

Administração como profissão

LEONARD D. WHITE

in *"The Annals of the American Academy"*

Tradução de Benedicto Silva
e Celia Neves

Há um século atrás, a administração dos negócios governamentais prescindia quasi inteiramente das profissões, exceto da educação. Na lista dos profissionais a serviço do Estado figuravam apenas alguns advogados no Departamento da Justiça e Promotorias, alguns engenheiros ocupados na construção de canais e fiscalização de estradas públicas e barreiras, uns poucos médicos e raros cientistas. O resto do serviço público compreendia inspetores, coletores, guardalivros, amanuenses, mensageiros, bombeiros amadores e operários comuns. Em resumo, pessoas das quais se exigia senso comum, bom discernimento, disposição para o trabalho. Em alguns casos se exigiam também conhecimento de rotinas especiais, mas nunca um treinamento técnico ou profissional.

AUMENTO DOS GRUPOS PROFISSIONAIS

Foi em 1830 que se organizou no Serviço Público Americano o primeiro grupo profissional — o Instituto Americano de Instrução. A infiltração gradual de grupos profissionais no serviço público é assinalada pelo aparecimento sucessivo de organizações profissionais ou técnicas, sobretudo a partir do período da guerra civil e especialmente, desde 1900. Por exemplo: a Associação Americana de Saúde Pública foi organizada em 1872; a Associação de Químicos Agrícolas, em 1884; a Associação Nacional de Bibliotecários Estaduais, em 1889; e a Associação dos Inspetores de Laticínios e Especialidades Farmacêuticas, em 1897. A esse tempo, já outros grupos profissionais também ingressavam no serviço público.

Hoje a condução da coisa pública depende cada vez mais de homens e mulheres profissionais. Em 1830, a administração pública estava ao alcance do cidadão comum, que então constituía o núcleo central da filosofia jacksoniana. Em 1930, porém, a administração pública já deixara a perder de vista a capacidade quer do cidadão ordinário, quer de qualquer grupo isolado, ou de quaisquer pequenos grupos especializados.

Um estudo publicado em 1933 (1), sobre a expansão dos grupos profissionais e científicos no serviço público, revela um rápido aumento em número e considerável crescimento proporcional. Em 1896 havia, aproximadamente, 3.600 cargos técnico-científicos no serviço público federal — ou sejam 2% do total de cargos; em 1907, a cifra já subira para cerca de 9.700, ou 3,4%; e, por volta de 1930, os algarismos se elevaram a 35.000, com uma percentagem ligeiramente inferior a 6%.

Um estudo dos poucos Estados de que se obtiveram informações numéricas, sugere que tem havido um aumento correspondente — em número e proporção — de funcionários técnico-científicos em todo o serviço público da federação americana.

Assim é que em Detroit, Michigan, um estudo realizado sobre a natureza transaccional do serviço público revelou a existência de apenas 41 cargos técnico-científicos em 1908. Em 1918, este número subira para 319, atingindo, em 1931, a cifra de 1914, na qual se incluía um grupo de mil

(1) Leonard D. White, *Trends in Public Administration*, cap. 19.

enfermeiras, a maioria das quais ingressara no serviço municipal a partir de 1918.

Estes algarismos ilustrativos confirmam a opinião geral de que o serviço público demanda, cada vez mais e mais, o concurso das classes técnico-científicas.

A análise mais aprofundada da situação indica que certas profissões tradicionais, como a advocacia e a engenharia, estão se subdividindo em numerosas especialidades novas, algumas das quais raramente se encontram fora do serviço público. Ao mesmo tempo, novas profissões estão emergindo e encontrando aplicação no serviço público.

Há um século atrás, por exemplo, o governo só ocupava engenheiros na construção de obras e edifícios públicos. Hoje, o governo federal requer engenheiros especialistas em aeronáutica, veículos motorizados, engenharia cadastral, geodésia, arquitetura naval, radiotelegrafia, tráfego, paraquedismo e pesquisas de rotas aéreas, assim como, em outro ramo governamental, são necessários "experts" profissionais em especialidades tais como a agronomia, a biologia aquática, a micro-análise, a micologia e a citologia.

Emquanto isto, aumenta anualmente, em número e importância, no serviço público, os representantes de grupos profissionais ou quasi-profissionais, como sejam os economistas, os trabalhadores sociais, os silvicultores, os veterinários, os farmacologistas, os contadores, os estatísticos e os atuários.

O SERVIÇO PÚBLICO EM TRANSIÇÃO

Tudo isto reflete, certamente, a fase transicional em que se encontra o serviço público. O aproveitamento crescente de profissionais e cientistas está exercendo uma influência notável no caráter do serviço governamental e nas condições em que suas atividades se processam. Os limites deste artigo não nos permitem um exame adequado de tal influência; faremos, todavia, breves referências a alguns de seus característicos mais evidentes.

A expansão das ocupações profissionais e técnicas acelera o saneamento do serviço público, que é, assim forçado a emigrar da terra infecunda da patronagem política. Todos, inclusive os políticos (2) inteligentes — reconhecem que é

excessivamente perigoso entregar operações científicas e profissionais a pessoas não qualificadas; e que as repercussões políticas dessa prática envolvem um risco grande demais para ser enfrentado.

As profissões trazem naturalmente para o serviço público um grupo de homens e mulheres treinados em universidades, uma vez que a preparação para o exercício de atividades profissionais e científicas tem lugar, quasi exclusivamente, em instituições de grau superior. A qualidade da administração pública eleva-se, desse modo, da categoria de serviço baseado na educação secundária, à de serviço em que há uma considerável proporção de pessoas detentoras de educação superior.

A crescente proporção de funcionários civis profissionalmente treinados aumenta o prestígio e o padrão do serviço público, criando uma atmosfera favorável à existência de administradores não-políticos, permanentes e especialmente preparados. O curso do desenvolvimento histórico ainda não generalizou o reconhecimento da desejabilidade da administração profissional, isto é, da administração como profissão, embora haja uma crescente compreensão e aceitação do papel que cabe, no serviço público aos profissionais qualificados.

DEFINIÇÃO DE "ADMINISTRAÇÃO"

Que quer dizer "administração" — neste sentido especial? Trata-se de um termo largamente usado, nem sempre com segurança, mas que é susceptível de definição razoavelmente precisa.

Um recente relatório da Comissão de Estudos Sobre Pessoal do Serviço Público — "Better Government Personnel" — descreve a administração nos seguintes termos:

"Tanto nos negócios particulares como nos públicos se tornou evidente que todas as organizações humanas, quando complexas, demandam correlação, planejamento e direção central, organização e delegação de tarefas. Administração é a soma destes elementos. Administração é, em si mesma, um campo definível de conhecimentos e experiências. Possui sua própria tecnologia de desenvolvimento, cujo completo domínio requer capacidades especiais, treinamento adequado, experiência peculiar e aplicação extensiva".

Segundo a definição de Henri Fayol, eminente industrialista francês e estudante das atividades

(2) Refere-se aos políticos useiros e vezeiros na prática do "pistolão".

administrativas, a administração inclui: planejamento, organização, direção, coordenação e controle. É a função geralmente desempenhada pela classe administrativa inglesa, pelo alto serviço civil alemão e pelos serviços coloniais da maioria das grandes potências coloniais do mundo. Distingue-se, por um lado, da função de tomar amplas decisões de política por um órgão legislativo; e por outro, das tarefas relativamente rotineiras, ocorrentes na execução quotidiana da política estabelecida. Esclareça-se, entretanto, que as linhas de demarcação entre a função política, o trabalho administrativo rotineiro e a função administrativa propriamente dita, não podem ser traçadas com precisão matemática.

O caráter geral da administração, entendida neste sentido especial, foi admiravelmente descrito, em 1930, na exposição submetida à Real Comissão do Serviço Civil Inglês pela Associação dos Funcionários Cíveis da 1.^a Divisão:

“Os negócios governamentais, se e quando bem administrados, exigem a firme aplicação de apreciações amplas a problemas complexos; exigem, com relação a cada assunto, o seguimento de linhas definidas de ação, coerentes entre si, conformes à opinião pública, passíveis de serem seguidas continuamente, enquanto as condições o permitirem, e rapidamente ajustadas, em caso contrário.

Quasi todas as decisões administrativas têm consequências que permanecem ou surgem muito depois da gestão do governo pelo qual, ou sob cuja autoridade, são tomadas. É função especial do serviço civil e dever primordial da classe administrativa, em seu trabalho quotidiano, firmar estas considerações amplas e duradouras contra as exigências momentâneas, de modo que, para o Parlamento, a conveniência de hoje não se torne o constrangimento de amanhã... Vacilação, incerteza e incoerência são sintomas manifestos de má administração.

Assim, a execução eficiente do trabalho administrativo dos vários ministérios demanda, em todos os casos, equipamento mental amplo e de alta qualidade, ao passo que, no caso concreto o conhecimento especializado, isto é, desenvolvido neste ou naquele sentido particular, se faz necessário. Em

certas esferas, o que se requer, principalmente, é discernimento, “savoir-faire”, penetração e equanimidade. Em outras, um equipamento intelectual capaz de dominar prontamente problemas complexos e intrincados sobre por exemplo — tributação e outros assuntos econômicos. Em outras, finalmente, imaginação e capacidade construtiva”.

Esta descrição do trabalho administrativo da Inglaterra aplica-se, com igual propriedade, ao trabalho administrativo dos Estados Unidos. A análise *in loco* da organização dos ministérios e órgãos independentes, em Washington, e das principais repartições estaduais e municipais revela, desde logo, cargos cujas funções são de natureza administrativa, no sentido definido por Fayol. Essas funções, entretanto, ainda não foram devidamente reconhecidas como tais e em geral, os que as desempenham não avaliam o verdadeiro papel que exercem no conjunto da organização administrativa.

DEFINIÇÃO DE “PROFISSÃO”

Tal como Fayol os define, já formam os administradores uma profissão? — eis a questão que surge agora. A resposta a esta pergunta depende exclusivamente do sentido que se der ao termo “profissão”. Por profissão, pode-se entender simplesmente uma ocupação que alguém exerça com o propósito de nela se aperfeiçoar e de adotá-la permanentemente. Assim, fala-se em “boxeurs” profissionais, corretores profissionais, jornalistas profissionais, professores de dança profissionais, e assim por diante. Ou então o termo “profissão” pode ser tomado no sentido mais exato de significar “uma ocupação em que o conhecimento de algum ramo da cultura ou da ciência é aplicado, seja na solução de negócios alheios, seja na prática de uma arte baseada em tal conhecimento” (3)

Todos reconhecem uma profissão na prática da medicina; todos concordam em que o trabalho de lubrificar automóveis não é uma profissão. Entre estes dois extremos situam-se muitos casos difíceis. Nesta zona nebulosa está a arte da administração.

Aceitando, para o propósito deste artigo, a definição mais precisa do termo, podemos enunciar mais particularisadamente seus elementos essenciais, tal como são geralmente compreendidos:

(3) Oxford English Dictionary.

1. Um conjunto organizado de conhecimentos, constantemente aumentados e apurados, e de técnicas especiais baseadas no mesmo.

2. Facilidades para formação sistemática nesse conjunto de conhecimentos e em suas aplicações práticas.

3. Exigência de qualificações para ingresso na profissão e identificação com a mesma. Isto algumas vezes pode ser estabelecido por leis, que exijam a observância de determinados requisitos para exercício da profissão. Mas nem todas as ocupações regulamentadas são profissões.

4. Uma organização constituída de um número considerável de membros qualificados para a prática da profissão e que exerça influência na manutenção de padrões profissionais.

5. Um código de ética que defina, em geral, as relações dos componentes do grupo profissional com o público e entre si, e que normalmente reconheça a obrigação de prestar serviços em bases outras que não as exclusivamente econômicas.

CATEGORIA PROFISSIONAL DOS ADMINISTRADORES

No campo da administração local, há pelo menos dois casos cujas características profissionais estão emergindo claramente. Trata-se dos superintendentes escolares e dos administradores municipais ("city managers"). Ambos são administradores no sentido técnico da palavra. Ambos planejam, organizam, dirigem, coordenam e controlam. Nos dois casos, há um conjunto bem organizado de conhecimentos e uma técnica administrativa especial, que cresce firmemente em alcance e conteúdo, baseada na experiência profissional e numa literatura própria divulgada em publicações profissionais. O treinamento formal para cada uma dessas ocupações geralmente ocorre em instituições de ensino superior. Há requisitos necessários para a nomeação dos superintendentes escolares mas, por ora, não há qualificações fixas para os "city managers". Essas duas ocupações possuem uma organização bem estabelecida se bem que, no caso dos "city managers", uma apreciável minoria ainda permanece fora da influência da associação e considera-se meros executivos locais. Contrastam, neste particular, com os superintendentes escolares.

Na esfera estadual, observamos que os funcionários da alta administração quasi não tem sido afetados pela influência profissional. Os governadores e demais autoridades constitucionais são

escolhidos por eleição e frequentemente concentram seus interesses mais na política do que na administração. Entre os chefes de departamentos, os poucos traços profissionais existentes são encontrados nos grupos mais antigos, o procurador geral é um advogado profissional; o diretor da educação pública, um professor; o diretor do departamento de saúde, um médico. Não há, na administração estadual, cargo correspondente ao de "city manager". Muito frequentemente os diretores de instituições penais e de beneficência são, ou foram políticos, em regra desprovidos de qualquer preparo profissional e sujeitos à destituição tão logo o controle político muda de mãos na capital do Estado. Conquanto haja no governo estadual muitas pessoas detentoras de treinamento profissional, tais como engenheiros, sanitaristas, estatísticos, economistas, penologistas, bacteriologistas e outros — dificilmente poderíamos divisar um grupo de administradores profissionais no serviço público estadual.

Se nos voltamos para o caso dos mais altos funcionários que desempenham funções administrativas no governo nacional, somos forçados a concluir que, no momento, eles ainda não formam uma profissão. Não se sentem membros de uma profissão, nem são reconhecidos como tal pelos outros. Verificamos que muitos funcionários incumbidos de funções de administração geral são recrutados na base de considerações políticas e, por isto, não esperam permanecer no trabalho administrativo do governo senão enquanto o partido a que pertencem estiver no poder. Outros administradores, nos ministérios e repartições federais, se impuseram por meio de um treinamento científico e, provavelmente, se consideram mais membros de outras profissões, como a medicina, a advocacia, a química, a silvicultura ou a engenharia, do que propriamente da profissão administrativa.

Há, entretanto, no serviço ministerial — e deve haver inevitavelmente — um número considerável de funcionários que, de fato, executam tarefas nitidamente administrativas, mas que ainda não se organizaram em grupo. Washington não reconhece um conjunto organizado de conhecimentos e técnicas comuns a esse grupo de cargos. Quasi não tem havido treinamento formal neste ramo de conhecimentos e na sua prática, se bem que a American University haja recentemente instituído cursos de administração pública.

Ainda não existem qualificações definidas para o ingresso em um grupo de administradores profissionais, nem um código de ética que lhes seja peculiar.

Esta situação reforça amplamente a tese de que o exercício permanente e contínuo de função administrativa não é, em si mesmo, suficiente para formar uma profissão.

AS PROFISSÕES E A LEI DE CLASSIFICAÇÃO

O significado legal do termo "profissão", no serviço federal, é regulado pelo "Classification Act" de 1923. Esta lei inclui, no serviço profissional e científico, os cargos cujas funções consistem na execução de "trabalho baseado nos princípios estabelecidos de uma profissão ou ciência e que demande um preparo profissional, científico ou técnico, equivalente ao representado pela conclusão de curso em Escolas ou Universidades de boa reputação".

Este estatuto também fixa, para os cargos profissionais, o vencimento mínimo inicial de \$2.000 (dois mil dólares) por ano.

O "Classification Act" estabelece, ainda, o serviço subprofissional, cujos deveres são definidos como "um trabalho subordinado de caráter profissional, científico ou técnico". O trabalho sub-profissional é, portanto, um trabalho profissional de categoria inferior. A distinção entre um e outro reside, assim, não no setor ou caráter geral da atividade exercida, mas no grau de dificuldade ou responsabilidade. A linha prática de distinção entre os dois é usualmente indicada pela diferenciação de vencimentos, ao nível de \$2.000 mensais.

As opiniões divergem, naturalmente, sobre si uma particular espécie de trabalho é profissional ou sub-profissional, assim como, ocasionalmente, a questão que se apresenta é determinar se um certo tipo de atividade pertence ao grupo profissional, ou ao não profissional. Um caso — a administração de pessoal — ilustra a tendência para o profissionalismo.

A distinção, nesse caso, há de ser estabelecida, em primeiro lugar, entre aquelas atividades da administração de pessoal que se voltam, primordialmente, para os assentamentos, registros e fichários, incluindo o trabalho rotineiro inerente aos processos de nomeação, transferência e reintegração, e as atividades que se dirigem para outros movimentos de pessoal. As primeiras são

inequivocamente de natureza burocrática, são casos típicos de aplicação de dispositivos regulamentares e, assim, ficam inteiramente fora das classes profissionais. Por outro lado, há na gerência de pessoal alguns tipos de atividade que se aproximam da categoria profissional. Citam-se, entre estes, as técnicas de concurso, a localização adequada do indivíduo à luz de suas aptidões e personalidade, o ajustamento de casos controversos.

No Serviço Florestal e alhures, as nomeações para os cargos de administração de pessoal que envolvem esses tipos de trabalho já estão recaindo em pessoas que são classificadas no grupo profissional. Todavia, devemos acrescentar que na administração de pessoal da maioria das repartições, ainda não se realizou uma separação clara entre o trabalho rotineiro burocrático e o trabalho propriamente profissional. Até que se fixe esta distinção e até que se destaquem propriamente os aspectos profissionais da administração de pessoal, será impossível estabelecer uma classificação profissional geral para este grupo de funcionários.

QUE É QUE FORMA UMA PROFISSÃO?

O fato de se classificar um cargo neste ou naquele "serviço" do governo federal não significa — está bem visto — que a ocupação correspondente já possua categoria de profissão — entendido este termo no seu sentido lato. A existência de uma profissão depende de um estado de coisas que não se identifica com os termos do "Classification Act" de 1923; depende, inclusive, de ser a profissão reconhecida como tal, como profissão, pelo público em geral. Evidentemente não é da competência da Divisão de Classificação da Comissão do Serviço Civil criar profissões por despacho. Suas decisões são necessariamente guidas por disposições estatutárias, as quais, muitas vezes, impedem que se incluam, nos serviços científicos e profissionais classificados, certos grupos que já atingiram a categoria profissional no "mercado local".

A tendência para as atitudes profissionais no serviço público faz parte de uma tendência geral, comum a muitos grupos sociais. É que uma profissão oferece prestígio e consideração — atributos sociais a que quasi todos os indivíduos e grupos aspiram. Uma profissão envolve também segurança econômica e proteção, garantias

que são, talvez, mais evidentes nas uniões trabalhistas, mas que não estão de todo ausentes das organizações profissionais.

Um grupo não forma uma profissão apenas por se considerar profissional. Uma profissão se identifica por característicos de lento desenvolvimento, que se vão acumulando gradualmente durante décadas. Distingue-se pelo reconhecimento — muitas vezes vago — da responsabilidade social de seus membros e pela fiscalização de sua conduta, por parte da respectiva associação de classe.

Pode-se dizer que, em geral, os grupos empregados na administração pública, conquanto aspirem ao reconhecimento que a categoria profissional confere, até agora se tem mostrado tardos no desenvolvimento de normas protetoras dos padrões de conduta profissional. Já surgiram movimentos nesse sentido mas, em geral, a estabilidade da organização tem sido fraca demais para resistir aos abalos de uma ação drástica contra os membros infratores.

Por outro lado, uma profissão não se cria simplesmente através de uma organização. O núcleo espiritual de uma profissão reside em seu conteúdo intelectual e na atitude de seus membros entre si e para com os outros. Uma organização, contudo, pode ser um meio adequado ao desenvolvimento de atitudes profissionais e de difusão de conhecimentos.

UM PROFISSIONALISMO DESEJAVEL

A lista de profissões não está certamente encerrada. Constantemente novos grupos atingem a categoria profissional ou dela se aproximam. O incremento de uma atitude profissional no serviço público é certamente digno de animação. A qualidade da administração modifica-se profundamente sob a influência do profissionalismo. Eleva-se o "esprit de corps", o prestígio tende a subir, a qualidade dos recrutas melhora conseqüentemente, os padrões de produção são afetados favoravelmente, os problemas de disciplina tornam-se menos frequentes. Uma responsabilidade interior para com os ideais da profissão tende a substituir os guias exteriores de ação e conduta oficiais.

Horizontes mais amplos e bases mais profundas certamente conduzirão a uma organização mais generalizada e a uma compreensão melhor.

por parte dos administradores, como por parte do público, dos pressupostos de uma profissão.

"Uma providência, porém, que ainda não foi tomada, é a criação, dentro do serviço público, de um corpo de *administradores superiormente treinados, homens de visão social e vigor intelectual, capazes de apreenderem os melhores métodos de trasladar os mandatos legislativos em operações administrativas*. Cabem a esses homens as funções de pressentir as tendências sociais, de manter a administração em dia com a época, de adaptar o trabalho de cada ministério a um determinado esquema de política geral e de elaborar, bem assim, diretivas de comando. Desde a adoção, em 1883, do *Federal Civil Service Act*, o sistema de seleção com base no mérito não cessou de se expandir neste país. A criação formal de carreiras públicas mais elevadas é de importância vital para a nossa organização administrativa. Essa providência assegurar-lhe-ia um desenvolvimento inteiramente orgânico, corolário lógico de nossa evolução social e da nossa experiência prática em matéria de modernos padrões de pessoal".

FRITZ MORSTEIN MARX

In Revista do Serviço Público, janeiro de 1941, pág. cc — "O Serviço Civil Brasileiro, introdução.

"Não será demais, pois, dizer que uma observação mundial do governo moderno em ação encarece desde logo o funcionário civil permanente, isto é, o *administrador, elevando-o* à categoria de pessoa mais importante no seio do Estado. Por importantes que possam ser os legisladores, os juizes e mesmo o chefe titular do Estado, o destino deste depende, realmente, mais e mais, da presença, na administração pública, de uma adequada espécie de homens. É da administração que surge a maioria de idéias que posteriormente se transformam em leis e em princípios orientadores (Políticas). Essas leis e princípios dependem, na mais extensa medida, dos administradores, os únicos que podem executá-los, suplementando-os por meio de ordens administrativas, adjudicando de acordo com eles, fazendo em suma, os necessários ajustamentos na vida econômica de uma nação, com o fim de atingir os propósitos daquelas mesmas leis e princípios. Que tal tendência nos mereça bom acolhimento ou nos inspire repulsa, não importa. Nossos sentimentos individuais não tem o poder de afetá-la. Trata-se de tendência inevitável por si e em si mesma. Duas causas lhe deram esse caráter de inevitabilidade: a procura crescente, por parte do povo, da intervenção governamental, e a natureza técnica e especializada dos problemas nos quais essa intervenção se dá".

ERNEST S. GRIFFITH

In Revista do Serviço Público, fevereiro de 1940, pág. 7 — "A nova Administração Pública"

DECRETO-LEI N. 2.136 — DE 12 DE ABRIL DE 1940

"Art. 1.º — Fica criada, no Quadro Permanente do Departamento Administrativo do Serviço Público, a carreira de Técnico de Administração, composta de cento e cinquenta (150) cargos e com a seguinte estrutura:

- 12 — classe M
- 18 — classe L
- 27 — classe K
- 36 — classe J
- 57 — classe I

Art. 2.º — Os ocupantes dos cargos dessa carreira terão exercício no Departamento Administrativo do Serviço Público, cabendo-lhes o estudo das questões de administração do serviço público civil".