta compreensão de que um sumário deste tipo não pode ser completo, e que alguns dos itens que se seguem podem significar uma mesma coisa, apenas dita em outras palavras.

Os tópicos seguintes, podem ser relacionados como vantagens do processo:

1. A profissionalização tende a motivar respeito e reconhecimento da perícia técnica. Em um mundo tão dominado pela variação e complexidade tecnológica, a importância desta consideração está além de qualquer avaliação.

2. O aumento de competência técnica, baseada sobre níveis mais altos de educação e treinamento, pode ter um valor de transferência em produzir um maior grau de respeito por fatos, racionalidade e padrões elevados, até mesmo em campos diversos do profissional, imediatamente à mão. Isto, pode talvez, ser sugerido, é pelo menos parte da razão porque, de tempos em tempos, um

generalizador de medidas excessivamente amplas é criado através do caminho de um treinamento profissional.

3. As profissões tendem a produzir um interesse de grupo por padrões mínimos relativos ao desempenho técnico e à conduta ética, e seu reforçamento. Em vista da insuficiência de outros controles, a importância desta disciplina de grupo é difícil de ser superestimada.

4. A profissionalização fornece um grau de isolamento contra pressões exercidas visando a discriminação e o tratamento indevido da clientela — proteção esta baseada sobre treinamento, posição e apoio coeso do grupo.

5. Pode ocorrer que a relativa independência das profissões ajude a evitar um controle democrático direto, em algumas áreas, nas quais tal controle seria de valor duvidoso. E' apropriado para um conselho urbano decidir que um teste de escola superior é melhor que outro?

6. A organização profissional atua como um dos mais fortes vínculos, verticais e horizontais, de conexão — de nível para nível, e de unidade para unidade — dentro da mesma função. Ela certamente facilita as comunicações e a divulgação de novos desenvolvimentos na função ou serviço particular.

7. Os sistemas profissionais trabalham para um maior grau de intercâmbio de pessoal entre unidades governamentais, e fornecem uma disposição quase indispensável para o desenvolvimento dos diversos serviços de "carreira".

8. As atividades em associações profissionais produzem incentivos nos indivíduos do serviço, para a contínua aquisição de conhecimentos e habilidade.

9. O intercâmbio de informações e idéias, e a instituição de estudos estimulados por canais profissionais, impulsionam à frente as fronteiras do conhecimento sobre técnicas e problemas públicos. A evolução de certos grupos de níveis puramente sociais, para aqueles realmente profissionais, tem sido caracterizada como uma marcha progressiva do "beber rum para a pesquisa".

10. As profissões fornecem uma lealdade interna de grupo e um "esprit de corps" que atuam, de uma certa forma, como substitutos, no que se refere a obter e a manter empregados, de outras recompensas que, freqüentemente, não surgem para os servidores públicos.

11. A profissionalização ajuda a fornecer uma satisfação aos empregados, a qual é, por si própria, um objetivo valioso. Duas espécies de satisfação podem aqui ser distinguidas — uma, resumida na expressão de Veblen: "o instinto de habilidade"; e a outra, na asserção de John Collier: "através de vossas sociedades, vivereis".

Entre as desvantagens e interrogações concernentes à profissionalização, podem ser relacionadas as seguintes:

1. O bem-estar do grupo profissional inevitavelmente compete, em certos pontos, com o

bem-estar de maiores proporções da população. Às vezes, este pode ser o bem-estar da clientela; com muito maior frequência é o bem-estar dos contribuintes apoiadores.

2. Através de elos profissionais, os membros da burocracia podem ser indevidamente identificados com uma porção da clientela da agência governamental, ou do público, assim tornando a imparcialidade e o tratamento equânime mais difícil, ou permitindo que públicos especiais tenham influência indevida ou acesso especial.

3. A profissionalização não isola somente do particularismo e do favoritismo da política, mas também do controle político no interesse público. Ela frequentemente o faz pelo uso da cortina altamente frustrativa de uma profissão de conhecimento especial, vedado ao leigo e, entretanto, de alguma forma, desconfiado por ele. Este conhecimento especial assemelha-se às vezes com a sabedoria mística do "pagé", e com a astúcia religiosa.

4. As profissões estão, com frequência, destituídas de democracia interna. Como grupos voluntários, elas estão isentas de diligência quanto à democracia de suas próprias estruturas de poder.

5. A profissionalização limita, certas vezes, a extensão do serviço público pela insistência sobre certos padrões, ou sobre determinadas qualificações de pessoal, quando aqueles padrões ou o pessoal com estas certas qualificações, não estão disponíveis.

6. A profissionalização pode diminuir a capacidade de transferência de pessoal dentro de uma jurisdição, e limitar a completa utilização das competências de todos os atuais e potenciais participantes de um empreendimento governamental. Por exemplo, somente aqueles classificados como funcionários sociais, podem ingressar e trabalhar para uma agência de assistência e previdência pública. Às vezes, este procedimento provoca uma espécie de estratificação que prejudica, mais que ajuda, o serviço público.

7. O particularismo e o separatismo inerentes à competência "especial" de uma profissão, aumentam a dificuldade de coordenação das funções governamentais. Isto pode ser dito de muitas formas diversas, e tem sido sugerido de várias maneiras em páginas anteriores deste artigo.

8. Às vezes, a profissionalização tende a enfraquecer o controle local e a participação cívica local em certas funções governamentais.

CICLOS E TENDÊNCIAS

Podem haver certas regularidades no padrão — quase um ciclo — com respeito ao relacionamento entre a profissionalização e o controle democrático central, que é o problema-chave. Quando um serviço ou uma função é dominada pelo tipo de política mesquinha, particularista, tradicional, corrupta, e uma necessidade e demanda

de melhoramento do serviço desenvolvem-se; o ímpeto inicial será em direção à separação — uma junta separada, proteções especiais de estabilidade funcional, sistemas especiais de merecimento, qualificações restritas e técnicas para os cargos, fundos distintamente identificados, e assim por diante. Com separação e independência, a profissionalização pode ser introduzida e desenvolver-se. Depois que a qualidade de desempenho tenha sido aprimorada, e após verificar-se que cada vez mais funções estão sendo separadas, a necessidade de alguma espécie de integração tornar-se-á mais premente, do que era a necessidade e a demanda da profissionalização no serviço particular. Então, através de uma reorganização, ou por meio de instituição do administrador urbano, ou de plano do administrador do condado, o serviço profissionalizado pode, talvez, ser uma vez mais trazido mais para dentro da órbita do controle democrático central.

Dois exemplos podem ser úteis aqui. Em muitas jurisdições, tem parecido que o único meio para profissionalizar a função do pessoal era desligar-se dos políticos, estabelecer uma agência separada e independente, e proceder sua profissionalização. Somente assim poderia qualquer trabalho de pessoal, digno do nome, ser realizado. Então, à proporção que a profissionalização firmasse, mais separatismo desenvolve-se, juntamente com a aquisição de técnicas especiais, até que, conforme o disse Wallace Sayer, obtenhamos o triunfo da técnica sobre o propósito. Neste momento, a necessidade de integração, para a realização dos objetivos gerais do governo, começa a sobrepujar a necessidade e a demanda de perícia técnica.

Nos departamentos penitenciários de muitos Estados, um ciclo semelhante, um tanto menos avançado, pode ser verificado. As penitenciárias, outrora dominadas por política corrupta e patronização do livramento condicional, foram libertadas dos antigos controles políticos, de forma tal que alguma semelhança de profissionalização pode ser introduzida. À medida que a profissionalização desenvolve-se, a necessidade de integração pode surgir, e uma reorganização pode forçar a função de volta para a estrutura central.

Não há intenção alguma de sugerir que este "padrão de desenvolvimento seja algo de universal. Entretanto, em muitos casos parece haver uma necessidade de separar e profissionalizar, para obter do caos a ordem; neste ponto, devem os profissionais ser novamente chamados aos postos pelos políticos, através do controle de organização e responsabilidade. Pode haver um perigo real de que a reação contra a profissionalização independente adiantada no ciclo, naquelas áreas, possa impedir o único movimento que oferece uma firme esperança àqueles que acham-se ainda no atoleiro da política amadora, insignificante, paroquial.

Uma questão interessante pode ser levantada neste ponto. Qual é o efeito sobre este processo,

do desenvolvimento dos administradores públicos profissionais (não trabalhadores sociais ou funcionários do serviço de relações exteriores, mas administradores públicos)? Algumas vezes os administradores públicos têm tomado o mesmo caminho que os profissionais de outros tipos. Isto é especialmente verdadeiro onde eles se têm preocupado com a profissionalização dos serviços auxiliares — pessoal, finanças, controle de propriedade, e assim por diante. O separatismo e o culto característicos da administração de pessoal, estão entre os mais assinalados de qualquer das profissões do serviço público. William W. Shaw, diretor de pessoal da cidade de New Orleans cientista político de ampla visão por treinamento original, argumenta de forma muito persuasiva, em um número recente da *Public Personnel Review* (13) que pessoal é algo de especial e apartado, que não pode ser confiado ao executivo de escolha popular.

Mas as tendências que estão presentes e surgindo no treinamento geral para serviço público e na literatura geral de administração pública, parecem estar em direção oposta. A política foi permitida retornar ao âmbito da administração pública; temos recuado na insistência de que os administradores públicos devem manter os políticos à distância; estamos admitindo que administradores urbanos tomem decisões políticas; estamos ensinando os estudantes por um *método de casos*, que certamente não os deixa convencidos de que os administradores públicos profissionais poderão jamais ser separados do controle democrático geral.

Pode ser que o desenvolvimento de generalizadores profissionais (se é que isto não é uma contradição de termos) seja um dos meios que mais forneça esperanças para realizar-se uma oposição a algumas tendências perturbadoras produzidas pelo processo de profissionalização. O crescimento da administração hospitalar como uma profissão, por exemplo, está desafiando algumas das prerrogativas especiais da profissão médica, da enfermagem profissional e dos farmacêuticos, nos hospitais públicos. O aumento do número de administradores urbanos tem roubado muito impulso aos administradores de pessoal, profissionalizados e separatistas.

Se pudermos profissionalizar nossos generalizadores antes que a profissionalização de nossos especialistas tenha concretizado-se completamente, em uma jurisdição ou área particular, o separatismo com o qual as profissões têm tentado proteger-se dos políticos não-profissionalizados, possa, talvez então, ser moderado. Em outras palavras, se um administrador de condado, ou um administrador urbano, ou um gabinete de um governador "iluminado" tiver rédeas nas mãos, a competência técnica e a profissionalização nos

serviços e funções particulares do governo podem ser desenvolvidas, sem tanta necessidade de isolamento e desmembramento. Pode ser sugerido, entretanto, que este melhoramento será somente em graduação, desde que nem todas as forças provocadoras de independência profissional serão removidas pela existência de profissionalização no serviço central.

LINHAS DE DESENVOLVIMENTO

Em conclusão, o que pode ser apresentado como linhas de desenvolvimento adequadas, com relação às profissões do serviço público e à profissionalização? O que pode ser feito, e deveria sê-lo, sobre a profissionalização do serviço público? Tentar responder estas interrogações é, certamente, um tanto precipitado, mas algumas sugestões podem ser arriscadas:

1. O desenvolvimento das características da profissionalização entre funcionários públicos, no caso de tais características não existirem ou estarem desenvolvendo-se lentamente, deveria ser encorajado. Certamente parece claro que a onda de profissionalização deve ser governada e orientada, e não opor-se-lhe obstáculos. Devemos continuar a promover a profissionalização do serviço público, conquanto reconhecendo que a profissionalização no serviço público apresenta vários problemas.

2. A profissionalização daqueles que tendem a ser generalizadores, deveria ser especialmente fomentada. Administradores de hospitais, por exemplo, tendem a ser generalizadores, em comparação aos médicos, enfermeiras, farmacêuticos e técnicos de laboratórios. A administração urbana é, talvez, o melhor exemplo do desenvolvimento de uma profissão generalizadora.

Aqueles que temem ser o desenvolvimento de uma classe administrativa, ou de um grupo especial de administradores gerais, contrário à fibra democrática da vida Americana, poderia ser dito que esta é muito mais forte do que eles julgam, e que nós podemos ir longe no rumo de distinguir e dignificar administradores generalizadores, sem pôr em perigo quaisquer padrões básicos de nossa sociedade.

3. Todos os esforços deveriam ser empreendidos para tentar-se incorporar, pelo menos, um esboço de generalização na educação profissional.

4. O dogmatismo irrazoável, com respeito às doutrinas integrativas de administração pública, pode não ser uma norma hábil. Deve ser reconhecido que a apologia de um executivo único, da subordinação de todos ou da maioria das agências administrativas a um único foco de poder, do orçamento do executivo, e assim por diante, está algumas vezes em conflito com o desenvolvimento da profissionalização, a qual, como foi acima sugerido, constitui um objetivo ainda desejável. Podem haver circunstâncias nas quais a rota indireta seja

(13) WILLIAM W. SHAW — *Independent Civil Service Commissions and Executive Power*, 14 *Public Personnel Review*, págs. 113-16 (julho, 1953).

máis adequada — onde a profissionalização é necessária com mais urgência do que a integração. Se a integração pode ser conseguida em primeiro lugar, ou prosseguida onde e quando seja possível, muitos problemas poderão então ser eliminados. E' inconcebível, entretanto, que funcionários da assistência e previdência social, o pessoal da *extensão agrícola*, o pessoal da Saúde, os educadores profissionais, possam ser arrastados de volta à órbita de uma junta de condado, enquanto tal junta é ainda de feição rural e amadora, e sujeita a uma mesquinha política pessoal. Porém, sempre que haja alguma coisa substancial para se integrar em seu redor, parece proveitoso trazer o máximo de funções governamentais, incluindo as profissionais, o mais perto possível do centro comum.

5. Todo o encorajamento deveria ser prestado à continuação ou ao desenvolvimento do interesse dos leigos pelos problemas profissionais. Juntas de conselho ou dirigentes, em agências profissionais, por exemplo, deveriam ter tanta participação de leigos quanto possível. A saúde públi-

ca é excessivamente importante para ser abandonada aos médicos, e o ensino público importante demais para ser deixado exclusivamente em mãos de professores. Supervisões ocasionais ou frequentes, ou estudos de programas profissionais, por grupos leigos, podem ter grande valor.

6. Tentativas de funcionários políticos do governo visando coordenar as atividades profissionais pareceriam interessantes, até mesmo onde a obtenção de qualquer coordenação real, ou de controle sobre as funções profissionais, aparente ser improvável. Seria, por exemplo, de interesse para os governadores, convidar para reuniões de conselho ou de gabinete, até mesmo aqueles chefes de agências profissionais, sobre as quais têm os ditos governadores pequeno controle; e para os corpos de governo de condados, ou para prefeitos, ou para administradores, realizar tais esforços, como parece razoável a fim de trazer as agências profissionais para o interior de suas órbitas de ação. O contato entre o profissional e o político pode ampliar e iluminar a visão de ambos — esta afirmação é, provavelmente, a melhor observação com a qual este artigo poderia ser concluído.