

MERITOCRACIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Glauco Costa de Moraes

Abin

A administração pública no Brasil encontra-se, atualmente, em processo de mudança acelerada, focado, basicamente, para uma maior valorização da eficiência, eficácia e efetividade no trato dos assuntos de interesse público. Isso se deve, sobretudo, a novos patamares condicionantes, erigidos, principalmente, a partir dos processos de globalização e de internalização dos preceitos de cidadania, do advento ou da popularização de novas técnicas de gerenciamento e, ainda, da ampliação exponencial do fluxo de dados à disposição dos mais diversos públicos.

Nesse contexto, apresenta-se como necessária a montagem de estratégias de ação voltadas à melhoria de aspectos do serviço público brasileiro reconhecidos como deficientes, tanto por especialistas no tema quanto pelos clientes-cidadãos envolvidos com a questão. Trata-se, sobretudo, de parâmetros definidos por Peter Drucker (consultor administrativo) (BEATTY, 1998) como verdadeiros “edemas organizacionais”, quais sejam: maior preocupação em evitar erros do que em assumir riscos, maior interesse em combater limitações de subalternos do que desenvolver potencialidades e maior valorização das relações humanas de cunho paternalista do que dos fatores de desempenho mensuráveis. Como se sabe, tais parâmetros predominam no serviço público no Brasil.

Como contraponto ao aparato vigente, apresenta-se como necessário o desenvolvimento e a aplicação de sistemas de mérito no âmbito dos segmentos administrativos públicos, como base para a ampliação da motivação funcional cotidiana, para um melhor aproveitamento do potencial humano e para uma consequen-

te otimização do processo de gerenciamento do capital humano, principal ativo de uma organização, pública ou privada.

A questão do mérito em ambientes funcionais sempre suscitou polêmica, sobretudo no Brasil, onde a interpretação do conceito de igualdade, de essência distributiva, originado de um modo positivista generalizado de percepção e postura, adequado historicamente, mas questionável atualmente, constitui óbice de difícil superação ou mesmo de abordagem crítica.

O tema em foco é, em termos relativos, pouco estudado no País. As explicações para isso relacionam-se com as origens da administração no Brasil, os preceitos religiosos predominantes em nossa História, as condições sociais do País, as limitações técnico-administrativas de um grande número de gerentes públicos, as práticas políticas tradicionais, o sentimento de baixa auto-estima predominante, os baixos níveis de instrução e de informação da população e a precária percepção dos brasileiros em geral no que tange às suas prerrogativas de cidadãos.

Nas primeiras décadas do século XX, no Brasil, a esfera pública estava lastreada na lógica de solidariedade social, na qual os custos eram secundários tendo em vista a necessidade de compensação, através do emprego, da formação e da distribuição em todos seus matizes. Tinha-se um serviço público desestruturado, sem regras de promoção com base meritocrática. Predominavam como valor funcional, nesse contexto, as relações pessoais estabelecidas e uma tácita linha hereditária, sendo desconsiderados, em geral, os critérios mais explícitos de mérito.

A partir da década de 1930, com a reforma administrativa promovida por Getúlio Vargas, foram montadas as bases do serviço público brasileiro organizado, com seus pontos positivos e negativos, os quais ainda hoje trazem reflexos substanciais no cotidiano do funcionalismo. Predominou à época, o modelo burocrático, normatizado, voltado a coibir as práticas patrimonialistas até então predominantes no trato da “coisa pública”. Ficaram de lado, contudo, práticas e pressupostos mais modernos, assim como: admi-

nistração por objetivos, percepção de valores motivacionais por trás de desempenhos otimizados, hierarquia de necessidades humanas, foco nos resultados etc. Destaca-se que já surgia, na época, a idéia de estabelecimento de um sistema de mérito funcional voltado ao fortalecimento de uma burocracia estatal operativa e adequada aos desafios de uma crescente demanda por serviços públicos de melhor qualidade e maior quantidade. Apesar de alguns poucos sucessos, o objetivo meritocrático vislumbrado não foi alcançado nos parâmetros adequados e esperados.

Mesmo após a II Guerra Mundial, quando aspectos de produtividade e qualidade foram amplamente divulgados e aplicados em grande parte do mundo – principalmente no que tange a aspectos de administração de recursos humanos –, no Brasil, os avanços foram limitados diante da necessidade de amplo desenvolvimento de uma cultura meritocrática realmente efetiva.

Somente a partir dos anos 1970, quando tem início a crise do Estado, o ideário em prol da inserção da administração pública em um universo de parâmetros modernizantes começou a surgir de forma embrionária, desenvolvendo-se, no entanto, um pouco mais, nas décadas seguintes.

Em 1988, no entanto, a nova Constituição Federal, 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. Representou, nesse aspecto, o ápice do “isonomismo”, antítese de sistemas de mérito racionais, objetivos e de uso corrente e bem sucedido em todo o mundo, desde antes do início da Era Cristã. A tarefa de convencimento no que tange à criação e aplicação de sistemas meritocráticos no serviço público brasileiro tornou-se, então, mais difícil. É possível afirmar que houve um retrocesso na busca de soluções para a questão da justiça funcional, aqui vista como um busca constante pela “compensação” por serviços prestados e comprometimento acima da média, no âmbito dos servidores públicos.

Já nos anos 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.

Nesta primeira década do século XXI, a cultura burocrática tradicional do serviço público brasileiro ainda predomina, com suas nuances de pouco dinamismo, lentidão e centralismo. 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. Em um universo de crescente demanda, cobrança e transparência, os planos meritocráticos voltados à divulgação, no âmbito do serviço público brasileiro, do conceito de que “fazer mais e melhor vale e valerá a pena”, apresentam-se como soluções modernizadoras diante de um quadro que exige pró-atividade gerencial efetiva. Tal quadro, em resumo, apresenta as seguintes distorções:

- neutralização das iniciativas de servidores públicos de características empreendedoras;
- predominância de sistemas de administração de pessoal burocratizados e pouco flexíveis;
- insatisfação dos cidadãos-usuários quanto ao atendimento proporcionado;
- predominância, quando existentes, de políticas de pessoal obsoletas e pouco flexíveis; e
- baixo nível de motivação entre os servidores públicos, sobretudo os mais capacitados e dedicados.

Esse quadro gerador de problemas de monta aos gerentes públicos exige tratamento específico, que engloba a construção de sistemas de mérito no universo de trabalho.

Para ampliar a clareza, destaca-se que **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.

Tais sistemas, comuns em vários países considerados modernos, inclusive em alguns segmentos do Brasil, são estruturados com o objetivo de motivar funcionários e fazer-lhes justiça, gerando, em consequência, uma ampliação constante dos níveis de satisfação e de produtividade.

A tarefa de construção de sistemas de mérito exige esforço direcionado e determinado, sobretudo em função de alguns óbices prevalentes, com destaque, no serviço público. São eles:

- tradição cultural administrativa brasileira, na qual as avaliações são usadas mais como instrumento punitivo do que como vetor de motivação funcional;
- sistemas de ascensão funcional pouco definidos, restritos ou inexistentes, de limitada flexibilidade técnica e, muitas vezes, não lastreados em bases comprováveis de mérito;
- todas as situações, mesmo falta de compromisso dos gerentes públicos em relação à correta administração de sistemas de mérito, sobretudo pela prevalência da chamada **“ideologia da cordialidade”**¹ – ideário que incorpora a necessidade de demonstração de cordialidade com o próximo em aquelas que exigem posturas mais corretivas – no âmbito das relações entre gerentes e subordinados do serviço público brasileiro;
- necessidade de identificação de indicadores objetivos de mérito funcional – trabalha-se normalmente com conceitos de “responsabilidade”, “assiduidade”, “pontualidade”, “competência” etc., quando a demanda pública já pressupõe a necessidade de visualização de aspectos como “capacidade de gerar integração”, “visão de futuro”, “postura contra a burocratização”, “capacidade de inovação”, “disposição para o trabalho em equipe”, “habilidade para transformar conhecimento em valor” etc.;

¹ Expressão cunhada pela professora Livia Barbosa (BARBOSA, 1999).

- receio de destruição de ambientes funcionais “harmônicos”, os quais são mantidos em estado de preservação muito em função do chamado “pacto da mediocridade”, caracterizado, grosso modo, quando funcionários fingem que trabalham e se dedicam ao extremo; gerentes fingem que administram tecnicamente, sobretudo em termos do exercício da função “controle”, e todos fingem que se importam, como prioridade, com os clientes internos e externos de uma organização; e
- inexistência de planos de carreira compatíveis com sistemas de mérito – destaca-se que, na maioria dos casos do serviço público, apesar da limitada flexibilidade, é possível, com criatividade, a efetivação de sistemas de mérito sem extrapolação dos parâmetros legais.

Em pesquisas realizadas no âmbito do serviço público (MORAES, 1996) - com amostragem de diversos públicos (33 órgãos) - sobre aspectos motivacionais, foram obtidos, entre diversos outros, os seguintes dados arredondados:

⇒ Vantagens de trabalhar no órgão (de cada um dos pesquisados)

1. Bom ambiente de trabalho – 31%
2. Possibilidade de aprendizado constante – 19%
3. Importância do trabalho realizado – 17%
4. Atuação profissional dos chefes – 15%
5. Salário adequado – 8%
6. Outros – 10%

⇒ Desvantagens de trabalhar no órgão (de cada um dos pesquisados)

1. Falta de condições de trabalho – 23%
2. Falta de reconhecimento pelo trabalho – 17%
3. Sem desvantagens – 15%
4. Baixos salários – 15%
5. Baixa imagem institucional do órgão – 13%

- 6. Poucas oportunidades para aperfeiçoamento – 4%
- 7. Outros – 13%
- ⇒ Pontos fracos dos sistemas de mérito internos (dos órgãos envolvidos na pesquisa)
 - 1. Politicagem envolvida – 30%
 - 2. Avaliações sem critérios objetivos – 28%
 - 3. Nada é prejudicial – 14%
 - 4. Não existe sistema de mérito interno – 14%
 - 5. Distribuição restrita de mérito – 9%
 - 6. Outros – 5%
- ⇒ Aspectos que contribuiriam para melhorar a motivação no trabalho
 - 1. Reconhecimento pelo trabalho realizado – 25%
 - 2. Salário maior – 14%
 - 3. Melhoria das condições de trabalho – 13%
 - 4. Avaliação funcional mais objetiva – 11%
 - 5. Participação em mais cursos – 10%
 - 6. Criação de planos de carreira – 7%
 - 7. Melhoria da qualidade dos gerentes/chefes – 7%
 - 8. Outros – 13%
- ⇒ Principais razões para a satisfação na carreira
 - 1. Ocupação de cargos de chefia – 18%
 - 2. Elogios recebidos – 16%
 - 3. Respeito advindo dos colegas – 15%
 - 4. Oportunidades obtidas na carreira – 13%
 - 5. Participação em cursos – 13%
 - 6. Promoções conseguidas – 10%
 - 7. Outros – 15%
- ⇒ Principais razões para a insatisfação na carreira
 - 1. Falta de reconhecimento funcional – 41%
 - 2. Politicagem existente no órgão – 30%
 - 3. Outros – 29%

Em termos mais gerais, resume-se a pesquisa da seguinte forma:

⇒ A motivação para um desempenho mais eficiente no trabalho viria com:

1. Incentivos relacionados com o gerenciamento cotidiano dos recursos humanos – 72%
2. Incentivos de natureza especificamente financeira – 15%
3. Incentivos relacionados com a melhoria das condições de trabalho – 13%

⇒ Razões genéricas para satisfação na carreira

1. De natureza financeira + outras de natureza diversa – 56%
2. De natureza não financeira – 42%
3. De natureza exclusivamente financeira – 2%

Dos resultados das pesquisas, pode-se depreender que a questão da motivação humana no trabalho – no caso, no universo funcional público – incorpora matizes bem mais amplas que a simples percepção da necessidade de um salário maior, a qual, obviamente, é de vital importância para todos.

Em termos de reflexos práticos a serem obtidos a partir da implantação de sistemas de mérito em organizações públicas, destacam-se:

- modernização da dinâmica de gerenciamento de recursos humanos;
- diminuição das “cobranças gerenciais por melhor desempenho”;
- melhoria dos padrões de iniciativa funcional;
- diminuição da necessidade de gerenciamento em bases autocráticas, em proveito da prevalência da gerência participativa;
- utilização mais produtiva do potencial de trabalho de cada servidor;
- melhoria dos padrões de auto-aperfeiçoamento;

- ampliação da disposição individual para assumir responsabilidades e atingir metas;
- ampliação da dedicação individual e coletiva ao trabalho;
- restrição ao paternalismo e ao patrimonialismo;
- diminuição dos “casuísmos”; e
- ampliação, em larga escala, da justiça funcional e da motivação geral.

A implementação de sistemas de mérito, por suas características intrínsecas, traz, enfim, consequências muito positivas e significativas para os órgãos públicos, seus recursos humanos e as clientelas interna e externa envolvidas, assim como forma a base para o estabelecimento de uma nova cultura organizacional, desta feita pautada no mérito pessoal e coletivo, o que se apresenta como aspecto condizente com os rumos desejados para a administração pública neste novo século.

Vale considerar que sistemas de mérito representam instrumentos gerenciais de sustentação dos interesses da organização e de seus recursos humanos, os quais, em conjunto, estão sempre em busca de resultados organizacionais, coletivos e individuais. Tais sistemas visam, sobretudo, a atender aos quatro aspectos abaixo:

- as pessoas não gostam de ser tratadas da mesma maneira, pois prezam uma relativa individualidade;
- a maior parte dos gerentes públicos prefere administrar com base na idéia de desempenho médio, o que gera insatisfação e perda de motivação no âmbito dos recursos humanos mais dedicados;
- não podem ser formadas grandes equipes de trabalho sem a valorização e o reconhecimento dos talentos e esforços individuais;
- não há como construir uma grande organização sem a superação da “profissionalização de subsistência” – atuação profissional limitada ao estritamente necessário, ou postura do esforço mínimo.

A busca pelo “bem comum”, considerada por muitos filósofos como motivo maior de nossa existência, estará sempre mais próxima do sucesso quando são implantados organizacionalmente sistemas de mérito competentes que permitam suprimir injustiças funcionais pela real valorização do esforço coletivo e individual.

No bojo desse contexto, a Abin está lançando seu Programa de Mérito Institucional, que deverá suprir a demanda interna, percebida ou não, por reconhecimento funcional correlacionado com os níveis de contribuição individual ou coletiva em prol do desenvolvimento da organização e do cumprimento cada vez mais efetivo de suas atribuições legais. Transparência, amplitude, justiça, capacitação e motivação são as expressões-chave do Programa.

Destaca-se que o Programa em foco decorre da Política de Capital Humano da Abin, aprovada e divulgada em abril deste ano. (AGÊNCIA ..., 2006)

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Portaria nº 217, de 31 de março de 2006. Aprova a Política de Capital Humano da Agência Brasileira de Inteligência.

———. **Boletim de Serviço**, Brasília, DF, ano VIII, nº 7, 31 mar. 2006, p.10-29.

ARAGÃO, Cecília Vescosi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 48, n. 3, p. 105- 127, set./dez. 1997.

ARAÚJO, Paulo. Empresas premiam mais — participação nos lucros, ações e bonificações estimulam produção nas empresas. **O Dia**, Rio de Janeiro, 5 mar. 2000.

BARATA, José Reis. **Funcionalismo público: óbice ou fator positivo para a realização das políticas governamentais?** Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1989. 95 p.

BARBOSA, L. **Igualdade e meritocracia - a ética do desempenho nas sociedades modernas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BEATTY, Jack. **O mundo segundo Peter Drucker - as idéias e teorias de um gigante da administração**. São Paulo: Futura, 1998. 226 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos doutrinários da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 2000. 258 p.

———. **Subsídios para estudos dos fundamentos doutrinários**. v. 2 – Assuntos específicos. Rio de Janeiro, 2000, 282 p.

BLECHER, Nelson. Mérito x relações — por que a meritocracia não vingou entre nós. **Revista Exame**, São Paulo, out. 1999. Coluna Idéias, p. 96-100.

CARBONE, Pedro Paulo. Os heróis do setor público: a teia cultural engolindo o empreendedor. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 30, n. 3, p. 93-102, maio/jun. 1996.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de. Análise de desempenho: relatório de análise. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 1, p. 105-114, jan./mar.1979.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1997.

CORRÊA, Rossi Augusta Alves. A imagem do cliente e do servidor público: perspectivas para melhorá-la. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 18, p. 18-47, jul./set. 1984.

DIAS, Manoel Antônio. **A importância do servidor público brasileiro nos campos da segurança e do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1987. 38 p.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 47, volume 120, n. 3, p. 05-31, set./dez. 1996.

FREITAS, Francisco Evangelista. **Avaliação de desempenho humano: origem e desenvolvimento dentro da teoria das organizações**. João Pessoa: UFPb, 1980.

GUSMAO, Marcos. Por que as avaliações não funcionam. **Você S.A.**, São Paulo, ed. 25, ano 3, p. 60-63, jul. 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. A gerência no final do século XX. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 27, v. 2, p. 183-201, abr./jun. 1993.

MARIA, Carmen. **Meritocracia à brasileira: a trajetória da carreira dos gestores governamentais, 2000**. 145 p. Dissertação (Mestrado em Políticas de governo) - Curso de Pós-Graduação e Governo da ESESP/FGV. São Paulo, 2000.

MARINHA DO BRASIL. Serviço de Documentação Geral da Marinha. **Medalhas e condecorações**. Rio de Janeiro, 1983.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 48, n. 1, p. 43-73, jan./abr. 1997.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. O executivo como um administrador de talentos. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 29, nº1, p. 63-69, jan./mar. 1995.

MEDICI, André Cezar; SILVA, Pedro Luiz Barros. A administração flexível: uma introdução às novas filosofias de gestão. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 27, n. 3, p. 26-36, jul./set. 1993.

MORAES, Antônio Mendes de. **Recursos humanos no serviço público federal – análise e perspectivas**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1985, 35 p.

MORAES, Glauco C. **Programa qualidade, produtividade, motivação** - (QPM). Brasília: ENAP/Centro de Referência de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal, 1996. 13 p.

MOTTA, Paulo Roberto. Gerência de idéias novas: como despertar a criatividade e vencer a impotência do desejo inovacional? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 23, n. 4, p. 71-86, ago./out. 1989.

NEWCOMER, Kathryn E. A preparação dos gerentes públicos para o século XXI. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 50, n. 2, p. 05-16, abr./jun. 1999.

NOTICIÁRIO DO EXÉRCITO (NE), n° 9641, 31 mar. 2000.

NUNES, Vicente; ALVES, Ubirajara. Lei Prevê Defesa do Usuário de Serviço Público. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 11 nov. 1988.

OLIVEIRA, Edison Freitas de. **A função gerencial nas organizações públicas como forma de fortalecer o poder nacional**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1986, 42 p.

ORMOND, Deny; LOFLER, Elke. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 50, n. 2, p. 67-89, abr./jun. 1999.

PENENGO, Miguel. O papel do gerente público no processo de mudança. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 48, n. 1, p. 81- 88, jan./abr. 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 47, v. 120, n. 1, p.07-34, jan./abr. 1996.

PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, ano 50, n. 4, p. 05-26, out./dez. 1999.

PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 32, p. 173-199, set./out.1998.

POR QUE OS GERENTES FALHAM. **Você S.A.**, São Paulo, p. 64-67, nov. 1999.

RODRIGUES, Otávio. Equipes de ouro. **Você S.A.**, São Paulo, p. 45-51, out. 1999.

SACHIS, Randi Toler. **Como avaliar o desempenho e a produtividade**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1995.

SILVA, Paulo Vieira da. O servidor público nas constituições federais brasileiras e no projeto da Assembléia Nacional Constituinte. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 106-116, abr./jun. 1988.

SOUZA, Edela Lanzer Pereira. Motivação, cultura e clima em órgãos públicos. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 15, n. 4, p.89-98, out./dez. 1981.

TOHA, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do estado e a gerência pública. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 48, n. 3, p. 85-101, set./dez. 1997.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 1, p. 49-57, jan./mar. 1984.

WAHRLICH, Beatriz. Painel sobre a avaliação de desempenho no serviço público federal. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 13, n. 1, p. 89-104, jan./mar. 1979.