

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA EM CONSONÂNCIA COM A MERITOCRACIA E A PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Rerlen das Neves Bitencourt

Acadêmico do programa de pós-graduação *lato sensu* “Direito Administrativo” da Universidade Cândido Mendes – UCAM

Resumo

O reconhecimento e valorização do colaborador, a partir da avaliação da qualidade do trabalho que ele desempenha, são práticas corriqueiras no setor privado, mas não são aplicadas de forma satisfatória nas organizações públicas. O objetivo desse artigo é refletir sobre as disfunções na gestão pública relativas aos aspectos meritocráticos, elementos que certamente contribuem para um serviço público eficiente. Com a edição da Emenda Constitucional n.19 de 1998, o princípio da eficiência tornou-se explícito e norteador da Administração pública, ganhando status de princípio fundamental e protagonista na implantação da reforma administrativa que inaugurou o modelo gerencial de gestão. Sem dúvidas, existem inúmeros fatores a considerar contribuintes para a boa eficiência da máquina pública, porém foi feita uma pesquisa bibliográfica em livros, periódicos e sítios organizacionais relacionada às habilidades essenciais do agente público e os entraves que desencadeiam a morosidade e deficiência características da prestação pública brasileira.

Palavras-chave: Administração pública. Eficiência. Meritocracia

Abstract

The recognition and appreciation of the employee, based on the evaluation of his or her work quality, are customary practices in the private sector, but they are not applied in a satisfactory manner at public organizations. The goal of this article is to promote a reflection about the disfunctions in public administration related to the meritocratic aspects, elements that certainly contribute to an efficient public service. Upon the editing of the Constitutional Amendment n.19 from 1998, the principle of efficiency became explicit and a guiding tool to the public Administration, achieving status of fundamental principle and protagonist in the implementation of administrative reforms that inaugurated the managerial model of management. Without a doubt, there are innumerable factors to consider to be contributive to the good efficiency of the public machine, however, a bibliographic research was carried out on books, periodicals and organization sties related to the essential skills of the public agent and the barriers that

result in slowness and deficiency, that are characteristics of the Brazilian public service provision.

Key-words: Public administration. Efficiency. Meritocracy

1. INTRODUÇÃO

São grandes as problemáticas e dificuldades que assolam a administração pública brasileira, que vem sofrendo nos últimos tempos períodos de estagnação e sucateamento, marcados pela ineficiência das políticas públicas e dos serviços prestados. Nesse cenário podemos destacar a imensa importância das capacidades e as formas de atuação dos colaboradores no funcionalismo público. Um dos maiores desafios da gestão de pessoas consiste em manter os trabalhadores incentivados, aproveitar ao máximo seu capital intelectual e gerar maior produtividade.

Como contraponto ao aparato vigente, apresenta-se como necessário o desenvolvimento e a aplicação de sistemas de mérito no âmbito dos segmentos administrativos públicos, a fim de selecionar os agentes com as requeridas habilidades para determinados serviços.

O trabalho tem como escopo analisar o princípio da eficiência em consonância com a meritocracia e a profissionalização no serviço público.

2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Eficiência, proveniente do latim *efficientia*, é a capacidade de aptidão para obter um determinado efeito, força, eficácia. Para o conceituado Dicionário Aurélio, o termo eficiência significa ação, força e virtude de produzir um efeito.

O princípio da eficiência foi introduzido no art. 37, CF/88, pela emenda constitucional n.19/98, de modo que o referido dispositivo constitucional passa a ter a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Foi com a Reforma Administrativa operada pela Emenda nº 19/98 que o princípio da eficiência foi alçado no nível de princípio fundamental da Administração Pública, a nortear, juntamente com os demais princípios indicados no caput do art. 37, a conduta do administrador e a gestão da coisa pública.

Com o efeito da globalização, o mundo vive em constante processo de mudança. O Brasil vem enfrentado grandes reformas em sua estrutura, decorrente das mudanças mundiais, tanto econômicas como sociais que refletem em vários segmentos da sociedade, seja de ordem pública ou privada, exigindo maior rapidez, qualidade e eficiência nos produtos e serviços públicos cada vez mais demandados pela população e que sobrecarregam o Estado, interferindo nas atividades realmente essenciais para a coletividade.

Para expressar o real significado do postulado do princípio da eficiência após a Reforma Administrativa do Estado, a conceituação do princípio se faz necessária para análise de sua aplicabilidade.

Para Hely Lopes Meirelles,

“Dever de eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. MEIRELLES (1996, p.20)”.

Segundo Alexandre de Moraes:

“O princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício e suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa e eficaz, sem burocracia sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. (MORAES, 2002, pg. 317)”.

A garantia da eficiência parte do pressuposto de uma relação jurídica entre o Estado e os indivíduos, geradora de direitos e obrigações recíprocas, cabendo à Administração o cumprimento de seus deveres da forma mais eficiente possível, a fim de atender aos interesses da sociedade e, em última análise, aos fins que justifiquem a existência do Estado, enquanto modalidade específica de organização social.

3. PROFISSIONALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

O Patrimonialismo, conceito criado pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), assombrou a administração pública dos países em que vigorava a monarquia como regime de governo. Nesse sistema o rei era o todo-poderoso e se destacava a lógica de “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”. Era uma concepção de poder em que

as esferas pública e privada confundem-se e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas. Dessa maneira, um líder político ao assumir um cargo na esfera pública, acaba criando mecanismos de controle e estruturas para satisfazer as suas necessidades pessoais, ou seja, privadas. No Brasil não foi diferente, entre os anos de 1500 a 1822, em que o domínio exercido pela coroa portuguesa se baseava, exclusivamente, na vontade do soberano e dos grupos de interesses formados basicamente por elites improdutivas.

Nesse período a administração pública existia de forma precária num cenário de domínio dos portugueses que implantavam suas identidades, principalmente religiosas e culturais. A população analfabeta e a submissão dos negros é alguns dos reflexos negativos das mazelas desse sistema.

Como alternativa para coibir as práticas viciosas do Estado patrimonialista surge a administração burocrática, de cunho legalista e racionalista, propondo o combate a corrupção, bem como o nepotismo patrimonialista. Esse modelo de gestão se caracteriza por decisões mais racionais e planejadas a fim de estabelecer os meios necessários para alcançar um objetivo; centralização; hierarquia de comando, a impessoalidade e a formalização através de regras e padrões definidos.

Na visão de Weber (1999), esse modelo de administração acaba com a gestão mediante influências das elites, em favor do funcionalismo.

Do mesmo modo que o chamado progresso em direção ao capitalismo, desde a Idade Média, é critério unívoco da modernização da economia, o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado, tanto do monárquico quanto do democrático (WEBER, 1999, P. 529)

Todavia, no fim do século XX, perante uma nova realidade econômica, baseada no neoliberalismo político econômico, com a necessidade de um Estado democrático e Social, capaz de disponibilizar a população a prestação de serviços públicos essenciais e garantir um gerenciamento de qualidade que satisfaça os interesses do cidadão, surgiu a Administração Gerencial ou Nova Administração pública (NAP), com a proposta de profissionalizar a máquina administrativa.

O modelo gerencial se baseia no controle de resultados e é construído sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus grandes clientes, os cidadãos. Visa à ampliação da autonomia dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, à produtividade dos agentes

públicos, eficiência nos serviços, redução no controle de procedimentos e avaliação de desempenho.

A NAP, de acordo com Bresser-Pereira (1998), se diferenciou da Administração pública burocrática, pois seguiu os princípios do gerencialismo, o qual enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas (advindas do setor privado) para o setor público.

Os principais objetivos da Administração pública gerencial são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público e assegurar a democracia através de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Para alcançar esses objetivos, o novo modelo de gestão deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (BRESSER-PEREIRA, 1998, P. 529)

Como é visto, um dos pilares do modelo gerencial público é a profissionalização do serviço público com enfoque especial no administrador, porém os servidores públicos também são essencialmente responsáveis pelo funcionamento eficiente ou não o Estado e carecem da devida profissionalização como diretriz para se atingir a efetividade e extinguir os resquícios das práticas patrimonialistas as disfunções burocráticas existentes em muitas instituições públicas brasileiras.

Cada vez mais, exigem-se eficiência, enfoque na racionalidade dos procedimentos, prestação de contas, estabelecimento de metas e indicadores claros. A realidade atual não pode basear-se no passado, onde as decisões eram tomadas de forma enigmática e a população desempenhava um papel secundário. No mundo contemporâneo, deve-se ter respeito à dignidade humana, proporcionando a cada indivíduo bens, oportunidades e direitos, sobretudo, política educacional, fator importante para a competitividade e inclusão social.

Nessa nova realidade, uma das medidas que podem ser adotadas é a profissionalização da gestão pública.

A profissionalização da função pública constitui o instrumento de legitimação da Administração Pública Brasileira porque garante a observância do princípio da transparência da igualdade na escolha de seus agentes, utiliza critérios meritocráticos de recrutamento e seleção de pessoal, e porque cumpre o princípio da eficiência ao prestar serviços de forma adequada (BACELLAR FILHO, 2011)

Para Sladogna (2000), competência é um conjunto de conhecimentos, atitudes, valores e habilidades relacionadas entre si que permitem desempenhos satisfatórios

em situações reais de trabalho. Le Boterf (2003, p. 40) também vincula a competência à ação, salientando que “a competência é uma disposição para agir de modo pertinente em relação a uma situação específica”. A competência é mobilizada quando o profissional emprega os atributos da competência em prol da resolução de um problema, portanto, além de possuir conhecimentos e habilidades, é necessário saber utilizá-las no momento da ação. Este pensamento é corroborado por Zarifian (2001, p.72), pois para ele “A competência é um entendimento prático de situações que se apoiam em conhecimentos adquiridos e os transforma na medida em que aumenta a diversidade das situações”. Ou seja, as competências são reveladas, então, quando as pessoas agem em face das situações profissionais com as quais se defrontam.

Nessa mesma linha de raciocínio, se os conhecimentos, as habilidades e as experiências dos indivíduos que compõem uma organização são essenciais à melhoria do desempenho e à difusão de práticas inovadoras, as competências inerentes aos cargos devem ser identificadas e comparadas com aquelas competências existentes na organização, possibilitando a compatibilização entre estas realidades e a superação ou redução dos diferenciais encontrados. (COELHO, 2004).

De acordo com Moore (2002, p. 41) espera-se que os gerentes públicos sejam agentes fiéis, capazes de cumprir os objetivos de sua função de forma tão eficiente quanto possível, portanto a profissionalização dos serviços públicos depende de como o capital humano pensa, aprende e se comporta. Presume-se que disponham de conhecimentos técnicos substantivos na sua área de trabalho – que estejam a par dos principais programas operacionais que podem ser utilizados para produzir os resultados desejados e que saibam o que constitui qualidade e efetividade em suas ações.

Verifica-se, portanto, um grande desafio na administração pública brasileira: aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas no Brasil. O aperfeiçoamento permanente de servidores poderá contribuir muito para a melhoria da qualidade do serviço público. Não é uma demanda interna ao serviço público, mas uma necessidade, quase um imperativo para ampliar a competitividade do País, de forma a assegurar um desenvolvimento sustentável e menos desigual (AMARAL, 2006).

4. MERITOCRACIA

A etimologia da palavra Meritocracia vem do latim (*meritum* = mérito) e do sufixo grego antigo *κρατία/cracia* que significa poder. É um sistema que considera o mérito como quesito principal para se atingir altas posições.

O debate em torno da meritocracia se tornou mais intenso nos últimos anos. No entanto, sua aplicação no serviço público é antiga e já na Constituição de 1824 é possível identificá-la através do artigo 179, item XIV que diz: "Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes." (Barbosa: 1996, p. 65).

Centenas de anos depois, o texto constitucional de 1934 em seu artigo 170, definiu pela primeira vez como critério para ingresso em cargo público o concurso de provas e títulos. As constituições seguintes não trouxeram grandes mudanças nos termos, tendo havido, inclusive, alguns retrocessos com a incorporação da cultura patrimonialista e clientelista herdada da colonização portuguesa.

É de conhecimento geral que a eficiência do serviço público brasileiro é, via de regra, de baixa qualidade. Temos diversos processos caracterizados pela morosidade e fragmentação. A resposta para essa problemática parece óbvia, por que o servidor público vai atender muitos processos em um dia, caprichar nas suas atividades e ter um bom rendimento, sendo que vai ganhar a mesma coisa caso atenda poucos, não ganhar nada por seus aumentos de esforços ou ainda ganhar na mesma medida que seu colega de péssimo rendimento?

Percebe-se que a cultura burocrática tradicional do serviço público brasileiro ainda predomina, com suas nuances de pouco dinamismo, lentidão e centralismo. Qualidades como atendimento eficiente e eficaz às missões constitucionais, satisfação plena do interesse público e incentivo a inovações cotidianas não são pontos fortes no serviço público que convive com uma série de problemas que acarretam entraves para a profissionalização e meritocracia. Seguem, em resumo, algumas distorções:

- neutralização das iniciativas de servidores públicos de características empreendedoras;
- predominância de sistemas 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.

Esses problemas exigem tratamento específico, que engloba a construção de sistemas de mérito no universo de trabalho. Sistema que 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.

5. CONCLUSÃO

Podemos concluir que para garantir o princípio da eficiência a Administração Pública precisa superar as velhas práticas patrimonialistas e burocráticas, executando novas formas gerenciais que proporcionem a profissionalização do serviço público, tais como: descentralização; autonomia administrativa; planejamento, transparência; gestão voltada para resultados; foco em missões; metas e objetivos claros, sistema de méritos que valorize e incentive o trabalhador, entre outros. O fato de o princípio estar expresso na Constituição Federal não vai, de forma isolada, assegurar a melhoria no sistema público, pois a reforma do Estado e o melhor funcionamento da Administração pública passam, sobretudo, por profundas mudanças culturais, que visem efetivamente a direcionar o serviço público para o cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa, p. 67-86, 2007.

BACELLAR FILHO, R. F. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais, n. 1, 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. Revista del Clad Reforma y Democracia, Brasília, v. 4, p. 1-11, jan. 1995. Texto para discussão ENAP n. 1. Brasília, 1995.

COELHO, E. M. Gestão do Conhecimento como Sistema de Gestão para o Setor Público. Revista do Setor Público, Brasília, ano 55, n. 1-2, p. 89-115, jan./jun. 2004.

PAIVA, Ana Helena Ferreira. O modelo gerencial de administração pública e sua aplicação no Brasil. Viajus, 2010. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=3170>

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. Resumo de direito administrativo descomplicado. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forens. 2010.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? Revista do Serviço Público, 47(3), dezembro 1996: 58-102.