

A essência do profissionalismo no Serviço Público

GERALD E. CAIDEN E DAISY DE ASPER Y VALDÉS

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. profissionalismo no Serviço Público. 3. Os valores do profissionalismo no Serviço Público. 3.1. Provendo benefício(s) público(s). 3.2. Tornando efetiva a norma legal. 3.3. Assegurando responsabilidade e prestação de contas. 3.4. Estabelecendo um exemplo. 3.5. Estimulando o desempenho profissional. 3.6. Promovendo a democracia. 4. O todo é maior que a soma das partes.

1. Introdução

Ao alvorecer de um novo século e de um outro milênio, a humanidade se confronta com desafios impostos, escolhas determinadas e resultados almejados que exigem lideranças imbuídas de princípios e criatividade institucional. Uma troca de armamentos termonucleares, químicos ou biológicos pode, em instantes, transformar-se em catástrofe regional ou até global, a menos que a comunidade internacional previna sua disseminação futura, reduza a produção e o estoque existentes, e controle firmemente sua instalação. A dependência contínua de combustíveis fósseis para gerar energia, a perpetuação do desenvolvimento econômico insustentável e a acumulação de detritos indestrutíveis ameaçam o equilíbrio ecológico do planeta. Já resultam em destruição irreversível dos recursos naturais, e a situação somente tende a piorar, a menos que os países redirecionem prioridades e tomem medidas sérias e adequadas para proteger o ambiente. A distribuição desigual de riqueza, combinada com pressões sociais diferenciadas, alargam o abismo entre ricos e pobres e alimentam ressentimentos, ódios e frustrações possíveis de explodir em violência, a menos que condições mais equânimes sejam providas, com atenção

Gerald E. Caiden, PhD, é Professor Titular da Escola de Administração Pública da Universidade do Sul da Califórnia, EUA.

Daisy de Asper y Valdés, PhD, é Assessora do Senado Federal e Procuradora da República aposentada.

especial aos mais necessitados, aos menos privilegiados e carentes. Empreendimentos e iniciativas originados da intuição dos povos são importantes, mas, se não forem coordenados e canalizados de maneira positiva, podem ser autodestrutivos; e trazer benefícios a poucos, em detrimento de muitos.

Provavelmente jamais a civilização necessitou tanto de uma liderança pública de alta qualidade e governo efetivo. A humanidade tem de se dar conta de que deve haver mudança de rumo, modificação de estilos de vida e cooperação para repensar o futuro, se desejarmos que o amanhã seja significativamente diferente do dia de hoje. Visão limitada é luxo do passado. Agora, uma visão compartilhada, ampla, do futuro é necessária se a espécie quiser melhorar a condição humana. A história tem demonstrado o que funciona e o que não funciona, o que resulta melhor, ou não resulta absolutamente. Ideologias e crenças ultrapassadas têm de ser revistas. Nenhuma instituição ou conjunto de instituições se ajusta a todos; como as pessoas são diferentes, também seus arranjos sociais necessitam ser diferentes para acomodar diversas habilidades, valores e objetivos. Acima de tudo, um futuro diverso requer novo pensamento, novas concepções, novas capacidades e novas medidas de desempenho.

Enquanto isso, temos de reconhecer que cada instituição social tem vantagens e desvantagens diferenciadas. As famílias podem fazer muito para ajudar os seus membros, mas não podem fazer tudo. As leis podem dispor amplamente, mas não podem regular a moralidade ou se tornarem eficazes por si sós. O mercado pode prover grandes oportunidades e criar novas riquezas, mas não pode adequadamente compensar, pelos custos sociais, as injustiças, a discriminação e os males aí envolvidos. Da mesma forma, o estado, ou o governo ou o setor público podem fazer bens e serviços públicos disponíveis, mas não podem cobrir facilmente os custos ou fornecê-los aos beneficiários em larga escala, sem incorrer em desagradáveis patologias burocráticas. Serviços voluntários podem preencher alguns vazios. Cada instituição tem seu lugar, cada uma tem seus benefícios, cada uma tem seus custos e cada uma delas tem seus requisitos especiais. Pouco se pode fazer para prevenir superposição ou duplicação (sua redundância social), a competição de umas contra as outras, sem vantagens especiais a qualquer delas, seu ciclo de atração ou apelo,

refletindo mudanças de atitudes, idéias, valores e percepções, e seu desempenho diferenciado¹.

Algumas vezes, em condições de desordem, fluxo e transição, a visão mais ampla é distorcida por interesses setoriais. No rumor de vozes competitivas, alguns demagogos elevam mais alto seus clamores. Outros, de maior relevância, não são ouvidos, por modéstia, culpas passadas, desatenção ou complacência ou incapacidade de convencer, injustamente esquecidos. O público, confuso, é enganado por falsa oratória, emoção temporária, ou mesmo tendências masoquistas, para favorecer um conjunto de instituições em lugar de outras. Restaurar o equilíbrio não é tarefa fácil. Hoje, a comunidade internacional, revendo relatórios recentes, deuse conta de que, em reação à aparente inabilidade do governo de responder a crescentes expectativas, as soluções de mercado desgastaram-se e ressentimentos contra o governo minaram sua credibilidade e sua habilidade de prover necessários bens e serviços, particularmente bens e serviços públicos globais. Com meios adequados, direção capaz e mecanismos de autocorreção, o governo pode revigorar-se, quando estiver aquém do desempenho aceitável.

No passado, o governo, ou melhor, o Estado administrativo desempenhou-se bem na maior parte das tarefas a ele confiadas. De fato, saiu-se tão bem que muito lhe foi cometido, demasiadas as expectativas, e muito crédito a ele atribuído. Entretanto, parece que se enveredou por território indevido. Arcou com tarefas e objetivos bem além de suas possibilidades. Dominou ou substituiu outras instituições melhor qualificadas. Uma vez assentado, tornou-se fora de controle, sem as adequadas proteções contra abusos. Os que guiaram seu destino tornaram-se demasiado complacentes, não se ajustando com facilidade às condições de mudança ou antecipando um diferente futuro. Falharam em perceber os rivais em potencial melhor se equipando, explorando suas vantagens específicas

¹ Entre outros mandamentos, enuncia o art. 3º da Constituição Federal de 1988 *princípios fundamentais* da República Federativa do Brasil, que caracterizam o “ethos” (do grego éthos – costume, moral) da sociedade brasileira: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

e as desvantagens próprias do governo, reajustando-se mais rapidamente a novas circunstâncias, e entendendo melhor as mudanças nas atitudes e tendências públicas. Falharam também em desenvolver o estado da arte em políticas públicas e gerenciamento, dependendo das fórmulas desgastadas, posicionando-se por velhas predileções, e inadequadamente reinvestindo em pesquisa, criatividade, experimentação e auto-avaliação. Frequentemente, críticos que tentaram apontar tais falhas foram ignorados ou intimidados.

Por fim, os protetores do *status quo* tiveram de recuar de pressões crescentes para reduzir o tamanho dos encargos governamentais, diminuir as infladas burocracias públicas, promover desregulamentações, diminuir gastos públicos e impostos, e trocar ou iniciar o processo de mudança de agências governamentais por outras instituições sociais. A comunidade internacional acrescentou seu peso no acompanhamento das tendências globais no sentido de maior democratização, desburocratização, desregulamentação e privatização.

Mas, então, descobriu-se que o pêndulo inclinou-se para muito além, ou muito rápido, ou inadequadamente. O governo, enfraquecido, teve sua capacidade reduzida mesmo em áreas de sua prerrogativa, e os valores que representa, desgastados e ignorados. A grande expectativa de aperfeiçoamento da condição humana não se materializou. Ao contrário, deteriorou-se globalizadamente, com significativo aumento do desemprego ou subemprego no mundo, decréscimo das condições de emprego e de trabalho, e acentuação das diferenças entre os providos e os desprovidos. Além disso, o encolhimento do governo, do estado administrativo e do setor público reduziu a capacidade mundial de oferta de bens e serviços públicos e danificou severamente a imagem, a moral e o desempenho do profissionalismo no setor público.

Na metade dos anos 90, aqueles mais próximos a essa informação conscientizaram-se de que o balanço do pêndulo teria de ser revertido, mas não para a posição onde estava antes. Um futuro novo teria de ser aprendido e um novo curso de ação adotado, aquele em que um papel mais apropriado para o governo, o Estado e o setor público seria projetado para adequar-se ao século XXI. Uma vez formulado, seria implementado por uma revivescência, restauração e revigoramento do profissionalismo no serviço público, a mola mestra por trás de

uma administração pública competente, capaz e acreditada.

Uma tentativa dessa reformulação ou redefinição está contida no *World Development Report, 1997*, que se baseou na crença fundada na experiência de que o desenvolvimento mundial requer Estados efetivos, que possam desempenhar um papel catalítico, encorajador e complementar de atividades de outras instituições sociais. O bom governo não é uma luxúria, mas uma necessidade vital sem a qual não há desenvolvimento, econômico ou social. Como poderia o Estado, então, tornar-se confiável e efetivo para o desenvolvimento? Primeiro, o papel do Estado deveria ser combinado com sua capacidade de estabelecer um fundamento legal, de manter um ambiente político não distorcido, de investir em serviços sociais e infra-estruturas básicos para proteção do meio ambiente. Para adquirir desenvolvimento estável e sustentável, o Estado teria de dar maior prioridade aos fundamentos sociais e institucionais. Só então as políticas públicas poderiam assegurar o crescimento e redução da pobreza e da desigualdade. Segundo, deve desenvolver sua capacidade pelo robustecimento das instituições públicas na elaboração de restrições efetivas a ações arbitrárias, no combate à corrupção, na promoção de incentivos aos servidores públicos para melhor desempenho, e tornar o Estado mais afeito às necessidades do povo, aberto à participação pública, descentralizando poder e recursos, e fortalecendo o profissionalismo no serviço público.

2. Profissionalismo no Serviço Público²

Desde que institucionalizado, nos primórdios da civilização, o governo reconheceu a necessidade de servidores públicos de carreira, para movimentar sua máquina e assegurar a implementação e realização das políticas

² O Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, que "aprova o Código de Ética profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal", estabelece as regras deontológicas que regem os principais deveres do Servidor Público, as vedações a que estão sujeitos, e estabelece a necessidade de criação de Comissão de Ética, em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, ou em qualquer órgão ou entidade que exerça atribuições delegadas pelo poder público.

públicas. Isso contrastava com o emprego de amadores, e assemelhados, que se revelaram inadequados, não-qualificados, incompetentes, não-confiáveis ou até mesmo corruptos. Caracterizou-se o erro ao acreditar que o trabalho governamental fosse tão simples que qualquer um pudesse desempenhá-lo. Realmente, era bastante complexo e requeria considerável aptidão e experiência para bem executá-lo, como muitos constataram no decorrer dos anos. Equivocaram-se ao imaginar que lealdade cega, ou laços de sangue, ou amizade, ou identificação ideológica somente fossem suficientes para prevenir desídia, fraude, descaso, furto ou outros atos criminosos. Errou-se ao supor que amadores agiriam no melhor interesse dos governantes ou dos governados, em vez de velar por seus próprios interesses irresponsáveis e perigosos. Com frequência, incompetentes desertaram de seus postos, enganaram os militares, venderam-se a estrangeiros, apropriaram-se de fundos, premeditaram traições, provocaram guerra ou desobediência civil, em resumo, destruíram os negócios públicos. Entretanto, a despeito da estorrecidora evidência histórica, os governantes ainda ignoram a profissionalização e têm apenas a si mesmos para culpar quando ocorre o desastre. Um vívido exemplo recente é o que aconteceu na Albânia quando a lei e a ordem virtualmente entraram em colapso. O governo enredou-se em monstruosos esquemas, que tornaram o regime em plutocracia dirigida pela elite do crime organizado, por falta de uma infra-estrutura profissional de serviço público.

Por séculos, senão milhares de anos, tem-se reconhecido o serviço público adequado como elo crucial entre governantes e governados. Transmitiam-se informações dos líderes aos liderados, enquanto retornavam suas reações ou respostas. Para os governantes, tratava-se de importante instrumento ou mecanismo por meio do qual exercitavam seu poder e impunham obediência. Para os governados, representava a majestade e a autoridade do governo, e fornecimento de uma variedade de bens e serviços públicos não obtidos de outra qualquer fonte. Como intermediários, esperava-se que os profissionais do serviço público dedicassem sua integral lealdade aos líderes e se devotassem completamente na conduta da coisa pública, dando assistência segundo a melhor de suas capacidades e recebendo, em recompensa, privilegiada posição social e assegurada manutenção remunerada.

Como outras profissões embrionárias, esperava-se dos servidores públicos de carreira que³:

a) aprendessem seu ofício (no caso, a arte da administração pública) cuidadosamente;

b) tornassem-se proficientes na especialidade escolhida (como conduzindo a diplomacia, preparando e organizando o corpo militar, supervisionando a construção e manutenção de obras e construções públicas, obtendo empréstimos e arrecadando impostos, mantendo arquivos e fiscalizando contas, emitindo e aplicando regulamentos, administrando justiça e fiscalizando prisioneiros, assim como fornecendo benefícios aos necessitados);

c) estabelecendo um modelo pessoal de conduta e comportamento exemplares;

d) mantendo o mais alto grau de conhecimento e habilidade;

e) evitando situações de conflito, colocando a preocupação altruística pelo interesse público acima do próprio interesse pessoal;

f) disciplinando os malfeitores, ou qualquer faltoso, que pudessem denegrir a profissão;

g) expondo a desídia e as práticas condenáveis; e

h) avançando o estado-da-arte por meio de pesquisa, experimentação, criatividade e inovação.

Com a evolução da democracia, foram obrigados a permanecer à distância, de modo a não embarçar publicamente seus superiores. Porém, de forma mais relevante, a tornarem-se defensores do interesse público, guardiães da propriedade e do dinheiro público, supervisores da conduta adequada do negócio público, protetores das regras legais, patronos das minorias (incluindo os carentes, sem privilégios, indefesos e gerações futuras) e agentes da mudança social (planejadores, formuladores de políticas, educadores, socializadores, interventores, ativistas comunitários e propagandistas). De fato, suas origens como administradores públicos ou gestores de organizações

³ A Lei nº 8.112, de 11/12/90, “que dispõe sobre o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais,” com as alterações advindas com a Lei nº 9.527, de 10.12.97, estabelece o regime disciplinar dos servidores, enuncia deveres (art. 116); proibições (art. 117); responsabilidades (arts. 121 a 126) e penalidades a que estão sujeitos os servidores, na esfera administrativa (art. 127 a 142).

públicas têm sido constantemente obscurecidas pelo fato de assumirem responsabilidades maiores do que meramente observar o funcionamento adequado da máquina governamental⁴.

O profissionalismo no serviço público não é apenas mais uma tarefa ou ocupação. Representa uma vocação desafiadora envolvendo o cometimento de servir ao público, promovendo seu interesse e evitando tentações de colocar-se antes de seus deveres públicos, obrigações e responsabilidades. Isso compreende que as ações, ou os comportamentos do profissional, estejam sempre abertas ao escrutínio público, e sujeitas à avaliação pública até mesmo quanto a omissões em agir. Essa obrigação implícita de assistir ao próximo, de ajudar a outros em desgraça ou perigo, é lei em alguns países, mas se aplica especialmente a todos os profissionais do serviço público, freqüentemente expostos a riscos. Não há limites temporais; o apelo é constante, até mesmo no período de férias. Ou seja, o público é chefe exigente e não especialmente empregador-compensador. Servidores públicos profissionais próximos ao topo burocrático não podem beneficiar-se das benesses que organizações privadas podem fornecer porque vantagens especiais ou mesmo salários competitivos são considerados desnecessários ou despesas públicas, extravagantes. As recompensas devem derivar do trabalho mesmo, da satisfação em servir ao público e à comunidade, de fornecer imprescindíveis bens e serviços públicos sem os quais o povo iria sofrer gravemente; de estar perto do centro de poder governamental e apto a exercer pressão interna nos que têm poder de decisão; na possibilidade de influenciar, melhor que outros, na construção social, do meio ambiente e do futuro; e de receber o respeito e a admiração do público por um trabalho bem-feito.

As tentações de romper os limites, envolver-se em políticas secretas, favorecer amigos e punir inimigos, colocar o interesse próprio acima do interesse público, furtar a propriedade pública, saquear recursos públicos, perverter o poder público, abusar do cargo público ou acomodar-se – particularmente quando os próprios

governantes exibem um exemplo precário – são consideráveis. Da mesma forma que outros profissionais têm suas dificuldades ao disciplinar seus membros ou ao evitar escândalos, assim também ocorre com as profissões públicas, não obstante as salvaguardas institucionais. Ainda assim, todos os profissionais, privados ou públicos, parecem compartilhar a mesma relutância em revelar abusos ao público, desfigurando a profissão. Comunhão nas ações profissionais alastra-se à comunhão nas más ações. Além de omitirem-se quanto às falhas profissionais, os membros relutam a disciplinar seus pares, ainda que restringindo-se ao seu ambiente. Assemelham-se a uma irmandade de conspiração tácita, ao exercitar o espírito corporativo e virar a mesa nos acusadores para que os acusados sejam tratados generosamente.

À acusação de superproteção acresce a alegação de superposição de interesses próprios acima do interesse público, isto é, colocando o interesse da burocracia pública antes do interesse dos clientes, ou do público, ou do bom governo, ou do melhor gerenciamento. Os servidores desenvolvem uma couraça de defesa e, com o tempo, tendem a ignorar críticas válidas. Uma alegação comum é a de que se acomodam em sua própria conveniência: servem-se primeiro, fraudam estimativas, inflam pressupostos, acautelam-se contra erros de cálculo, empregam além do necessário para o trabalho a ser feito. Outra reclamação comum é a de que gozam de muita segurança e não são incentivados a aprimorar seu desempenho. Não são empreendedores o bastante. Prendem-se a rotinas confortáveis ao invés de inovar; não se arriscam e perdem muitas oportunidades de aprimoramento. Somando, são muito complacentes quanto a si mesmos, muito felizes no seu isolamento do “mundo real” (de negócios, competição, insegurança, escassez), e bem protegidos. Como outros profissionais, alegam que não devem exercitar iniciativas que não são propriamente de seu encargo; que devem partir de normas públicas bem estabelecidas que garantam um padrão mínimo de desempenho aceitável, regularidade, igualdade de tratamento, certeza, segurança e credibilidade. Porém, há evidência que sugere o deslocamento de objetivos; prioridades burocráticas que eventualmente se tornam mais relevantes do que a busca do bem público. Por essa razão, só, justifica-se a implementação de controles externos e de medidas independentes de desempenho.

⁴ Celso Antonio Bandeira de Mello discorre quanto às manifestações da função administrativa, que se submetem aos pressupostos de legitimidade, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 37 da Constituição Federal), além de outros (Legalidade, discricionariedade, seus limites e controle. *Revista de Direito Público*, n. 86, p. 42-59, abr./jun. 1988).

3. Os valores do profissionalismo no Serviço Público⁵

Hoje existem tantas demandas conflitantes sobre os profissionais do serviço público que eles têm de estabelecer prioridades e escolher entre vários conjuntos de valores concorrentes. Que conjunto específico será preferível depende da socialização cultural, regime político, condições sociais, injunções econômicas, arranjos institucionais, pressão dos pares, cultura organizacional, nível de burocratização, e mesmo da consciência individual. Assim, o conjunto adotado varia de país para país, regime para regime, governo para governo, organização para organização, segundo as condições prevalentes num momento particular e a natureza das atividades organizacionais, grupos de apoio, interesses particulares e clientela, e não somente de regras internas, normas de grupos e preferências individuais.

3.1. Provendo benefício(s) público(s)

Nenhuma organização pública profissional labuta para satisfazer seu próprio interesse. É necessário que exercite o mais amplo e completo propósito social, comunitário ou global. Isso deve, em teoria, eliminar a autopetuação e crescimento burocrático. Ademais, uma organização pública tem como objetivo não causar danos e promover valores humanos universais.

SATISFAZENDO UMA NECESSIDADE SOCIAL

As atividades perseguidas devem fundar-se numa necessidade pública percebida. Devem adicionar valores à sociedade; promover certos padrões objetivos de bem-estar e segurança sociais. O público deve julgar os custos e esforços envolvidos necessários e suscetíveis de comprovação, como, por exemplo, ao salvar e preservar vidas, aliviar sofrimento, fome e doenças.

⁵ COOPER, Terry L., LUYI, Terry T. *Bureaucracy, democracy and administrative ethics : a study of public service values in Hong Kong. International Review of Administrative Sciences*, v. 62, p. 177-196, 1996. chamam a atenção para os novos desafios ao redefinir a ética na Administração Pública, antes determinada pela aderência dos servidores públicos aos valores simplificados da *neutralidade* e da *hierarquia*, quando a visão contemporânea é a de que o sentimento de reflexão individual e de responsabilidade moral deve ser incentivado se se deseja atingir uma administração responsável e democrática.

FAZENDO O BEM OU PROMOVEDO O INTERESSE PÚBLICO

Todas as atividades governamentais dão discricionariedade aos administradores públicos para usar de autoridade e recursos a eles confiados para maior eficácia, o que sugere o uso de sua competência para elaborar seus programas questionando sua direção futura, objetivos, propósitos, políticas, resultados, conseqüências e imagens para descobrir como podem ser desenvolvidos na promoção do interesse público. A idéia do interesse público, estimulando a condição humana, inclui expressões de fazer o bem (i) para companheiros da raça humana, de fato por toda a humanidade; (ii) não apenas para a geração presente, mas para a futura também; (iii) não apenas para os seres humanos, mas a outros seres vivos também; (iv) não somente a outros seres vivos, mas a todo o meio ambiente planetário; e, provavelmente, um dia, (v) para as galáxias e o universo, quando os seres humanos viajarem para fora do planeta.

PROMOVENDO VALORES HUMANOS UNIVERSAIS

A Constituição americana dispõe, especificamente, que servidores públicos “estabeleçam justiça, assegurem tranqüilidade doméstica, proporcionem a defesa comum, promovam a assistência social em geral e assegurem as bênçãos da liberdade para nós mesmos e nossa posteridade”. Entretanto, esses são objetivos governamentais valorizados universalmente e inseridos em todos os governos representativos e responsáveis. A Constituição dos Estados Unidos inclui também uma Declaração de Direitos Humanos que, desde então, tornou-se modelo mundial. Este estatuto dos direitos humanos fundamentais consagrou-se na Declaração Universal de Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), que recomenda que todos os membros a tornem efetiva, juntamente com outras declarações das Nações Unidas para o benefício da raça humana, tais como declarações contra genocídios, penas capitais, substâncias perigosas, crime organizado e a que consagra os direitos do embrião.

PROMOVENDO A QUALIDADE DE VIDA

Como benefícios públicos incluem ganhos qualitativos que não são quantitativamente mensuráveis, assim a teoria e a prática da economia não são suficientes para avaliá-los. Atuar

na vida das pessoas no sentido de aprimorá-la é um propósito valioso por si mesmo, como é fazê-las mais felizes, mais capazes de ajudarem-se, mais seguras e protegidas, mais confortáveis, e mais preparadas para lidar com a labuta diária. Nenhum preço acurado pode ser posto na prevenção da guerra, do crime ou da violência, evitando epidemias, assegurando paz mental, desenvolvendo melhores cidadãos, preservando belezas naturais, salvaguardando ar e água puros, e coisas assemelhadas, em si mesmas valorizadas.

EVITANDO CAUSAR DANO

Deve-se procurar não causar dano, ou, pelo menos, o menor dano, se não se puder evitá-lo completamente. Profissionais do serviço público não agem com malícia ou por insulto. Eles não matam pelo prazer de matar. Não torturam ou infligem punições descabidas, não causam dor ou desconforto desnecessário. Eles não arrecadam ou cobram impostos só porque têm o poder de fazê-lo. Eles não exploram sua posição para ferir os demais.

CUMPRINDO DEVERES CÍVICOS

Profissionais do serviço público entendem que algum dano pode advir-lhes, porque uma das obrigações de sua função é a prontidão para sacrificarem-se. É impositivo que coloquem o benefício público acima do seu próprio conforto, conveniência ou até mesmo da própria vida. Recomenda-se isso diariamente aos membros dos serviços militares, policiais, corpo de bombeiros e assistência médica de emergência. Mas espera-se que todo servidor público profissional tome a liderança ao executar seus deveres cívicos e que se apresente como voluntário quando instado para ajuda aos necessitados.

SENDO ACESSÍVEL E ADMITINDO ACESSO

Não é suficiente que servidores públicos profissionais prometam fornecer bens e serviços essenciais; na realidade, têm de provê-los, não meramente se envolverem nos procedimentos de fornecimento. O público tem de efetivamente receber esses serviços e bens públicos, e não apenas alguns poucos selecionados, mas todos quantos os requererem. Esses bens e serviços devem ser fisicamente e financeiramente acessíveis imediatamente aos que deles necessitam. Seu acesso deve ser conveniente aos que dele se utilizem, e não dificultado delibera-

damente, ou tornado secreto, para desencorajar ou reduzir a demanda. E, certamente, os bens e serviços públicos providos devem ser os melhores disponíveis nas circunstâncias.

3.2. Tornando efetiva a norma legal⁶

A lei não tem significado a menos que seja aplicada. Leis sem sentido ridicularizam o governo. A incerteza e o descrédito abalam a credibilidade do governo e a arbitrariedade convida à exploração, abuso, discriminação e corrupção. Se a situação fugir completamente do controle, o caos dará lugar à anarquia ou à dura imposição da ordem sob normas tirânicas. O povo gosta de saber o que esperar mesmo quando não concorda com a lei; prefere a lei ao poder discricionário de seres humanos falíveis. Sabe que os piores excessos do governo foram cometidos por governantes que se consideravam acima e além da lei. A norma legal fornece alguma proteção contra abuso do poder ou da posição e é o primeiro princípio do governo democrático.

SEGUINDO O CONSTITUCIONALISMO

As constituições colocam limitações expressas quanto à jurisdição e ao poder dos governos, e constroem salvaguardas institucionais contra os piores excessos. As constituições sobrepõem-se a outras leis que devem conformar-se aos seus dispositivos, excepcionando-se somente as leis marciais. As constituições determinam quem de fato exerce autoridade legítima, onde se situa o poder legítimo, que processos e procedimentos válidos devem ser seguidos, e como as disputas quanto à interpretação de suas normas são resolvidas. Sejam ou não os servidores públicos obrigados a jurar lealdade à Constituição, espera-se, ao menos, que observem seus preceitos, que detalham o que lhes é ou não permitidos fazer.

RESPEITANDO A SUBORDINAÇÃO POLÍTICA

Servidores públicos profissionais subordinam-se aos agentes políticos-legisladores,

⁶ MELLO, op. cit., p. 57, observa que todo e qualquer ato administrativo é expressão do exercício de uma competência que se preordena ao atendimento de um *escopo legal*. Logo, a validade do ato depende de seu ajustamento a tal escopo, pois é ele que explica e justifica a competência e, por conseguinte, o próprio ato.

oficiais eleitos, juízes e executivos. Servem segundo sua vontade, sendo, pois, politicamente dirigidos. Embora tentem convencer seus superiores de suas idéias, não podem ultrapassar sua posição de subordinados, saindo da arena da administração pública para a política, onde serão avaliados politicamente. De outra forma, existem limites estritos às suas iniciativas políticas e, essas, quando exercitadas, devem ser atribuídas aos seus superiores políticos, colocando-se nos bastidores, a menos que se lhes admita uma posição de frente. Ademais, podem ser limitados por normas que cerceiam sua participação em atividades políticas, significando que devem manter seus pontos-de-vista pessoais desconhecidos, fora de seu âmbito funcional.

ACEITANDO RESTRIÇÕES GOVERNAMENTAIS

Para assegurar que especialistas se mantenham nos seus níveis, sem almejar o poder nos altos escalões, os três ramos do poder governamental (executivo, legislativo e judiciário) impõem restrições aos subordinados e emitem ordens quanto ao que lhes é ou não permitido fazer, e têm seus próprios meios de efetivá-las separada e independentemente. Semelhantemente, diferentes níveis de governo restringem a liberdade de ação uns dos outros, como as burocracias institucionalizadas do mesmo nível de governo que se protegem quando ameaçadas por possíveis intromissões.

OBSERVANDO O DECORO OFICIAL

Espera-se que os servidores públicos profissionais lealmente apoiem o *status quo* institucionalizado. Além de jurar lealdade, podem ser obrigados a demonstrar diariamente seu suporte, usando uniformes especiais ou ostentando símbolos que representam o governo. No caso de, por problemas de consciência, sentirem que não podem mais servir lealmente, espera-se que se demitam e deixem o serviço público, e não que o desgastem ou sabotem internamente. Ainda assim, seu desejo de permanecer pode ser restringido por proibições de exercerem funções em mais de uma jurisdição, em atividades políticas ou mesmo em demonstrações públicas de fidelidade.

OBEDECENDO AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

Os profissionais do serviço público não podem envolver seus governos em nenhum curso de ação sem prévia e expressa delegação

de autoridade, ou permissão posterior. Isso é particularmente verdadeiro no empenho de recursos e finanças públicos, que devem ser aprovados na mais alta hierarquia. Por outro lado, devem aplicar a lei sem reservas. Implementações descuidadas, desídia nas aplicações de recursos, negligência na efetivação da lei tornam o governo ineficiente (veja “Respeitando a subordinação política”). A discriminação injusta e a corrupção alastrada enfraquecem a autoridade e universalidade do poder decisório, que não mais pode ser considerado obrigatório.

PERSEGUINDO A JUSTIÇA E A IGUALDADE

Uma vez que se subordinam todos à mesma lei, devem ser tratados com igual respeito quando julgados. Todos, do maior ao menor, devem conhecer todas as informações relevantes, ser propiciados com proteção igual e submetidos a procedimentos justos e não-discriminatórios, com audiência adequada e permissão de recurso para uma autoridade separada e independente daquela originária-sujeito ao devido processo legal, aberto e transparente, que evite possíveis erros da justiça. Ou seja, semelhantes procedimentos judiciais devem prevalecer na administração pública para assegurar práticas administrativas justas, reconhecendo que a administração opera diferentemente do Legislativo e do Judiciário. É difícil justificar, em administração pública, o tratamento privilegiado a certos indivíduos, que não se estenda a todos os outros em igual circunstância.

3.3. Assegurando responsabilidade e prestação de contas⁷

O que claramente distingue o setor público do privado é que, neste último, os atores são

⁷ Iniciativa atual do Poder Executivo em termos de moralização da prestação de contas da Administração, a Medida Provisória nº 1.626-50, de 13/3/98, organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e de Controle Interno. O art. 2º enuncia que o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal tem por finalidade: I- formular o planejamento estratégico nacional; II- formular planos nacionais, setoriais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; III- formular o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamentos anuais; IV- gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e V- promover a articulação, por intermédio do respectivo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal,

responsáveis somente perante si mesmos, nos limites estabelecidos pela lei. Na área pública, os atores são responsáveis perante o público, tanto pelo que fazem quanto pelo que deveriam fazer, mas negligenciaram. Servidores públicos profissionais não podem apenas sentar-se e observar ociosamente o público sendo manifestamente prejudicado (veja “Fazendo o bem ou promovendo o interesse público” e “Evitando causar dano”), e a lei ignorada (veja 3.2. Tornando efetiva a norma legal). Obrigam-se a prestigiar o interesse público e aplicar a lei, independentemente das dificuldades encontradas ou do dano que lhes possa advir. Não agem por interesse pessoal, mas no interesse do público.

SENDO GUARDIÃES DE SEUS IRMÃOS

Lotados no núcleo do governo, os profissionais estão em posição de agirem como protetores do interesse público, guardiães de sua propriedade e assistentes do bem-estar público. Têm de agir como se estivessem lidando com seus próprios negócios e pudessem ser afetados pessoalmente por toda ação do governo. Assim como as crianças dependem de seus pais, também os membros da população dependem dos servidores públicos em muitos aspectos. Além de serem patronos dos necessitados, dos sem-privilégios, negligenciados e do pobre, tornam-se também patronos da arte e da ciência, da vida selvagem, da natureza, do desenvolvimento sustentado, das condições de mercado justas, da igualdade de oportunidades, e de um rol completo de amenidades culturais e de pesquisa. Enquanto podemos ser responsáveis uns pelos outros, os profissionais do serviço público estão se tornando cada vez mais responsáveis por todos e tudo que necessite de assistência.

SENDO ABERTO E TRANSPARENTE

Como o segredo tende a esconder o erro, tudo no governo que possa ser revelado deve ser conhecido do público. A abertura garante que o erro será eventualmente exposto, mesmo que em estágio mais avançado não possa ser revertido, corrigido ou compensado. A transparência é um fator de controle e permite ao observador exame minucioso da atividade governamental. A metáfora que ilustra essa

com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas entre os diversos Sistemas, nos planos federal, estadual e municipal.

característica é a do servidor como um peixe no aquário, observado por todos os lados.

SENDO INFORMADOS

No governo, não é lícito alegar ignorância da lei. Obrigam-se os profissionais a informarem-se de forma completa quanto às intenções do governo, ou outro qualquer dado relevante necessário para tomar decisões ou ações administrativas que afetem seu trabalho. O domínio do conhecimento é um indicador valioso de profissionalismo, e os que o são mantêm-se atualizados.

MANTENDO ARQUIVOS

A grande virtude da burocracia é que ela raramente esquece. Pode-se nela confiar para reproduzir fatos quando necessário, como ocorre quando as pessoas perdem documentos pessoais emitidos pelo governo e que são parte do registro público permanente. Assim, os servidores públicos profissionais não apenas obtêm informação, mas também a fornecem, para informar, explicar, educar, guiar e relatar. Relatórios oficiais são instrumentos relevantes para manter o público informado sobre a administração pública e justificar o expediente administrativo.

SENDO HONESTOS

Se o governo não diz a verdade, se o público é deliberadamente mal-informado e enganado, ou se decepçiona, então não há razão por que o público não deva retribuir na mesma moeda, mentindo, falseando ou fraudando. Sem confiança mútua e honestidade, só pode haver corrupção mútua e governo ineficaz. É imperativo aos profissionais que atentem para que o governo não exceda os limites da correção e honestidade. O público tem sempre uma alternativa aos ditames governamentais; pode também retirar sua cooperação e desafiar abertamente uma burocracia já não mais digna de confiança ou respeito.

OFERECENDO PRONTA RESPOSTA

Além de seguir as leis e instruções de origem política, os servidores profissionais têm de considerar os clientes de seus bens e serviços e todos aqueles com quem devem tratar na conduta do negócio público. Os clientes têm opinião formada quanto ao que desejam, como devem ser tratados e o que consideram serviço satisfatório. Frequentemente, são levados a

aceitar o que lhes é oferecido sem chance de manifestarem-se quanto a suas expectativas. Têm de atender às exigências burocráticas, se quiserem ser considerados. Se tratados de forma equivocada, não poderão reclamar, muito menos obter reparação. Ou seja, esses usuários podem não achar a administração pública amigável ou disposta a atendê-los. Os profissionais compreendem isso e fazem o melhor para superar possíveis maus resultados ou sentimentos.

a) Tentam fazer o contato com a administração pública simples e de fácil compreensão;

b) respeitam o direito do público a um tratamento cortês e equânime;

c) propiciam facilidade de acesso para solução de queixas e reclamações;

d) insistem em treinamento adequado para lidar com o público;

e) tentam saber o que o povo pensa de seu trabalho e esperam sugestões para melhorar o desempenho;

f) tratam com seriedade as relações públicas;

g) estimulam a participação genuína do público em todas as suas atividades, como forma de compartilhar tomadas de decisão, mudanças políticas e estruturas administrativas;

h) procuram ser tão flexíveis quanto o possível, dentro de linhas gerais, para acomodar necessidades individuais e aumentar a satisfação do público;

i) entendem que garantir melhor prestação de contas e atendimento às demandas do público é uma atividade profissional distinta, que exige atenção contínua.

ESTABELECENDO UM EXEMPLO⁸

Os funcionários profissionais são constantemente observados pelo público. Todas as suas ações são cuidadosamente vistas por alguém. Sua conduta estabelece um padrão e propicia um exemplo para o resto da sociedade. O que é aceito na área privada pode caracterizar um ultraje na área pública. O que o governo tolera rapidamente se torna prática para todos. Assim, se o governo quer mudar o comportamento das

pessoas, deve estabelecer um exemplo próprio, praticando o que prega e restringindo-se de fazer o que não quer que os outros façam (veja “Cumprindo deveres cívicos” e “Sendo honestos”). Por governo nos referimos não tanto aos detentores temporários ou transitórios da função pública, mas aos profissionais da carreira pública permanente que lhes dão suporte e em quem aqueles confiam por sua efetividade.

SENDO IDEALISTAS

Os profissionais do serviço público têm de ser dedicados ao ideal de servir altruisticamente ao povo, sendo um benfeitor, avançando o interesse público e aprimorando a condição humana, sem almejar o adequado reconhecimento, compensação ou recompensa. Ao contrário, sua posição é freqüentemente mal-entendida, mal-interpretada ou causa de ressentimento. Aqueles por quem se sacrificam podem ser os que menos os apreciam ou apóiam. Pior ainda, podem ser injuriados, difamados, vilipendiados ou sacrificados, mesmo quando consigam provar sua correção de agir. Ou seja, têm de acreditar piamente no que fazem, iluminados por uma chama interior de fazer o bem, seriamente cometidos à sua missão, genuinamente voltados, para o público, dedicados, conscientes e irrepreensíveis, para aceitar as atribuições, se visarem a um impacto duradouro na condição humana.

SENDO VIRTUOSOS

Altos padrões morais são sempre esperados dos líderes públicos e daqueles que conduzem o negócio público, pois as conseqüências de um mau exemplo podem ser graves. Para os profissionais do serviço público, fazer o bem também significa ser bom. Espera-se que demonstrem todas as virtudes da correção de caráter, sendo gentis, decentes, tolerantes, considerados, trabalhadores, éticos, modestos, respeitosos etc. E espera-se que evitem ser maus, agindo erroneamente e exibindo vícios.

SENDO CORRETOS

Uma das coisas que mais incomoda o público é que os profissionais do serviço público parecem sempre ter uma resposta para tudo, e se conduzem tão formalmente que é freqüentemente difícil surpreendê-los em faltas específicas. São restritos à lei; raramente ultrapassam seus limites. Respeitam o espírito e a letra da lei, e essa atitude correta os acompanha na vida privada.

⁸ DÓRIA, Roberto. Ética e profissionalização : a retomada da credibilidade da Administração Pública. *Revista do Serviço Público*, v. 118, n. 1, p.143-154, 1994, observa que atualmente a área de capacitação “não pode ser concebida isoladamente, mas no contexto das funções do Estado, da estrutura, desempenho e organização da administração pública e numa perspectiva mais ampla de articulação com a sociedade.”

SENDO HUMANO E HUMANITÁRIO

Os profissionais do serviço público representam a face humana do governo distante e da burocracia anônima. Compreensão e compaixão se traduzem em procurar ser humano e humanitário ao conduzir a coisa pública. Conhecendo a fragilidade humana, é imperativo reconhecer a possibilidade de falhas próprias e na profissão, e aceitar falibilidades dos outros. Embora os profissionais declarem conhecer melhor a prática do governo, sabem também que seus conhecimentos e especialidades não são perfeitos, assim necessitam temperar qualquer ar de superioridade com doses grandes de humildade. No governo, há muito que não pode ser corretamente diagnosticado, muitos resultados não previstos e muitas relações de causa e efeito que não podem ser vinculadas. Ou seja, muito é ainda sujeito ao casuísmo e às circunstâncias.

SENDO MERITÓRIO

Como outros profissionais, as profissões do serviço público são estabelecidas no sistema do mérito, isto é, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público entre os talentosos, e a progressão é também fundada entre os que se destacam. As mais altas posições são ocupadas pelos profissionais mais capazes, escolhidos por critérios que incluem competência, conhecimento, inovação e contribuição à profissão. Por sua natureza pública, essas profissões buscam ser modelares ao evitar critérios prejudiciais ou exclusivos que possam afetar o desempenho nos procedimentos de seleção, propiciando condições decentes de trabalho, adotando práticas equânimes de emprego e estimulando a autoformação.

MANTENDO-SE SAUDÁVEIS

Muitos cargos públicos requerem altos níveis de preparo físico e alerta mental; geralmente espera-se que seus membros se mantenham em boa forma enquanto na prática. Dedicam-se a promover bons hábitos, dieta correta, exercício regular e a evitar qualquer substância nociva à saúde. Esperam que a educação e o exemplo profissional encorajem outros a segui-los.

ESTIMULANDO O DESEMPENHO PROFISSIONAL⁹

Dá-se muita flexibilidade às profissões no governo autônomo porque se exigem certos

⁹ Há diretrizes fixadas pelo Programa Nacional de Treinamento do Servidor Público – PNTS, com recursos do Fundo de Formação, Qualificação, Treina-

padrões mínimos de desempenho, ao mesmo tempo em que se tenta estimular seus membros a adquirir cada vez mais altos padrões. Por causa de sua natureza política subordinada, as profissões da área pública podem ter menos autonomia e independência. Mas, por seu idealismo e espírito público, são incansáveis em promover o desempenho profissional. Enquanto eram outrora confinados a meramente desenvolver atividades de gestão doméstica, ampliaram, em tempo, esta visão para incluir a administração adequada da maquinaria governamental, aperfeiçoando as relações entre o governo e outras instituições sociais, melhorando a quantidade e qualidade de serviços e bens públicos, desenvolvendo a qualidade da liderança pública e decisão política, e, genericamente, estimulando a efetividade do governo no seu propósito de melhorar a condição humana. A tendência, nos anos recentes, tem sido afastar-se do estilo do burocrata reativo, supercauteloso, para o modelo do administrador ou gerente mais pró-ativo, inovador, mais voltado para os negócios, empreendedor, criativo, mais prático e aberto às mudanças.

QUESTIONANDO A UTILIDADE

Enquanto, no passado, era o governo a única instituição social capaz de desempenhar certas atividades, outras desenvolveram-se ao ponto de encontrarem-se em posição de participar dessas atividades ou assumi-las completamente. Os profissionais sabem agora que, se estas podem fazer um trabalho melhor, então o governo deve aceitá-las. Por outro lado, entendem que, se nenhuma outra instituição social pode prover os necessários bens e serviços, ou se deixa de fornecê-los satisfatoriamente, o governo deve intervir, assumindo completamente a responsabilidade, ou auxiliando outras instituições sociais a fazer um trabalho melhor. Assim, em tempos de turbulência, as profissões públicas podem encontrar-se compartilhando ou arquivando certas

mento e Desenvolvimento do Servidor Público – FUNDASE, Lei 8.627, de 19/2/93, regulamentado pelo Decreto nº 1.026 de 28/12/93. A recente reforma administrativa (PEC nº 41, de 1997) introduz o “contrato de gestão.” Isso, segundo o Ministro Bresser Pereira, para “fortalecer as carreiras de Estado, inspirado na Inglaterra, onde há a idéia das organizações sociais e das agências executivas, da descentralização e da autonomia de gestão para que os altos servidores públicos possam realmente fazer o seu trabalho e gerir as instituições, ao invés de meramente obedecer regras e normas, como é próprio da burocracia.” (2ª Reunião da CCIJ em 15/1/98).

atividades, enquanto somando outras, num fluxo constante de mudança.

EXPANDINDO A CAPACIDADE DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Freqüentemente, melhor desempenho resulta de aperfeiçoamentos na habilidade de formulação de políticas públicas que do desenvolvimento de habilidades gerenciais. As ciências políticas clamam agora reconhecimento e *status* profissional por direito próprio.

OBJETIVANDO CONTINUAMENTE REFORMAS JURÍDICAS, REGULAMENTARES E ADMINISTRATIVAS

Os profissionais do governo lidam diariamente com tantas operações que raramente têm oportunidade de posicionar-se e refletir quanto ao seu labor. Uma perspectiva distanciada revela falhas e dificuldades remediadas que se tornam obscuras em seus detalhes. Os que empreendem reformas jurídicas, regulamentares ou administrativas, como os seus colegas nas ciências políticas, buscam agora reconhecimento e *status* profissional.

ADOTANDO MÉTODOS MAIS EMPREENDEDORES

Os profissionais reconhecem que, embora o governo não seja uma empresa, a administração pública pode-se beneficiar por adotar um posicionamento mais empresarial:

a) procurando ser mais consciente dos custos, não de modo mesquinho, mas econômico, não sendo extravagante ou desperdiçada, mas efetiva em manter os custos baixos;

b) procurando ser mais produtivas, obtendo mais, sem ser exploradora, cruel, ou punitiva, mas adotando técnicas organizacionais e de gestão comprovadamente eficientes;

c) procurando ser mais eficiente, aplicando racionalidade e método científico na conduta dos negócios públicos, desbastando acordos, cortando intermediários, eliminando pontos de engarrafamento e demora, reduzindo complexidades burocráticas, papelada, procedimentos desnecessários e diminuindo, em geral, o tempo para a realização de transações;

d) procurando estabelecer significantes níveis de desempenho, competência e responsabilidade, para atingir tais propósitos, e aplicando os resultados de estudos sistemáticos e pesquisa para se tornar mais efetiva;

e) procurando fortalecer o profissionalismo por meio de melhor treino e educação, maiores padrões de conduta e qualificação aprovada.

COMBATENDO AS PATOLOGIAS BUROCRÁTICAS

Todas as grandes organizações sofrem de deficiências e omissões que, se não tratadas, fogem do controle e eventualmente resultam em obstáculos severos ao aperfeiçoamento do desempenho. Os profissionais estão conscientes de que essas “patologias burocráticas” necessitam ser admitidas, diagnosticadas e tratadas prontamente com os melhores remédios existentes.

PROVANDO SEU VALOR

Os servidores públicos sabem quão valioso é seu trabalho e sua contribuição. Mas o verdadeiro valor dos bens públicos e serviços não é sempre auto-evidente e precisa ser justificado a cada geração, não por meio de tendenciosas relações públicas, mas por informação compreensível e comprovável e por concretas medidas de desempenho. Porque os profissionais trabalham bem, o público tem alta expectativa, até que surjam erros e os resultados não se apresentem tão satisfatórios. Entretanto, não há substituto para um bom desempenho.

PROMOVENDO A DEMOCRACIA¹⁰

A comunidade internacional está assentada na democratização como chave para melhor desempenho. Mas a democratização envolve não apenas manuseio do sistema político, mas mudanças fundamentais nos papéis das instituições sociais, o alinhamento dos direitos dos indivíduos em face do Estado, a liberalização de arranjos sociais e econômicos, assim também como acordos políticos e a transformação da cultura organizacional da administração pública. Os profissionais do serviço público podem adotar um conjunto adicional de valores que,

¹⁰ Entre os vários diplomas legais que estimulam o controle judicial da moralidade administrativa pelo cidadão, a denominada Ação Popular (Lei 4.717/65) define o interesse público, analisa os elementos componentes do ato administrativo e fixa o conceito de desvio de finalidade, invalidando o ato assim viciado, por ilegal. Entre as medidas eficazes contra o abuso de poder, sobressai, sem dúvida, a garantia constitucional do Mandado de Segurança, “para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público.” (Constituição Federal, art. 5º, inc. LXIX).

como os outros, podem criar conflitos e requerer acomodação de prioridades.

ALTERANDO A RELAÇÃO CHEFE-SUBORDINADO

Os profissionais assumem a posição de chefia e têm seu público como subordinados. Mas a democratização reverte essa relação, colocando o público como senhor enquanto os funcionários são os subordinados. Os papéis se trocam. Qualquer traço de passado de autoritarismo deve ser eliminado ou atenuado; então, os símbolos têm de ser mudados, as nomenclaturas revistas, títulos e lugares renomeados. Os súditos do Estado são agora os cidadãos com direitos garantidos e liberdades contempladas pelos profissionais do serviço público.

CONTEMPLANDO A LIBERDADE E OS DIREITOS INDIVIDUAIS

Ao invés de restringir a liberdade e os direitos, os dedicados profissionais do serviço público na verdade buscam ampliar a abrangência da liberdade e proteger os direitos individuais contra qualquer indevida interferência do Estado.

DESCONCENTRANDO PODER¹¹

O Estado desapossa-se de qualquer característica totalitária, abandona a direção central de todos os aspectos da vida da pessoa e encoraja diversificação das instituições sociais. Ao invés dos profissionais públicos apegados a seus monopólios, eles fazem tudo a seu alcance para (a) promover a cultura cívica por meio de maior serviço voluntário e iniciativas privadas; (b) favorecer maior competição institucional fortalecendo o sistema de mercado e direitos de propriedade, e (c) conhecer todas as complexidades técnicas envolvidas desde regulamentação das utilidades públicas até títulos de propriedade, de leis antitruste até leis de proteção da propriedade intelectual, de apoio ao sistema bancário até a co-produção viável. Ou seja, os profissionais do serviço público promovem uma sociedade pluralista genuína.

DESCENTRALIZANDO O GOVERNO

Como o Estado não mais atenta fazer tudo, mas estimular o pluralismo, assim o governo não

centraliza todos os negócios públicos, mas descentraliza as atividades governamentais que melhor podem ser exercitadas regionalmente, localmente ou comunitariamente, e podem melhor combinar resultados com as preferências dos destinatários dos serviços. Os profissionais do serviço público possuem o conhecimento especializado de quais atividades governamentais podem melhor ser centralizadas ou descentralizadas, que barganhas (por exemplo, discriminação, desigualdade, instabilidade, eficiência econômica, redistribuição de recursos) estão envolvidas e quanto pode ser alocado a formas mais diretas de participação em administração pública, mais controlável prestação de contas, responsabilidades mais identificadas, com maior agilidade nas respostas prontas e sensíveis ao público.

PROTEGENDO CONTRA CORRUPÇÃO

A democracia não pode ser construída em fundações corroidas, e as variadas formas de corrupção ameaçam tanto as bases quanto a operacionalidade da administração pública democrática. Os profissionais não podem admitir o avanço da corrupção ignorando-a ou deixando de disciplinar os agentes faltosos. Se as profissões da área pública claramente demonstram que não toleram corrupção, existe pouca possibilidade que esta possa sobreviver, muito menos florescer, exceto por incidentes isolados, relativamente irrelevantes, cuja revelação deve servir apenas para estimular a vigilância. Governos democráticos e profissionais da área pública são obrigados a manter as mãos limpas e condenar os que não o fazem.

EXPERIMENTANDO COM PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

Os profissionais do serviço público têm refletido quanto a compartilhar o processo de tomada de decisões diretamente com o público. A administração pública democrática compreende chamar o público mais do que colegas de profissão para a maquinaria do governo e os procedimentos administrativos, tais como o júri nos sistemas de justiça criminal, e como voluntários para bibliotecas e hospitais, não para aliviar os profissionais de carreira de seu trabalho de rotina, mas para dar ao governo uma face humana, possibilitar a expressão da opinião pública, educar os cidadãos, procurar sugestões externas, promover parcerias e fortalecer a formulação de políticas.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. São Paulo : Atlas, 1991. p.100 e segs.

Esses conjuntos de valores não são exclusivos das profissões do setor público; outras categorias, ocupações e instituições sociais também deles participam. Mas nenhuma outra instituição social os adota tão completamente, e é essa inclusão que diferencia essas profissões públicas e as distingue de outras. Esses valores parecem tão óbvios que poucas de suas associações profissionais sequer se ocupam em articulá-los tal como mencionados aqui. Óbvios ou não, eles são o liame que percorre o profissionalismo no serviço público, que liga as profissões do setor em unidade, que os profissionais da área aceitam como seu principal estímulo e que estão preparados para o sacrifício de fazer avançar a civilização e aprimorar a condição humana. Sem eles, a instituição do governo é suspeita, desacreditada, nociva, assustadora, capaz de fazer retroceder a humanidade em vez de promovê-la.

4. O todo é maior que a soma das partes

O número de especialistas na carreira do governo que agora reivindicam *status* profissional, ou, pelo menos, *status* para-profissional, tem crescido à medida que o governo adiciona mais atividades. Mas esta verdadeira fragmentação das profissões do serviço público tem causado prejuízo à administração do setor público e a sua contribuição à sociedade. Primeiro, à medida que cada profissão desponta, torna-se cada vez mais especializada, e cada especialização adota uma visão mais estreita enquanto tenta proteger e alargar seu conteúdo. A visão geral assemelha-se a um queijo *Gruyère* cheio de buracos ao invés de um todo consistente. Então, o governo e o serviço público profissional aparecem bem mais fracos e menos capazes do que realmente são. Também se enfraquecem coletivamente por rivalidade, falta de cooperação e isolacionismo.

Segundo, os muitos liames que unem os profissionais do serviço público na maquinaria do governo – nos valores e objetivos compartilhados e no seu verdadeiro profissionalismo – tendem a subestimar e negligenciar sua essência; isso exacerba suas características periféricas, que são partilhadas com outras instituições sociais a custo de outros aspectos mais importantes, cruciais ao bom governo e ao progresso da humanidade. Por exemplo, ao

dividir administração pública em políticas públicas e gerenciamento público, identifica estritamente a primeira com análise micro-econômica – que perde de vista a essência do profissionalismo na área pública –, enquanto a outra é nitidamente identificada com gestão de negócios, que tem bem diferentes objetivos e valores. A visão maior fica distorcida e fora de perspectiva, assim debilitando a essência da administração pública, do governo e do profissionalismo no serviço público.

Terceiro, os países são tão diferentes uns dos outros que, enquanto alguns podem ter exagerado sua administração pública, sucumbido ao alargamento burocrático e à arrogância oficial, outros nunca atingiram o estágio de profissionalismo do seu serviço público. Exigir serviços não-profissionalizados o cumprimento de tarefas além de suas capacidades somente os prejudica. Pior ainda, seus governos ficam à mercê de ladrões, permeados de corrupção e incapazes de preservar a lei e a ordem, proteger seus países de desafios externos, oferecer incentivos para poupar e investir, propiciar uma infra-estrutura adequada para bens e serviços básicos, garantir direitos humanos fundamentais, retomar o desenvolvimento sustentado, ou desempenhar outras atividades governamentais que permitam à metade da população mundial viver com alguma segurança e conforto. Ou seja, até que a profissionalização ocorra, muitos governos em redor do mundo não podem desempenhar bem ou prover condições que permitam o progresso da sociedade.

Quarto, a lacuna entre os possuidores e os desapossados se agrava não tanto pelo superdimensionamento dos governos, mas por falhas em nível internacional para lidar adequadamente com desafios e problemas comuns, globalizadamente. Isso se deve parcialmente a resistências da vontade política em aceitar a necessidade por bens e serviços públicos globais; e parte por deficiências no desempenho administrativo de administrações internacionais que não foram adequadamente profissionalizadas. Como o serviço público não-profissionalizado em nível nacional, estas organizações sofrem de amadorismo, incompetência e corrupção, que penalizam seu desempenho. Incapacitam-se para apreciar a essência do profissionalismo no serviço público e sofrem de todas as disfunções que disso resultam. Falham em estabelecer um bom exemplo de profissionalismo.

Ser profissional significa mais do que só empregar profissionais ou alardear os valores profissionais, sem exercitá-los. Requer um entendimento profundo de suas características e adesão estrita às normas públicas de comportamento modelar. Compreende propiciar uma atmosfera organizacional que o promova e permita que os profissionais desabrochem fazendo aquilo que sabem fazer

melhor. Isso demanda a promoção de padrões profissionais, o monitoramento do desempenho profissional e aderência a medidas de desempenho cada vez melhores. Acima de tudo, é necessário visualizar o todo, o progresso completo na direção de melhorar a condição humana e evitar piorar o que já é ruim pelo menos para metade da população do mundo.