

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 31/05/2013**

**All'indirizzo <http://w.diritto.it/docs/35111-meritocrazia-na-administra-o-p-blica-reflex-es-legais-e-gerenciais-de-sua-aplicabilidade-no-brasil>**

**Autore: Carlos Alexandre Michaello Marques**

## **Meritocracia na administração pública: reflexões legais e gerenciais de sua aplicabilidade no Brasil**

Prof. Carlos Alexandre Michaello Marques

-----

## **MERITOCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: REFLEXÕES LEGAIS E GERENCIAIS DE SUA APLICABILIDADE NO BRASIL**

## **MERITOCRACY IN PUBLIC ADMINISTRATION: REFLECTIONS LEGAL AND MANAGEMENT OF ITS APPLICABILITY IN BRAZIL**

## **LA MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES LEGAL Y GESTIÓN DE SU APLICABILIDAD EN BRASIL**

### **Resumo**

A meritocracia na Administração Pública é um dos temas mais controvertidos e criticados por todos os envolvidos no processo. Assim, pretendeu-se ressaltar a importância da análise da viabilidade legal e gerencial em relação aos Agentes Públicos que participam da prestação dos diversos serviços do Estado. Assim foi analisado um breve histórico da Administração Pública no Brasil para facilitar o entendimento de seu conceito, bem como para introduzir a discussão na órbita da Constituição Federal de 1988. Tratou-se, ainda, da Lei 8.112/90 e, sua fragilidade referente à temática desenvolvida. Desenvolveu-se, a compreensão da Teoria da Burocracia, do Mérito na Administração Pública, a Recompensa, a Avaliação de Desempenho e a Resistência dos Agentes Públicos à discussão. Tudo com o objetivo de validar a hipótese de cabimento e adequação da meritocracia no setor público.

**Palavras-Chave:** Meritocracia; Administração Pública; Agente Público

### **Abstract**

Meritocracy in the Public Administration is one of the more controversial and criticized by all involved. Thus, we sought to highlight the importance of analysis of legal feasibility and management in relation to public officials who participate in the provision of various services of the state. So it was discussed a brief history of public administration in Brazil to facilitate the understanding of its concept, as well as to introduce the discussion in the orbit of the Federal Constitution of 1988. It was also the Law 8112/90, and its weakness on the theme developed. Developed, the understanding of the Theory of Bureaucracy, Public Administration of Merit, the Reward, Performance Appraisal of Public Officials and the Resistance to the discussion. All with the aim of validating the hypothesis of no place and appropriateness of meritocracy in the public sector.

**Keywords:** Meritocracy, Public Administration, Public Agent

### **Resumen**

La meritocracia en la Administración Pública es uno de los más polémicos y criticados por todos los involucrados. Por lo tanto, hemos tratado de poner de relieve la importancia del análisis de la viabilidad jurídica y de gestión en relación a los funcionarios públicos que participan en la prestación de diversos servicios del Estado. Por lo que se discutió una breve historia de la administración pública en Brasil para facilitar la comprensión de su concepto, así como para introducir la discusión en la órbita de la Constitución Federal de 1988. También fue la Ley 8112/90, y desarrolló su debilidad en el tema. Desarrollados, la comprensión de la teoría de la burocracia, la administración pública de mérito, la recompensa, la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos y la resistencia a la discusión. Todo ello con el objetivo de validar la hipótesis de ningún lugar y la adecuación de la meritocracia en el sector público.

**Palabras clave:** Meritocracia, La Administración Pública, Agente de la autoridad

## 1. Introdução

O Brasil experimenta um momento de afirmação Constitucional, buscando com isso o melhor aproveitamento de sua Administração Pública, ou seja, da interlocução entre o Estado e seu Cidadão. Todavia esta tarefa é deveras complicada, pois o histórico do funcionalismo público brasileiro não se apresenta de forma muito agradável aos administrados, de certa feita até há uma restrição quanto aos profissionais que desenvolvem as mais diversas atividades junto ao Estado.

A presença maciça de agentes públicos, oriundos em grande parte de um sistema ineficiente de seleção e ascensão, fez com que as mais diversas medidas tenham sido buscadas para solucionar os problemas desta. Desde os processos de provimento de cargos por mérito, concursos públicos de provas ou provas e títulos, como políticas de governo como a desburocratização.

De certo é que as medidas elencadas foram precursoras à possibilidade de mudança gradativa na Administração Pública, mas tais políticas não atingiram seu fim por completo, o qual era a eficiência da máquina pública e a satisfação dos administrados. Com isso, a mudança dos modelos de gestão se tornou assunto de primeira hora, na mesa dos gestores públicos de todos os níveis.

As diversas mudanças implementadas até o referido momento, ocorreram por força de lei, decretos presidenciais ou mesmo pelo poder diretivo do Administrador Público, enquanto Chefe de Governo. No entanto, muitos dos gestores públicos não são afeitos aos discursos teórico-administrativos necessários para compreensão da complexa ciência gerencial e, desta forma fracassaram.

Os efeitos benéficos das medidas constitucionais, de provimento dos cargos por concursos públicos, baseados no mérito, vêm sendo sentidos na profissionalização do setor público no Brasil, mas ainda, bem longe de outros países que são referências mundiais, como por exemplo, Canadá e Finlândia. Assim, o Estado brasileiro resolveu em medidas um tanto tímidas aprofundar essas alterações de gestão.

A discussão estabelecida em torno destas novas mudanças paradigmáticas na Administração Pública no Brasil é latente, pois se pretende implantar o sistema de mérito para o escalonamento das diversas carreiras do funcionalismo público. Temática tormentosa que será abordada neste estudo, mas para tanto é mister a apresentação da própria Administração Pública, do Regime Jurídico dos Servidores Federais, para estabelecer um corte de análise dos agentes públicos.

É imperativo, outrossim, a discussão sobre a administração burocrática, a compreensão do significado de mérito e quais possibilidades de recompensa seriam compatíveis com setor público. Por fim, pretende-se identificar o que tange o processo de resistência dos agentes públicos em relação a prática do mérito na avaliação de desempenho dos mesmos, tudo com vistas a alcançar o objetivo, qual seja demonstrar a viabilidade legal e gerencial da adoção da recompensa meritória na Administração Pública.

## 2. Administração Pública no Brasil

A indispensável compreensão do significado de Administração Pública, o qual passa necessariamente por um resgate histórico e, por uma natural visão constitucionalista, pois não há como perceber o Estado, sem a visão panorâmica do seu corpo, os órgãos que o compõem. Nesse sentido, a contenda será baseada na análise de dois ramos do Direito Público, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo.

A Administração Pública é a corporificação do Estado e meio através do qual a chamada máquina administrativa executa suas realizações. Diversos são os conceitos de Estado, assim como em mesmo número o são aqueles de Administração Pública. Para tanto, se impõe algumas considerações sobre sua conceituação, sendo a mais adequada a da Professora Odete Medauar, o qual define que:

No aspecto funcional, Administração Pública **significa um conjunto de atividades do Estado** que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, **que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população**, como por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo. [...] Sob o ângulo organizacional, Administração Pública **representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população**, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. (2009, p. 46) (Grifo nosso)

Resta clarificado pela própria lição da doutrinadora em tela, que há certa dificuldade de conceituação do que efetivamente seria a Administração Pública, pois sua materialização não consegue ser explicada muito bem em palavras escritas. (MEDAUAR, 2008) Dessa feita, é mister realizar a referida digressão histórico-temporal que construiu o conceito fático-jurídico de Administração Pública.

O debate sobre Administração Pública remonta historicamente à própria formação do Estado e das conceituações de Governo, sendo com isso imperativa relação com a Ciência Política. Nesse sentido José Matias-Pereira (2008, pp. 1-2) desenvolve que pela “*A complexidade e a amplitude do tema [...] exigem uma análise mais profunda dos sistemas políticos, social e econômico, bem como das suas interações e dinâmicas.*”. Isto transmite a dimensão e a importância de compreender a formação da Administração Pública.

Diversos são os conceitos jurídicos de Estado, porém a acepção que se utiliza, quando a discussão gravita em torno da Administração Pública resta um tanto diferenciada dos teóricos do Direito do Estado, pois compreende o Estado como sendo “*um locus no qual o cidadão exerce a cidadania.*” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 2) Local este que é marcado por uma evolução cultural, bastante diversa, que nem sempre sofre as influências ou contatos perenes com outros modelos estatais alienígenas.

Com isso, em verdade quem escolhe a feição do Estado é a própria população deste e, por consequência, os contornos do futuro modelo de Administração Pública. No Brasil essas opções muitas vezes surgiram a reboque de movimentos revolucionários, nem sempre com a participação da

sociedade de forma ativa, mas é possível identificar especialmente essas mudanças na década de 1930. (MATIAS-PEREIRA, 2008)

Neste período foi construído um Estado autoritário e centralizador, portanto a Administração Pública, seu corpo funcional não poderia adotar outra teoria que não a da burocracia, pois estaria garantida a segurança dos procedimentos e, o controle das ações da máquina estatal pelo seu gestor principal. Em um segundo momento de destaque é imprescindível mencionar o que alguns autores definem em outras palavras como primeira reforma desburocratizante, ocorrida no final da década de 1960.

As referidas reformas foram aprofundadas sucessivamente nas décadas de 1980 e 1990 com o papel e nomenclatura clara de desburocratização, como se a teoria fosse a grande responsável pelo entrave da Administração Pública. Dessa forma o Estado foi sofrendo modificações sensíveis que repercutiram na adoção, mitigação ou mesmo exclusão de algumas teorias, mas que o compasso legal muitas vezes não acompanhou.

Nesse sentido, Matias-Pereira esclarece que:

**Na busca de soluções para melhorar a performance do setor público, o governo Collor (1990-1992), entre outras medidas, propõe-se a reduzir o tamanho e o número de servidores da máquina governamental. O desmonte do setor público e o enfraquecimento do papel do Estado, feitos de forma inadequada por esse governo, agravaram ainda mais os problemas existentes. (2008, p. 93) (Grifo nosso)**

Corroborando com a discussão a própria Carta Constitucional de 1988, fruto desde período de mudanças, reverteu a lógica da desburocratização, trazendo de outra banda uma preocupação forte com o fisiologismo e a falta de profissionalização dos agentes públicos passando a exigir critérios objetivos e meritocráticos para ascensão às diversas carreiras e, como foi possível analisar, serviu de palco para medidas equivocadas como a referida pelo autor em tela.

### **3. A Constituição Federal de 1988 e o Regime Jurídico dos Servidores Civis da União**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe no seu cerne uma preocupação especial com provimento dos cargos e funções públicas nas diversas carreiras do funcionalismo público brasileiro. No Capítulo VII que trata da Administração Pública, em seu art. 37, inciso II, o qual descreve que *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei [...]”*, resta identificada a necessidade do afastamento dos fisiologismos e a inserção do cunho meritório de acesso aos cargos.

Com a finalidade de enunciar de maneira mais minuciosa as normas orientadoras para os agentes públicos, disciplinou especificamente os Servidores Públicos Civis, nos artigos 39 a 41. O caput do art. 39, in verbis: *“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da*

*administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.*”, impôs ao legislador constituinte derivado a obrigação de regulamentar em lei específica os ditames constitucionais.

Seguindo a determinação constitucional no ano de 1990, ano que foi de grande produção legislativa com extrema relevância para sociedade e para o Estado brasileiro como um todo, foi promulgada a Lei 8.112/90, com intuito de regulamentar as atividades daqueles que agem em nome do Estado invariavelmente e, possam de qualquer sorte lhe responsabilizar por seus atos.

Com a finalidade de elucidar a controvérsia acerca da utilização de diversas denominações para os que trabalham em nome do Estado, esclarece Celso Spitzcovsky parafraseando Celso Antonio Bandeira de Mello:

[...] a expressão mais adequada seria ‘agentes públicos’, que, na classificação sugerida pelo administrativista, abrange: **agentes políticos e servidores públicos, subdivididos estes em: funcionários públicos (os que titularizam cargos públicos)** e os contratados em caráter temporário, na forma do art. 37, IX, da CF [...].

A expressão agente públicos também **inclui os particulares em colaboração com o Estado**, vale dizer, aqueles que, mesmo não ocupando cargos ou empregos na estrutura da Administração Pública, incluem-se na categoria de agentes, por estarem, ainda que em caráter transitório, exercendo serviços públicos. (2008, pp. 407-408)

Cabe ressaltar que dentro do objeto de estudo, qual seja, a meritocracia na Administração Pública, é necessário um corte nesta análise, debatendo deste ponto em diante apenas os funcionários públicos na concepção do douto Celso Antonio Bandeira de Mello, mas que para fins didáticos se faz a referência expressa aos Agentes Públicos a fim de não tornar por verdadeira e absoluta a classificação ora seguida.

Nesse ínterim, se faz necessário elencar o Título III da Lei em comento, o qual trata dos direitos e vantagens dos Agentes Públicos, mais especificamente o Capítulo II que versa sobre as vantagens legais permitidas aos referidos, que se subdividem em indenizações, gratificações e adicionais. O foco restará quanto as últimas, pois no tocante a primeira é claríssimo que não conduz aos anseios do presente estudo, por se referir a situações que não incorporam ao salário do agente público.

O rol de gratificações e vantagens elencadas no art. 61, da lei em tela, não contribui para a tão almejada Administração Pública eficiente, pois em nenhum momento é considerada a prestação laboral dentro do órgão da administração. Dentre as gratificações e adicionais, o que mais se aproxima é a retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento, prevista nos arts. 61, inc. I, 62 e 62-A.

Todavia, notadamente essas gratificações podem ocorrer por diversos critérios, pois o texto constitucional aduz em seu art. 37, inc. II, que “[...] *ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;*” este deve ser interpretado em conjunto com o inc. V, segunda parte, pois “[...] *os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;*”.

Dessa feita, permanece claro que dependendo das intenções do gestor principal, seja qual for o tipo de liderança que se tenha ou mesmo de partidarismo e/ou fisiologismo, esses cargos podem jamais serem ocupados por técnicos de carreira ou por agentes públicos que façam uma Administração Pública, mais profissional e eficiente e que em síntese atenda mais o interesse da coletividade.

Ocorre que, a mudança paradigmática decorrente desta situação posta, passa não apenas por uma reformulação legal, mas de toda sorte uma correta compreensão das possibilidades de inserção de novos critérios e escalonamento das mais diversas categorias de agentes públicos. De certo, que há nas chamadas Carreiras de Estado como Magistrados, Promotores de Justiça, Procuradores da República e assemelhados uma progressão vertical, baseada no merecimento ou antiguidade.

A dificuldade, assim, está em não existir um regulamento isonômico mínimo para os agentes públicos, deixando para que cada categoria discuta isso de forma individual, fragilizando com isso o intuito, qual seja auferir vantagem em decorrência do desempenho profissionalizante da Administração Pública, seguindo as mesmas nuances indicadas pelos teóricos do setor. Por este motivo é indispensável o conhecimento do funcionamento da Teoria da Burocracia, suas críticas e as alternativas encaminhadas atualmente diante das reformas já implementadas ao longo das décadas.

#### **4. Burocracia e Administração Pública**

Por influência dos escritos de Max Weber na década de 1940, a Teoria da burocracia foi desenvolvida na Administração em função da fragilidade e parcialidade da Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas, mudando seu foco central. Essa Teoria se baseava em racionalidade, adequando os meios aos fins pretendidos, mas se buscássemos a fundo suas origens remontaríamos a antiguidade (CHIAVENATO, 2006)

A Administração burocrática diversamente de outras teorias não se baseia em características dos líderes ou por força da tradição, esta teoria demonstra como sustentáculo, o imperativo legal, a força que a lei apresenta às pessoas. Com isso justificando que a obediência não seria à pessoa do Administrador, Gestor, Governante, mas sim ao conjunto normativo e principiológico legitimamente reconhecido por todos. (CHIAVENATO, 2006)

A burocracia é uma das expressões mais conhecidas pela população brasileira quando se refere à Administração Pública, mas de qualquer sorte, em diversas hipóteses de argumentação, seu sentido é desconexo ou totalmente equivocado. Dessa feita, Idalberto Chiavenato explica o fenômeno da burocracia assim idealizado e desenvolvido a partir de Max Weber:

Segundo o conceito popular, a burocracia é uma organização lenta e vagarosa onde o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregado com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si. O conceito de burocracia para Max Weber é exatamente o contrário: a burocracia é a organização eficiente

por excelência. Para conseguir eficiência, a burocracia explica nos mínimos detalhes como as coisas deverão ser feitas. [...] (2006, p. 135)

Ainda segundo Weber, a burocracia se caracteriza por ser: legal devido à necessidade do caráter das normas e regulamentos; formal no tocante as comunicações; racional ante a organização e divisão do trabalho; impessoal, frente as relações por intermédio dela não serem marcadas por quaisquer afinidades; estruturada de forma hierarquizada; estabelecimento de rotinas e procedimentos estandardizados; competência técnica e meritocrática; administração especializada; profissionalização dos participantes; e completa previsibilidade do funcionamento. (CHIAVENATO, 2000)

Por estas características e, não esquecendo o conflito etimológico por parte dos administrados, pode-se observar que a Administração burocrática é o caminho mais adequado para a Administração Pública, pois esta máquina além de gigantesca necessita de um acompanhamento freqüente. Necessário é desta forma, observar o império das leis e dos regulamentos. Todavia a burocracia assim como qualquer teoria enfrenta seus dilemas, em especial nas grandes organizações como a Administração do Estado. Nesse sentido, Idalberto Chiavenato explica esses dilemas da burocracia a partir de Max Weber:

Weber notou a fragilidade da estrutura burocrática, que enfrenta um dilema típico: de um lado, existem pressões de forças exteriores para encorajar o burocrata a seguir outras normas diferentes das da organização e, de outro lado, o compromisso dos subordinados com as regras burocráticas tende a se enfraquecer gradativamente. A organização, para ser eficiente, exige um tipo especial de legitimidade, racionalidade, disciplina e limitação de alcance. (2000, p. 317)

No Brasil os problemas de interpretação não são apenas dos administrados, mas também alcançam os gestores políticos que analisaram apenas os dilemas referidos e as disfunções da Teoria da burocracia, esquecendo de toda sorte alguns dos pontos mais positivos como a meritocracia e a profissionalização dos participantes. Com isso, sob os Governos de Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso as mudanças perseguidas de desburocratizar o Estado do final da década de 60 ganharam novas nuances. (BRESSER PEREIRA, 1996)

O advento da Constituição Federal de 1988 trouxe para alguns críticos um retrocesso, asseverando a burocracia como forma de combate ao clientelismo estabelecido no Estado brasileiro. De certo é que a inserção de processos rígidos positivados e princípios enunciadores para o administrador público fez a administração mais segura e, em tese mais rápida e ágil para os cidadãos, porém as disfunções se sobrepuseram e assim vem em necessária hora a crítica de Luiz Carlos Bresser Pereira esclarecendo que:

**A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado.** Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a

administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (1996, p. 5) (Grifo nosso)

Como alternativa o próprio autor em tela, encaminha para um processo de desburocratização e a condução à Administração Gerencial como forma de realização do interesse público, do bem comum. Esta teoria da Administração Pública é muito antiga, datando da década de 1930 com o modelo de descentralização, a criação de autarquias e em um passado mais recente das fundações de direito público. (BRESSER PEREIRA, 1996)

Com ênfase nas opiniões discorridas acerca da temática, resta explícito o entendimento de que *“A administração pública gerencial ou nova gestão pública (new public management) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.”* (SECCHI, 2009, p. 354). Todavia para alcançar os valores de eficiência, eficácia e competitividade não se exclui a possibilidade da meritocracia desenvolvida na Teoria da burocracia. Ainda é possível agregar no sistema a recompensa para alcançar os fins colimados, não importando a premissa utilizada, pois ambas são compatíveis.

## 5. Meritocracia e Recompensa

O Brasil, como referido, adotou a Teoria Clássica da Burocracia nos moldes weberianos, o que de qualquer sorte vem arraigada com a questão meritocrática para o acesso ao serviço público, o que para alguns contrapõe a eficiência da prestação dos serviços do Estado aos seus cidadãos. Visão esta que foi debatida e se demonstra equivocada sob o aspecto estruturante da referida teoria.

Assim, a sociedade, por seus mais diversos expoentes, privilegia em seu discurso a gestão de um sistema que reconheça o mérito e os agentes públicos que melhor desempenhem suas funções, que trabalhe de forma quantitativamente e qualitativamente maior. Para tanto, sugerem diversos meios de auferir mecanismos, que por vezes são excluídos da metodologia de avaliação, isso frente a simples finalidade das já mencionadas conveniências políticas, fisiológicas e até mesmo pela prática hedionda da cultura do nepotismo. (BARBOSA, 1996)

Nesse sentido a Professora Doutora Lívia Barbosa, da Universidade Federal Fluminense alerta para relevância da discussão e sua complexidade, quando aduz que:

Embora o discurso político e o da teoria de administração não deixem transparecer a complexidade do tema, **é bom ter-se claro que meritocracia e avaliação de desempenho são temas extremamente polêmicos, não só no Brasil como em outros países**, além de serem questões controversas para a teoria de administração moderna, tanto no âmbito do serviço público como no das empresas privadas. (1996, p. 60) (Grifo nosso).

O ponto nevrálgico da temática está no quão arraigado se faz presente na sociedade a cultura retro-exposta, qual seja, a grande dificuldade de superar as metodologias de avaliação para acesso e progressão pelos agentes públicos em suas carreiras. Tal fenômeno, de outra banda pode

se explicar pela falta de profissionalização do sistema político que gerencia a Administração Pública, o qual depende incessantemente de uma reforma, porém para tanto não há vontade de promover estas mudanças indispensáveis para eficiência da prestação dos serviços do Estado.

Com fulcro em elucidar a tão combatida meritocracia, é mister conceituar a expressão, bem como seu significado dentro da Teoria da Administração. Dessa feita, o melhor esclarecimento é trazido por Barbosa, que assevera ser:

Meritocracia enquanto, critério de ordenação social, é diferente de meritocracia enquanto ideologia. No primeiro caso, **o mérito — a capacidade de cada um realizar determinada coisa ou se posicionar em uma determinada hierarquia, baseado nos seus talentos ou esforço pessoal —** é invocado como critério de ordenação dos membros de uma sociedade apenas em determinadas circunstâncias. No segundo, **ele é o valor globalizante, o critério fundamental e considerado moralmente correto para toda e qualquer ordenação social, principalmente no que diz respeito à posição sócioeconômica das pessoas. Ou seja, num universo social fundado em uma ideologia meritocrática, as únicas hierarquias legítimas e desejáveis são baseadas na seleção dos melhores.** Existe, portanto, uma grande diferença entre sistemas sociais meritocráticos apenas para determinados fins e sociedades organizadas a partir de uma ideologia de meritocracia, onde quase toda e qualquer posição social deve ser ocupada pelos melhores com base no desempenho individual. (1996, pp. 67-68)

Ocorre que tal sistema, se demonstra exógeno na sociedade brasileira, pois ainda, vive-se em muito naquela sociedade patriarcal, patrimonialista e conservadora dos valores hereditários que vigorava outrora, mas com advento da Constituição de 1988, não restaram de toda sorte extirpados do ordenamento jurídico e, nem tão pouco da sociedade. Visto que a referida Constituição, “[...] elaborada à luz da justiça social, se, por um lado, ampliou os direitos dos funcionários públicos em geral, por outro, “engessou” ainda mais o serviço público, comprometendo o que restava de flexibilidade no que tange à administração de recursos humanos.” (MORAES, 2006, p. 61)

Claro, é sabido que a intenção do constituinte originário era de profissionalizar a Administração Pública e colocar o mérito para seu acesso, porém, houve uma falha ao não inserir o mérito no desenvolvimento das carreiras e por consequência refletindo na prestação dos serviços do Estado. No mesmo caminho trilhou o legislador ordinário que não fez menção expressa a qualquer forma de recompensa pelo agir meritório dos agentes públicos.

Dessa forma, o que se percebe é que, não de forma absoluta, há uma grande dificuldade de implantar um sistema de mérito na Administração Pública, seja pela construção social ou por imperativos legais que não coadunam com essa possibilidade. Essa visão legal perpassa por diversas constituições brasileiras e, tem seu ápice na Carta Magna de 1988, onde o mérito foi admitido conforme mencionado de maneira parcial e bastante confusa.

Com este engessamento, alguns sistemas antes livremente manipulados, passaram a uma gestão legalmente mais rígida, e o Estado obteve um desempenho desastroso no tocante a sua eficiência na prestação de serviços a ele atinentes. Assim na década de 1990, “[...] buscava-se, em geral, maior eficiência administrativa no serviço público, dentro de um espectro que incorporava uma

*maior preocupação com os clientes-cidadãos, com as relações de custo-benefício, o controle por resultados e a valorização crescente dos ativos humanos funcionais.” (MORAES, 2006, p. 62).*

Todavia, as mudanças não foram satisfatórias, pois não foram inseridos de maneira contundente sistemas meritórios baseados em recompensa aos agentes públicos e as promoções de chefias, dividiam lugar com as preferências políticas que assolavam o Brasil antes da Constituição Federal de 1988. Em verdade houve uma substituição apenas da hereditariedade do início da colonização brasileira pelas cores partidárias da redemocratização, em especial pela criação de Cargos de Confiança nos mais diversos órgãos da estrutura administrativa.

Como contraponto dialético é possível referir que algumas empresas públicas, de gestão mais dinâmica e menos engessada pela legislação dispõem de programas de recompensa como a participação nos lucros e resultados, bem como as campanhas de incentivo. Esses processos podem auxiliar a implantação de uma política de promoção horizontal que estabeleça frutos na eficiência na prestação dos seus serviços.

Todavia, esbarra-se em um problema de compatibilidade, pois tais recompensas não podem ser utilizadas in natura na Administração Pública direta sem ferir sua índole isonômica. Existe a necessidade de uma reformulação legal, pois a remuneração indireta que já é prevista legalmente, se tornou algo extremamente motivador no setor público, mas a inserção de remuneração variável, ainda é uma incógnita.

Como forma de compreender os problemas de transmutação das empresas públicas para a administração direta, louva-se no entendimento de José de Oliveira Franco, o qual esclarece que:

Na remuneração variável a pessoa é remunerada em função de sua contribuição para o resultado da empresa e para continuidade do negócio. São valores pagos que representam uma parcela, normalmente vinculada ao salário fixo, e que podem acontecer ou não, dependendo da circunstância, resultados das empresas e desempenho dos empregados (ou a conjugação desses dois). Podem também levar em conta as competências, habilidades e talento dos ocupantes do cargo. (2007, p. 103)

De toda sorte, se está diante de um sistema que não pode transportando inteiramente, mas que seus ditames não são totalmente incompatíveis com a gestão pública da administração direta, mas apenas dependem de uma querer político e de uma mudança de postura da sociedade. A finalidade das reformas administrativas, os chamados choques de gestão, é de inserir um sistema meritório baseado na avaliação do desempenho dos agentes públicos, o que em vezes sofre com a resistência destes, devido a questão cultural mencionada.

## **6. O Sistema de mérito, a avaliação de desempenho e a resistência do agente público**

A análise e discussão sobre o sistema de mérito e a avaliação de desempenho são indissociáveis, pois está intimamente ligada a resistência por parte das estruturas postas, bem como uma forte aversão dos agentes públicos, que justificam que não ser possível “[...] *negar a existência*

*de métodos de avaliação anacrônicos, de avaliadores despreparados, do peso das relações pessoais no resultado das avaliações de desempenho [...]”.* (BARBOSA, 1996, p. 94) Mas de outra banda, também não se nega a ausência de uma cultura, uma ideologia da meritocracia. Nesse sentido, Glauco Costa de Moraes afirmar que o:

**[...]Sistema de Mérito representa um conjunto de procedimentos que inclui avaliações objetivas com base em indicadores pré-selecionados e que leve a uma percepção individualizada ou coletiva de valor meritocrático,** a qual propiciará condições para uma distribuição de benefícios pré-concebidos. (2006, pp. 61-62) (Grifo nosso)

Percebe-se que o sistema é concebido de forma imparcial e visa com isso afastar os (pré)conceitos e, formar a possibilidade de valorização do labor do agente público, motivando-o e, sem esquecer da isonomia, permitindo que sua intenção de melhor desempenhar as atividades propostas, aumente sua produtividade e por conseguinte transforme a eficiência da prestação de serviços da Administração Pública.

No desenvolvimento da temática em tela, a Professora Lívia Barbosa faz crítica indispensável, aduzindo que:

**O serviço público brasileiro, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários, não possui uma ideologia de meritocracia,** como um valor globalizante e central. Embora, no discurso, todos os segmentos se coloquem como partidários do império do mérito, na prática, **qualquer tentativa de implantá-la esbarra em um processo sistemático de desqualificação desse critério, a partir de uma estratégia de acusação que, ora afirma serem o método de avaliação e os avaliadores inaptos para a tarefa,** ora terem os escolhidos méritos que, na verdade, não possuem, recebendo uma boa avaliação ou promoção por força de suas relações pessoais. (1996, p. 94)

Infelizmente os *“[...] Fatores como atendimento eficiente e eficaz às missões constitucionais, satisfação plena da clientela interna e externa e incentivo a inovações cotidianas não são a tônica no serviço público [...]”* (MORAES, 2006, p. 62). Naturalmente, as tentativas vêm sendo frustradas, pois os gestores políticos que comandam a Administração Pública, muitas vezes utilizam como bandeira da campanha eleitoral a inserção do sistema meritório para melhorar a prestação dos serviços do Estado, mas quando assumem o papel de gestor principal, acabam se utilizando o conhecido sistema de cargos em comissão por interesses políticos.

O Brasil demonstra um problema semântico, pois se está diante da existência da *“[...] síndrome de isonomia, as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais se encontram amarradas umas às outras de forma que qualquer diferenciação [...] é vista como concessão de direitos que devem ser estendidos [...]”* (BARBOSA, 1996, p. 88). Esse espírito de que a isonomia formal é que reflete a Administração Pública, subverte o próprio conceito de interesse público, pois as vantagens para os agentes públicos não repercutem como eficiência no trato dos interesses coletivos, pela prestação dos serviços do Estado.

A Administração Pública no Brasil é marcada por esta dificuldade, onde agentes públicos questionam o porquê de não serem submetidos a avaliações de desempenho e progredirem ou receberem recompensas pelos altos índices de satisfação e eficiência na prestação laboral. De outra banda, existem os conceitos de isonomia que suplantariam as tendências reformadoras do Estado arraigadas aos ditames constitucionais erroneamente interpretados pelos gestores. A doutora em Antropologia Professora Livia Barbosa, tece importantes comentários acerca do sistema brasileiro de avaliação de desempenho, afirmando que:

**A avaliação nunca foi usada no Brasil como instrumento de crescimento e melhoria do serviço, mas como um instrumento de punição de um corpo de funcionários desmotivados e que nunca foi alvo de uma política sistemática de capacitação e melhora de quadros.** Analisando-se a história do treinamento e da educação no Brasil, ninguém fica em dúvida de que ambos são vistos como custos e não como investimento. (1996, p. 95) (Grifo nosso)

Nesta senda, resta clarificado que há uma dissonância entre o discurso e a realidade. Assim, também fica evidente que não é apenas através de lei que se estabelece um sistema de mérito. É preciso que se desenvolva uma cultura e, que essa seja absorvida pelos agentes públicos e pela sociedade, que atualmente não se dispõe à inserção destes programas na sua totalidade.

O sistema de mérito, a recompensa e os sistemas de avaliação devem ser gradativamente inseridos na Administração Pública, não como estão, de maneira incipiente, mas com uma grande reforma que se inicie em nível constitucional. O caráter da interpretação da isonomia, do conceito de interesse público e do verdadeiro papel dos agentes públicos, deve ser parcialmente revisto.

## **7. Considerações Finais**

A Administração Pública no Brasil como de praxe, sempre foi um reflexo da feição do Estado e, por vez de difícil conceituação. Nesse sentido se fez necessária a compreensão do histórico da referida e, neste tocante restou esclarecida de outra banda a ruptura da década de 1930, período de Getúlio Vargas, com o Estado oriundo de práticas clientelistas e patrimonialistas para um Estado autoritário e centralizador.

Viu-se que a opção, daquele momento, foi pela Teoria da Burocracia, onde a Administração Pública poderia ser controlada e profissionalizada. Evoluindo na digressão histórica, perceberam-se as tentativas iniciadas no final década 1960, ditas como desburocratizantes. Experiências essas que se aprofundaram na década de 1980, mas que sofreram forte revés com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O diploma legal foi editado com vistas a frear a falta de profissionalismo e o crescente clientelismo pós-regime de exceção nos serviços do Estado. Assim, foi inserido o conceito de mérito na Administração Pública, em especial com a indispensabilidade, para ascensão aos cargos públicos de carreira, do concurso público de provas ou provas e títulos. Todavia, apesar de muitos pontos

positivos destacados na referida constituição, algumas deficiências são sentidas, como um engessamento identificado por alguns teóricos da Administração Pública.

O constituinte como não pode exaurir a questão relegou ao legislador ordinário a incumbência de regular de forma geral as carreiras dos agentes públicos e assim foi editada a Lei 8.112/90, mas que de toda sorte não foi capaz de inserir um sistema meritório. Devido às crescentes críticas ao modelo burocrático restabelecido pela constituição federal, foi necessário identificar que não há incompatibilidade entre a meritocracia e a burocracia e, que os verdadeiros problemas são as disfunções da burocracia, que podem ocorrer na administração gerencial.

É notório que a inserção da meritocracia no Brasil, assim como em outros países é um grande problema, pois o processo de mudança resta dificultado pela ausência desta cultura na própria sociedade e, de qualquer sorte os modelos de eficiência estatal nem sempre estão ligados a este conceito. Outro agravante é a resistência dos agentes públicos aos processos de avaliação baseadas no mérito, seja por deficiências e por parcialidade daqueles que a realizam.

Cumprido ressaltar, nesse sentido que os problemas de interpretação do real significado da isonomia, igualdade, são um enorme empecilho para implantar um sistema de mérito para progressão funcional, com vistas a dar eficiência aos serviços prestados pelo Estado. As experiências de remuneração variável, também se demonstram inviáveis no atual contexto não podem ser aplicadas, pois sofreríamos de um efeito cascata para todas as categorias hierarquizadas.

O rescaldo permitido pela Constituição Federal de 1988 para utilização do critério meritório seria à nomeação de cargos em comissão, transformando-os em sua maioria em Funções Gratificadas, porém esse ideário não tem norteado a conduta dos principais gestores políticos. As decisões desde o processo constituinte vêm privilegiando o que justamente o diploma legal tentou evitar, qual seja, a ascensão pelo clientelismo e, neste caso pelas cores partidárias.

Com efeito, evidenciou-se que a viabilidade legal e gerencial para aplicação do sistema meritocrático que se utilize de recompensa para ampliar a produtividade dos serviços prestados pelo Estado, bem como estabelecer uma melhora desta prestação. Naturalmente, esta mudança como já referido deve partir de uma ruptura social e ideológica, pois a cultura e a prática, ainda estão arraigadas de interpretações e vícios incompatíveis com o mérito, mas os princípios norteadores da Administração Pública e a Constituição Federal abrem margem para este fim.

## Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

BARBOSA, Lívia. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?**. Revista do Serviço Público –RSP. Set/Out de 1996; ano 47, volume 120, número 3: 58-102. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,L%C3%ADvia47\(3\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,L%C3%ADvia47(3).pdf)> Acesso em: 07/11/2011.

BRASIL. Lei Ordinária nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112compilado.htm)> Acesso em: 07/12/2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **Princípios da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2006.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009.

FRANCO, José de Oliveira. **Cargos, Salários e Remuneração**. Curitiba: IESDE Brasil, 2007. Disponível em: < <http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/4845.pdf> > Acesso em: 25/11/2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Glauco. **Meritocracia no serviço público**. Revista Brasileira de Inteligência. Set de 2006; ano 47, volume 2, número 3: 59-70. Disponível em: <[http://www.abin.gov.br/modules/mastop\\_publish/files/files\\_461cd3363caf1.pdf](http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_461cd3363caf1.pdf)> Acesso em: 25/11/2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público –RSP. Maio/Jun de 1996; ano 47, volume 118, número 1: 01-28. Disponível em: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>> Acesso em: 16/11/2011.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública – RAP. Mar/Abr de 2009; volume 43, número 2: 347-369. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>> Acesso em: 07/11/2011.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Servidor Público Federal – Lei 8.112/1990 comentada artigo por artigo**. São Paulo: Método, 2009.