



## A MERITOCRACIA E OS CARGOS COMISSIONADOS NO SERVIÇO PÚBLICO

**Rosangela Antunes Branco<sup>1</sup>**

Universidade Metodista de São Paulo  
rowhite.00@hotmail.com

**Paulo Eduardo Ribeiro<sup>2</sup>**

Universidade Metodista de São Paulo  
p.eduardo.ribeiro@uol.com.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Rosangela Antunes Branco y Paulo Eduardo Ribeiro (2016): "A meritocracia e os cargos comissionados no serviço público", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (marzo 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/03/meritocracia.html>

**Resumo:** Uma breve reflexão e pesquisa, sobre um tema em discussão no cenário do serviço público contemporâneo: a meritocracia como mecanismo de aferição de desempenho do servidor público e para a nomeação dos cargos comissionados. Uma problemática recorrente no serviço público que afeta diretamente a gestão dos recursos humanos e a carreira do servidor, talvez pelo princípio do mérito carecer uma perspectiva diferenciada, -saindo da isonomia estabelecida na CF - mas ainda apresentando dificuldades em se estabelecer mecanismos confiáveis de aferir o desempenho dos profissionais e que de fato representem a valorização, o incentivo, ou quiçá possibilitem o acesso aos demais cargos de hierarquia, - de livre nomeação, também chamados de comissionados; dessa forma o "mérito" tem sido aclamado por alguns e odiado por outros, para os últimos sob alegação de ferir a isonomia, para os primeiros ele é necessário para que saiam da zona de conforto e busquem qualificação, e maior accountability no desempenho do serviço público. A fundamentação do estudo baseia-se nas legislações e princípios da administração pública, C.F/88, e no estudo de Lívia Barbosa sobre Meritocracia, quais enriqueceram o presente trabalho. O artigo inicia discorrendo sobre o conceito de mérito e sua aplicação, um pouco da história da criação do serviço público, o surgimento dos cargos comissionados (clientelismos), pincelando acerca dos mecanismos que garantem a estabilidade do servidor confrontando com a necessidade de mudança na estrutura governamental pública, - burocrática e de caráter predominantemente político, - arcaico; seguindo com a análise da pesquisa realizada entre servidores do setor público acerca da meritocracia, encerrando com algumas observações e considerações acerca do tema supracitado. Com base nos resultados obtidos após a realização deste estudo espera-se ser possível oferecer uma melhor fundamentação conceitual sobre o tema e assim poder oferecer a futuros pesquisadores dados para o embasamento de suas pesquisas.

**Palavras-chave:** Meritocracia, serviço público, comissionados, clientelismo

<sup>1</sup> e-mail: rowhite.00@hotmail.com - Pós Graduada em Gestão Pública pela Universidade Metodista de São Paulo, e em Direito Educacional pela FSL - Faculdade São Luís Jaboticabal, Graduada em Pedagogia pela Universidade Metodista de São Paulo e Pós Graduada em Gestão Escolar pela FCE - Faculdade Campos Elíseos - SP/Brasil.

<sup>2</sup> e-mail: p.eduardo.ribeiro@uol.com.br - Mestre em Psicologia da Saúde pela Universidade Metodista de São Paulo - Professor dos cursos de Pós Graduação Lato Sensu: Gestão Estratégica de Pessoas e Psicologia Organizacional e Gestão de Cidades da UMESP - Universidade Metodista de São Paulo - SP/Brasil.

## THE MERITOCRACY AND COMMISSIONED POSITIONS IN PUBLIC SERVICE

**Abstract:** A brief reflection and research on a topic discussed in the scenario of contemporary public service: meritocracy as benchmarking mechanism of civil servants and for the appointment of commissioned positions. A recurring problem in the public service that directly affects human resource management and server career, perhaps the principle of merit lacking a different perspective, -saindo of equality established in CF but still having difficulties in establishing reliable mechanisms to measure the performance of the professionals and that in fact represent the appreciation, encouragement, or perhaps provide access to the other hierarchy of positions - free appointment, also called commissioned; thus the "merit" has been hailed by some and hated by others, for the past for alleged harm to equality, for the first it is necessary to leave the comfort zone and seek qualification, and most accountability "in performance public service. The basis for the study is based on the laws and principles of public administration, CF / 88, and the study of Livia Barbosa about Meritocracy, which enriched the present work. The article begins discussing the concept of merit and its application, some of the history of the public service creation, the emergence of commissioned positions (patronage), brushing about the mechanisms that ensure server stability confronted with the need for change in the structure Public government, - bureaucratic and predominantly political character - archaic; following with the analysis of the survey conducted between servers in the public sector about meritocracy, ending with some observations and considerations about the above topic. Based on the results obtained after this study is expected to be able to offer a better conceptual basis on the issue and thus be able to offer future researchers data to the basement of their research.

**Key-words:** Meritocracy, public service, commissioned, clientelism

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A escolha do tema se deu a partir da compreensão da autora com relação a como o mesmo se faz presente em todas as repartições públicas, e por tratar do mérito como mecanismo de avaliação do servidor dentro da carreira.

O tema é instigante e apresenta alguns autores defensores, assim como uns não adeptos à implementação da meritocracia no serviço público. A pesquisa procurará abordar as motivações e dificuldades na implementação e prática desse modelo de avaliação, e as razões das possíveis rejeições por parte de alguns servidores.

Também procurará analisar as relações políticas existentes por trás das nomeações de comissionados, que muitas vezes se impõem como fator desmotivador aos funcionários de carreira que buscam o desempenho e valorizam a escolha meritocrática.

O presente artigo traz uma reflexão acerca da necessidade de compreender a meritocracia e as implicações resultantes da não implantação de tal mecanismo nas carreiras do serviço público, observaremos que historicamente desde a colonização a nomeação de cargos e funções de poder vem sendo ocupadas por servidores muitas vezes alheios ao setor público, caracterizando certo clientelismo nas funções e desprestigiando os servidores de carreira.

O mérito individual em alguns países é o principal mecanismo utilizado para evolução, como no Japão, por exemplo:

- Dessa forma, objetiva-se, compreender e conhecer a Meritocracia como mecanismo de avaliação e evolução do funcionalismo público
- Avaliar os possíveis ganhos para o serviço público com a implementação do mérito
- Observar se a implementação da meritocracia é uma prática usual nas repartições públicas - em larga escala - ou se ainda encontra resistência.
- Aferir a aceitação dos servidores quanto à implementação ou não desse modelo de avaliação de desempenho.

- Analisar a existência da relação clientelismo/política na nomeação de cargos comissionados e grau de motivação dos servidores de carreira.

Desse modo haverá a tentativa, despreziosa, de apresentar algumas reflexões acerca dos princípios da meritocracia e a nomeação dos cargos comissionados dentro da máquina pública, que decorrem da herança cultural e do clientelismo ainda arraigado ao serviço público;

Destacando, primeiramente, o conceito de meritocracia, as formas de utilização e as implicações decorrentes de se estabelecer, ou não, claramente mecanismos que promovam evolução dos servidores na carreira; discorrendo na sequência sobre a história da função pública, criação dos cargos públicos e os cargos comissionados, tecendo algumas observações na perspectiva de alguns autores e suas ideias.

O foco principal será na autora Livia Barbosa, que irá embasar e corroborar com esse processo; finalizando com a análise dos dados da pesquisa *SURVEY* realizada sobre a meritocracia no viés dos 61 servidores públicos que dela participaram e com algumas considerações acerca desse tema tão complexo que demanda extrema reflexão, notadamente no que tange às modificações e incentivos que atraiam os servidores e garantam crescimento, não somente a estabilidade. Visto que a estabilidade sem evolução ao longo do tempo acarretará estagnação e manutenção do "*status quo*".

Consequentemente, a relevância e foco principal da presente pesquisa versará sobre a ambiguidade acerca da meritocracia: o porquê os servidores públicos ao passo que gostariam de ter um mecanismo de aferição de desempenho, o temem na prática?

## **2. A MERITOCRACIA: ONUS E BONUS**

### **2.1 Meritocracia**

Meritocracia, para Barbosa é assim definida "no nível ideológico como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um" que segundo ela pode ser ter duas dimensões: a afirmativa e a negativa, sendo que a negativa rejeita os privilégios e nega a influência de valores e posições sociais e poder econômico na ascensão do indivíduo. Pois este será avaliado independentemente disso e sim pelo seu desempenho. (BARBOSA, 2003, p. 22)

Para da Matta, o mérito é forma de avaliar o desempenho e destacar os melhores, distingue "os capazes dos incapazes"... "sem ferir o ideal igualitário", é o ápice da valorização e destaque do indivíduo. Que nos EUA, estabelece a "excelência de determinado indivíduo nos mais diversos campos". O que para ele no Brasil acontece o inverso, igualando a todos num mesmo patamar, através de um concurso público (DAMATTA, 1984 apud BARBOSA, 2003).

Mas para que isso seja possível, notadamente, que se estabeleça mecanismo de aferição de valor, para que o conceito mérito se mostre favorável e seja possível traduzir o desempenho através desse método, é preciso segundo Barbosa, que sejam consideradas peculiaridades históricas.

Medir, aferir foi trazido por Taylor, para medir a produtividade das máquinas, o que não se imaginava, segundo Barbosa, que fosse trazer tamanha complexidade ao inseri-la no desempenho de pessoas... quais são de difícil avaliação (BARBOSA, 1996).

Segundo Duarte (2005, p. 365), meritocracia é a "fórmula utilizada por organizações, como estímulo profissional, oferecendo recompensas aos seus integrantes que proporcionem melhorias importantes para elas ou para sua clientela". O mesmo autor assim define a meritocracia no serviço público:

Merecimento. Reconhecimento do mérito de servidor público, caracterizado por suas qualificações funcionais, profissionais, éticas, morais, como assiduidade, competência, conhecimento e habilidade, o que é comprovado por avaliações que lhe conferem o direito à promoção de cargo, classe ou categoria.

A cultura organizacional de paternalismo, arraigada nas repartições públicas, é antiga, conforme cita Keith Rosen (2005), em "o jeitinho escrito: visões intelectuais", para ele a extrema centralização do poder e burocratização do serviço facilita a troca de favores, e favorece ademais, o que caracterizou como os cinco comportamentos do servidor público: indo

da obtenção de favores, status, subterfúgios no exercício da função à burlas legais.

O que pode clarificar a compreensão sobre o que diz Barbosa acerca dos mecanismos de avaliação do servidor que para ela não fazem parte do cotidiano do servidor público, visto que a sociedade brasileira, culturalmente, rejeita a avaliação.

Ela é vista como algo negativo, como uma ruptura de um universo amigável, homogêneo e saudável, no qual a competição, vista como um mecanismo social profundamente negativo encontra-se ausente. (BARBOSA, 2003).

Na visão da autora, EUA França e Inglaterra são exemplos de uso do mecanismo meritocrático no serviço público, quais, para a autora, são levados a sério tanto no cumprimento quanto no descumprimento de suas diretrizes. Tais questionamentos acerca de como aferir o desempenho do servidor, serão abordados no tópico seguinte.

## 2.2 Mecanismos de aferição de desempenho

Para Barbosa (1999), a premiação de servidores sem que haja um princípio claro que aferiu tal promoção, bonificação ou elevação de posto dentro da repartição pública, já caracteriza-se por si só uma acirrada competição, mesmo que velada e, além disso, sem que seja a concorrência exposta, pois se o servidor foi classificado seja de qual forma como merecedor, algum valor lhe foi atribuído, “os concursos públicos, as entrevistas e a avaliação de curriculum utilizados pelas grandes empresas privadas e os seus sistemas de promoção estão todos calcados em uma visão meritocrática” (BARBOSA, 1996).

Porém decorrente do clientelismo, o que pode ocorrer é o prestígio de alguns em detrimento dos demais, que não fazem parte do “bolo” político, são implicações que advém da não implementação de uma meritocracia efetiva, “a história da implementação do mecanismo meritocrático no Brasil são exemplos”... “diferentes correntes do que é mérito e desempenho valorizam vínculos diversos, - morais e profissional” qual traduz uma organização pautada no favorecimento, fruto da confusão entre sistema meritocrático e ideologia meritocrática (BARBOSA, 1996).

A melhor forma de sintetizar a concepção do que é desempenho para nós é dizer que, no Brasil, desempenho não se avalia, se justifica. Essa ênfase na justificativa do desempenho, fruto de uma ótica igualitária radical, dificulta a construção de hierarquias baseadas no mérito (BARBOSA, RSP, 1996).

Sem que haja um modelo de avaliação, o servidor, não evolui, permanecendo na carreira apenas estável, conforme observaremos abaixo.

## 2.3 A Estabilidade

A estabilidade e a cultura organizacional implicam em posturas que ao longo do tempo se cristalizaram no serviço público parte oriunda de valores incorporados, quais para Motta (1997) fazem parte de assunção de códigos absorvidos pelo modelo de organização e a cultura que ela representa, fazendo paralelo ao serviço público, é comum a estabilidade ser utilizada como ferramenta de imobilidade frente às mudanças que se apresentam urgentes, e dessa forma o funcionalismo- ou parte dele- permanece arraigado à cultura da imutabilidade. O que causa grande impacto e resistência na implementação de uma carreira com base meritocrática ou até mesmo que advenha de *accountability*.

A hierarquização e o alto número de chefias e atravessadores contribuem para o pouco *empowerment* do serviço público, relegando aqueles menos ousados a constante zona de conforto, que para Tachizawa (2006) apenas a existência de um modelo de hierarquia não é suficiente para as mudanças de valores culturais dentro de uma empresa, aqui, versando --da repartição pública, e não deixa de citar o “poder” como parte intrínseca das relações organizacionais.

Ao passo que as modificações no cenário contemporâneo ocorrem carece de uma gestão voltada para a organização e não apenas operacionalizada como outrora.

Ademais, a nova estrutura organizacional estabelecida através da reforma do estado, intitulada Reforma Bresser, "orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial

nas organizações" suscita que os servidores sejam proativos, eficientes, eficazes e com mais empoderamento, descentralizando e desburocratizando a cultura nepótica e patrimonialista do Estado que tornou - se quase "pétria" dentro das repartições públicas brasileiras.

Modifica e flexibiliza os princípios da administração reforçando... "a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático" (MARE, p. 15, 16).

A Constituição Federal (CF), carta magna de 1988 abarca dentro de sua doutrina legal princípios que se referem diretamente ao servidor público, e no que tange a estabilidade clarifica em seu art. 41 que:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Conforme supracitado o texto constitucional estabelece como condição para assunção da estabilidade a avaliação de desempenho, porém, segundo Barbosa (1996) após esse período é comum a senioridade ser defendida pelo servidor público, importando chegar ao final da carreira "O grande mérito da senioridade é o seu papel na garantia da carreira, é a sua capacidade de levar o funcionário até o seu final, independentemente do seu maior ou menor desempenho.

Na sociedade brasileira... A senioridade está entranhada no código genético e, portanto, é um atributo ao alcance de todos. Já o mérito, resultado do desempenho e das diferenças substantivas individuais, depende do indivíduo e de suas especificidades: nem todos podem tê-lo ou consegui-lo. (BARBOSA, RSP, 1996).

A partir do momento de ingresso na organização, a carreira passa a ser entendida como uma promessa organizacional, um direito adquirido.

Porém o mesmo artigo 41, III da CF traz como objeto de sugestão a avaliação periódica de desempenho do funcionalismo, desde que estabelecido em Lei complementar, acenando para a aplicabilidade de um mecanismo de mérito, pois se não atingido poderá o servidor perder o cargo, mas permanecendo a ampla defesa e todos os demais mecanismos de garantia de estabilidade do servidor, qual foi submetido previamente ao concurso público, conforme segue:

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (CF, 1988, emenda 19).

A garantia da estabilidade, conforme a CF/88 somente é alcançada pelo servidor quando decorrido três anos após o concurso e tendo ele sido aprovado na avaliação realizada pela Comissão responsável pelo estágio probatório. Sucedendo este tempo fará jus a estabilidade e todas as benesses inerentes a função que executa (CF/88).

Ou seja, passam a ser estáveis, iguais, conforme veremos a seguir.

## 2.4 A aparente Isonomia

A Concorrência entre servidores públicos é pouco comum se confrontarmos com o serviço privado, que no segundo caso, via de regra, estabelece metas e prazos para atingi-las.

Mas mesmo que implicitamente a autora aponta através de suas pesquisas que a competição é contrária aos princípios daqueles que insistem na manutenção do "bom relacionamento" dentro da repartição, e notadamente, quem se acomoda sem que haja necessidade de maior responsabilização pela eficiência e desempenho no seu setor, apenas, na manutenção dos benefícios adquiridos em decorrência do tempo de serviço, do "status quo".

Para quem defende esses princípios o discurso da Isonomia é tradicionalmente difundido, por tratar-se da igualdade, assim sendo, os ganhos devem ser partilhados de maneira igualitária, sem diferenciação de bonificação, mesmo que essa disparidade seja aplicada por mérito do próprio servidor; e romper com as barreiras cristalizadas que foram

impostas pelo próprio círculo vicioso não é sinônimo de crescimento no serviço público, e defendem que a meritocracia seja mais uma ferramenta burocrática no aparato contemporâneo (BARBOSA, 2014)

A defesa da isonomia pode esconder uma face antimeritocrática. Ou seja, a igualdade do começo ao fim da carreira, independentemente da doação, procura e desempenho despendido no decorrer da vida do servidor, bastando o “mesmo para todos” segundo Barbosa.

Observa-se abaixo o princípio da isonomia estabelecido no artigo 5º da CF diz que:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (CF/88, Art. 5º, grifo da autora).

Na sequência, sem ter pretendido esgotar as discussões acima, será abordado, de forma breve, a forma de ingresso na função pública, sob o viés da Carta Magna.

### **3. CRIAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIDORES**

#### **3.1 O ingresso na Função pública**

O ingresso na função pública pode advir de concurso aberto, realizado através de ampla divulgação para conhecimento de todos, neste caso específico o servidor aprovado após ser submetido à prova de títulos e com mesmo grau de dificuldade que os demais, será considerado estável, funcionário de carreira ou outras denominações que traduzem a mesma situação, conforme estabelece a CF/88, artigo 37, inciso II:

II - 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Além do ingresso por concurso de provas e títulos, há também a nomeação, designação para assunção de função pública, mas temporária, interina, qual muitas vezes derivada de acordos políticos, são os chamados cargos comissionados, função de confiança, gratificada, ou com propósito de desprestígio, funcionários do rei, da igreja, e tantos outros codinomes dados aos funcionários públicos não concursados, em comissão.

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e 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. (EC 19/88).

Observando-se o disposto acima, a lei diz que somente poderão assumir cargos de confiança funcionários de carreira, porém no serviço público, em especial o municipal, é comum as funções serem preenchidas por servidores que não são de carreira, e apenas fazem parte de uma posição política em evidência no momento em que são nomeados.

A LRF-101/00- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta e norteia a administração pública, estabelece ao administrador limitações quanto aos gastos com pessoal, (a partir do seu art. 18), porém, em havendo urgência é permitido em casos excepcionais à contratação temporária para algumas áreas em que o ente não consiga realizar concurso e para que não haja prejuízo na oferta do serviço à população. (LRF-101/00).

Lembrando que a Emenda Constitucional 19/88 (EC 19/88) estabeleceu o princípio da eficiência no serviço público, logo os serviços carecem de boa gestão para não sofrerem interrupção. Assim se manifesta a Carta Magna sobre o tema de contratação emergencial:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF/1988, inciso IX).

Porém a história da função pública não é nova, o ingresso no serviço público e suas formas já constavam na CF de 1824, e acenavam para o mérito pessoal como forma de inserção, com a redação seguinte: “Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis,

políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus talentos ou virtudes.”(CF/1824, art, 179).

Ou seja, mensurados como mecanismos pessoais de mérito. Já a Constituição de 1934 estabelece além do ingresso por concurso, a igualdade entre os sexos. (CF/1934, art, 168).

Outra forma de ingressar na função pública é em virtude da nomeação para cargos comissionados, assunto que será abordado com maior profundidade no tópico a seguir.

### 3.2 Comissionados

Barbosa (1996), em seu artigo, Meritocracia e sociedade, destaca que países mais desenvolvidos ao longo do tempo, século XIX, foram se desfazendo da chamada *spoil systems*, que consistem praticamente - grosso modo - na troca de favores, oferta de cargos e funções públicas aos companheiros e apoiadores de campanha política.

Da mesma maneira que limitou o ingresso através de concurso aos seus cargos iniciais, “ao mesmo tempo em que libera os escalões superiores para as nomeações e influências políticas, tradição que se mantém, em parte, até hoje” (BARBOSA, 1996).

Algo que no Brasil parece que ainda está longe de ocorrer, e comumente a prática de apadrinhamento, comissionamento, cargos dados em confiança, favorecimento de todos os tipos ainda são encontrados nas repartições públicas brasileiras, pois nas palavras da mesma autora “até bem pouco tempo, existiam, no serviço público brasileiro, inúmeras tabelas especiais que permitiam a contratação de pessoas sem concurso e a prática, bastante comum e sustentada politicamente por vários grupos, de se efetivar os contratados e os chamados trens de alegria das vésperas de fim de mandato”.

O parágrafo abaixo versará sobre os perfis, tanto dos comissionados, quanto dos funcionários de carreira, concursados.

#### 3.2.1 Perfil do Comissionado

Barbosa, 1996, em sua publicação define como servidor público também os cargos comissionados, porém estes, conforme CF não gozam das benesses da carreira, e sim de algumas prerrogativas.

Para fins desse trabalho, estou considerando funcionário público todas as pessoas que entraram por concurso ou não e que trabalham como contratadas e temporárias, tanto na administração direta como indireta. Como aquelas que entraram no serviço público sem concurso, através... de apadrinhamento político... (BARBOSA, 1996, RSP).

Acerca da nomeação de parentes para assunção de cargos de confiança a mesma autora define essa prática como nepotismo meritocrático, o que segundo ela é a justificativa do ato, ou seja, a “forma que hipoteticamente justifica a nomeação de parentes para o serviço público (*degreecracy*)”.

Alertando ainda acerca de tal situação que se apresenta comumente e em especial nos cargos de grande evidencia política, conforme se pode observar “No âmbito da política e dos debates no Congresso Nacional podemos encontrar os melhores testemunhos dessa tensão entre um discurso meritocrático e uma prática fisiológica e nepótica, associada à passividade da sociedade civil (BARBOSA, 1999, p.52)”. E para os demais, menciona e relembra a autora da sátira de Monteiro Lobato<sup>3</sup> acerca dos cargos de pouca evidencia, os quais seriam ocupados através de concurso público.

Assunto que será discutido no tópico subsequente.

#### 3.2.2 Perfil dos Concursados

É considerado funcionário efetivo, todo aquele que foi submetido a concurso público, de provas e títulos, possui habilitação para o cargo e cumpriu os requisitos preestabelecidos anteriormente à assunção da função. (CF/1988)

Única exceção à regra fora aplicada anterior à promulgação da Carta Magna atual, ou seja, aqueles servidores públicos que em exercício estavam antes de 1988, conforme parecer

<sup>3</sup> José Bento Renato Monteiro Lobato é considerado até os dias de hoje um dos escritores brasileiros mais influentes de todos os tempos.

do STF, Ellen Gracie:

A exigência de concurso público para a investidura em cargo garante o respeito a vários princípios constitucionais de direito administrativo, entre eles, o da impessoalidade e o da isonomia. O constituinte, todavia, inseriu no art. 19 do ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da CF, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. A jurisprudência desta Corte tem considerado inconstitucionais normas estaduais que ampliam a exceção à regra da exigência de concurso para o ingresso no serviço público já estabelecida no ADCT Federal." (ADI 100, rel. min. Ellen Gracie, julgamento em 9-9-2004, Plenário, DJ de 1º-10-2004).

Conforme a ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 19, o servidor estável não goza das prerrogativas do servidor efetivo, tem a estabilidade, porém não é caracterizado como efetivo. A condição é excepcional, dado ao exercício na função ulterior a vigência da constituição federal contemporânea. E assim também se manifesta o parecer do relator do Supremo:

... preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. (RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 17-9-1996, Segunda Turma, DJ de 7-2-1997).

Acerca do tema, Barbosa (1996), define funcionário público como aqueles que mesmo tendo distinções quanto ao ingresso, são servidores em exercício conforme segue:

Tecnicamente, funcionário público é aquele que é titular de cargo público. Na prática, contudo, costuma-se chamar de funcionário público tanto as pessoas que ingressaram por concurso e, conseqüentemente, são titulares de cargo público, como aquelas que entraram no serviço público sem concurso, através de um processo seletivo simplificado...

Pretendeu-se nos capítulos anteriores discorrer sobre os principais conceitos de meritocracia e breve histórico da função pública no Brasil, pincelando sobre os perfis dos cargos comissionados e concursados, e na sequência ao estudo da análise dos dados coletados na pesquisa *survey* e seus aspectos metodológicos, conforme segue:

#### 4. MÉTODO

A metodologia escolhida foi a pesquisa bibliográfica, artigos e publicações em revistas especializadas (sites de renome e credibilidade, artigos acadêmicos, livros) e pesquisa com servidores públicos no modelo *survey*, disponibilizada na *internet*, sem identificação dos respondentes, a qual ficou disponível durante o período de elaboração deste trabalho. E a análise e apresentação dos dados obtidos durante o processo realizado e a discussão dos resultados.

##### 4.1 Participantes

Servidores públicos (municipais, estaduais, federais) de diversos setores, que contribuíram espontaneamente para a presente pesquisa.

**Tabela 1: Dados dos participantes**

Variáveis		f	%	Intervalo	f	%
1. Sexo	Masculino	06	9,84			
	Feminino	55	90,16			
2. Idade (anos)				Menos de 20 anos	00	00,00
				Entre 21 e 30 anos	03	4,92
				Entre 31 e 50 anos	49	80,33

Observa-se que, o público alvo em sua maioria são mulheres, representando 90,16% dos respondentes, para apenas 9,84% de homens.

Conforme se pode observar a faixa etária mais expressiva é de servidores entre 31 à 50 anos, sendo eles 80% dos respondentes; já para faixa de 20 à 30 anos apenas 4,92% afirmaram ter essa idade, o que aparenta poucos servidores jovens no serviço público, pois também não houve registro de servidores menores de vinte anos. Aqueles com idade acima de 50 anos totalizaram 14,75%, nove dos 61 participantes.

#### **4.2 Procedimentos**

Foi disponibilizado em site especializado um questionário composto por dez perguntas sobre o tema meritocracia, ficando aberto durante o período de fevereiro à outubro de 2015 para acesso aos servidores que quisessem participar livremente, sendo o *link* previamente divulgado através das redes sociais.

A bibliografia consultada foi antecipadamente selecionada e organizada de modo que contemplasse o tema em questão, verificando sua autenticidade, tanto os sites quanto os artigos. Com foco principal nos trabalhos da autora Lívia Barbosa, qual possui diversas publicações sobre o tema.

### **5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS**

É comum as administrações utilizarem-se apenas do tempo de serviço como mecanismo de evolução do funcionalismo público, não havendo nenhum mecanismo de aferição de desempenho do servidor, bastando apenas que o mesmo permaneça ileso a processos administrativos e cumprindo com seu papel - atribuições - horário e demais.

O que de certa forma para àqueles que buscam maiores posições dentro da repartição e se comprometem com o bom desempenho e qualificação permanente, sentem-se desmotivados.

Porém, as tentativas de implementação da meritocracia como mecanismo de avaliação do servidor, em parte, tem sua maior barreira na própria repartição, dentre os funcionários, que temem o critério avaliatório e quem seria o avaliador, pois, segundo eles, não seriam claros os meios de aferição do mérito. Durante a pesquisa buscaremos compreender os discursos favoráveis e antagônicos em relação à existência ou não de mecanismo de avaliação meritocrático.

A coleta de dados fora realizada num único momento, corte, contando com a participação de 61 servidores, público alvo atingido sem que se fizesse identificação de categoria, prefeitura ou órgão pertencente, o que amplia a liberdade nas respostas.

Ao iniciar o questionário composto por nove perguntas, um breve resumo fora disponibilizado para situar o respondente acerca do tema em questão, facilitando sua percepção.

As questões foram direcionadas primeiramente para quantificar o público por sexo e idade, (duas questões) e posteriormente oito (08) questões específicas sobre meritocracia no serviço público.

O cômputo dos dados foi realizado pelo sistema *Survey*, sem nenhuma intervenção do pesquisador, o que caracteriza um modelo confiável de pesquisa, isentando qualquer preferência, ou manipulação de informações.

Após o respondente completar a seção de perguntas fechadas, fora deixado espaço para uma questão aberta, para que assim, ele pudesse se manifestar sugerir livremente algo alusivo à meritocracia, ou a pesquisa em si. Dos 61 respondentes, nenhuma resposta à pergunta aberta foi coletada.

A seguir a análise pormenorizada dos dados coletados:

#### **Tabela 2: Você conhece o termo meritocracia**

<b>“Você conhece o termo meritocracia”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Sim, totalmente	34	55,74
Tinha uma noção do que era	21	33,43
Não sabia o que significava	06	9,84

Como respostas à questão específica **“Você conhece o termo meritocracia”** foram disponibilizadas 03 opções, tais quais: “sim”, “tinha uma noção”, e “não”, orientando-os da mesma maneira nas perguntas seguintes.

Em se tratando das respostas, mais de metade dos respondentes, disseram já conhecer o termo meritocracia, dos 61 exatos 55,57%; já outra parcela de 34,43% disse ter noção do que seria para um percentual de 9,84% que respondeu não saber o significado.

O que leva-nos a concluir cruzando esses dados que dos 61 servidores que participaram, pouco menos da metade 27 não conhecia profundamente o que seria Meritocracia.

**Tabela 3: Você substituiria o modelo de avaliação pela meritocracia**

<b>“Você concordaria em usar a meritocracia em substituição ao modelo atualmente utilizado pela administração de seu município, como única forma de avaliação do servidor”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Sim, com certeza	31	50,82
Talvez, não tenho uma opinião formada	22	36,07
Não, acho que não faria diferença	8	13,11

Para a pergunta direta, se eles aceitariam substituir o atual modelo de avaliação -nas repartições públicas em que atuam- pelo mérito, as respostas foram 50,81% ou seja, 31 servidores gostariam que a meritocracia passasse a ser a única forma de avaliação na carreira, já dos 61 respondentes, 22 disseram que “talvez”, representando 36,07% para uma parcela de 13,11%, ou seja, apenas 8 servidores optaram por “não” pois acreditam que não faria diferença a substituição pelo mérito pessoal para ascender na carreira.

Na prática, os dilemas criados pelos sistemas de avaliação de desempenho têm sido desde o início resolvido pela teoria de administração e pelos administradores através da atribuição de culpa aos instrumentos utilizados para a avaliação. Ou os sistemas utilizados são vistos como inadequados ou os avaliadores são considerados mal preparados. (BARBOSA, 1996, RSP)

**Tabela 4: Você confia, ou confiaria neste modelo de avaliação**

<b>“Considerando o conceito de mérito, em sua opinião a meritocracia seria (ou é) um modelo confiável de avaliação do funcionalismo”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Sim, totalmente	26	42,62
Talvez, não tenho opinião formada	18	29,51
Não	17	27,87

No que tange à **confiabilidade da meritocracia** como mecanismo de avaliação, foi levantada a seguinte questão “considerando o conceito de mérito, a meritocracia seria um modelo confiável de avaliação o funcionalismo”, e assim foram as respostas, dentre opções “sim”, “não” e “talvez” de 61 servidores, 42,62% disseram que sim, perdendo para o maior percentual que respondeu não 27,87% e talvez 29,51%, totalizando 57,08%, o que pode ser compreendido na pesquisa realizada pela autora Livia Barbosa, em trecho transcrito abaixo:

Primeiro quase todos concordam, em tese, que o desempenho deve ser o principal, se não o único, critério de avaliação dos funcionários.

Portanto, do ponto de vista representacional, as pessoas se dizem adeptas de uma meritocracia.

Segundo, todos estão insatisfeitos com o atual sistema, pois, além de não funcionar - em muitos lugares está suspenso -, muitas pessoas nem sabem que um dia existiu alguma forma de avaliação.

O tipo de sistema de avaliação, o processo, o modo como é realizado, os avaliadores, tudo é criticado. Terceiro, a desconfiança acerca do sistema é total.

**Tabela 5: A meritocracia seria modelo benéfico**

<b>“Em sua opinião seria benéfica para a administração a implementação da meritocracia no tocante ao desempenho dos servidores.”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Sim, totalmente	42	68,85
Talvez, não tenho opinião formada	10	16,39
Não	09	14,75

A questão seguinte abordou se a implementação da **meritocracia seria um modelo de avaliação benéfico para a administração pública** no que diz respeito ao desempenho do servidor, e houve uma expressiva votação pelo “sim”, ou seja, os servidores concordam que o desempenho avaliado pelo mérito seria um fator de ganho para a repartição, conflitando com a questão supracitada, mesmo não confiando plenamente na avaliação, eles observam como relevante a existência de algum tipo de mecanismo de aferição de desempenho. Dos 61 respondentes, 68,85 disseram sim, para um percentual de 16,39% para talvez, seguido de 14,75% para não.

**Tabela 6: Relevância da formação do servidor para administração pública**

<b>“No seu ponto de vista qual a relevância que o município dá a formação contínua e a experiência dos servidores no momento da escolha de um comissionado.”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Muita relevância	05	8,20
Pouca relevância	24	39,34
Nenhuma relevância	32	52,46

Em se tratando da questão que abordou a **escolha dos comissionados**, eis que há um aceno para desmotivação por parte dos servidores de carreira, visto que, ao serem perguntados sobre “qual a importância (seu município/ repartição pública) dá à formação e a experiência na escolha de um cargo comissionado”, as respostas foram enfáticas pela opção nenhuma, dentre as opções que lhes foram apontadas, sendo elas: “muita”, “pouca” ou “nenhuma”. Para a opção muita apenas 8,20% servidores escolheram-na. Já 39,34% ou seja,

24 responderam que é dada pouca relevância, e a maioria dos respondentes apontou que sua administração não dá nenhuma importância a formação e a experiência no momento de escolher, designar, nomear um cargo de confiança, 52,46%.

**Tabela 7: Grau de satisfação na escolha do comissionado**

<b>“Atualmente você está satisfeito com a forma de escolha dos cargos comissionados em sua prefeitura”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Sim, totalmente	03	4,92
Talvez, não tenho opinião formada	05	8,20
Não	53	86,89

Na sequência foi questionado o “grau de satisfação quanto à escolha dos cargos”, se os servidores estão ou não satisfeitos com a forma como esses cargos são escolhidos, e houve uma massiva opção pelo “não”, quase totalizando 90% sendo que das 61 pessoas que responderam 53 disseram-se insatisfeitos com maneira como são escolhidos esse cargos, e apenas 3 se mostraram totalmente satisfeitos, optando pelo “sim”, para um percentual de 8,20% que responderam “não ter opinião formada sobre o assunto”.

**Tabela 8: Quão política é a escolha dos comissionados**

<b>“Atualmente, quão política é forma de escolha dos cargos comissionados em seu município”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Extremamente política	43	70,49
Muito política	10	16,39
Moderadamente política	05	8,20
Pouco política	02	3,28
Nada política	01	1,64

Na questão que abordou “**quão política é a escolha desses cargos comissionados no município dos respondentes**”, dentre as opções elencadas (1-extremamente, 2-muito, 3-moderadamente, 4-pouco ou 5-nada políticas) de acordo com os dados as escolhas são realizadas com caráter extremamente político. Visto que, dos 61 servidores, 70,49% disseram a opção 1, seguindo em ordem decrescente pela opção 2, 16,39%, opção 3, 8,20% e as opções 4 e 5, com 3,28% e 1,64% por cento, respectivamente.

**Tabela 9: A meritocracia como única forma de avaliação do servidor**

<b>“Se a partir desta data a Meritocracia fosse utilizada como único mecanismo de avaliação de desempenho do servidor, qual seria sua opinião em relação a isso”</b>	<b>f</b>	<b>%</b>
Extremamente favorável	24	39,34
Muito favorável	18	29,51
Moderadamente favorável	12	19,67
Pouco favorável	02	3,28
Nada favorável	05	8,20

E última, porém nem por essa razão menos relevante, a questão foi se **“a partir dessa data, a Meritocracia fosse utilizada como único mecanismo tanto na avaliação do servidor de carreira quanto para a escolha dos cargos comissionados, qual seria a opinião dos servidores”** (respondentes); e assim foram os dados obtidos, do total, 39,34% se mostraram extremamente favoráveis, já 29,51% disseram ser muito favoráveis, seguidos por moderadamente com 19,67%, pouco com 3,28% e nada favoráveis com 8,20%; apontando para uma desconfiança, ou pouca confiabilidade no mecanismo atual de escolha dos servidores para ocuparem cargos em regime de comissionamento, visto que dos respondentes, menos de 10% por cento deles se posicionaram contrários ao mérito como ferramenta de escolha no momento da nomear um cargo comissionado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou o presente trabalho, refletir sobre o conceito de Meritocracia e avaliação de desempenho no serviço público e o quanto a herança cultural brasileira influencia a existência de discursos antagônicos e contraditórios quando se trata de avaliar o servidor, temos diversas explicações que nos levam a acreditar num cenário de difícil modificação, pois se de um lado reconhecemos a relevância de um mecanismo de aferição de desempenho e, que este se torne motivador do trabalho do servidor.

Por outro, é clarificado no discurso contrário, através do viés dos próprios servidores, a pouca confiabilidade no que tange aos avaliadores, e no receio em estar submetido à comandos (leia-se desmandos) hierárquicos, até mesmo de forma punitiva.

Dessa forma, foram apresentados questionamentos acerca da dificuldade na implementação da Meritocracia como mecanismo de avaliação do servidor público, buscando compreender o funcionamento da máquina pública através do viés dos servidores, contextualizando a história burocrática do serviço público no Brasil, a qual mesmo com a patente necessidade de trabalhar com mais eficiência e romper com modelos obsoletos, tem na cultura da senioridade a maior aliada para a petrificação do que hoje existe dentro das carreiras dos servidores, que se expressa pelo tempo de serviço apenas.

Concomitante ao supracitado, temos a cultura da estabilidade adquirida através do ingresso daqueles que por mérito acessaram ao concurso público, mas este mecanismo de diferenciação dos melhores cessa quando a estabilidade é alcançada, entrando novamente na zona de conforto da senioridade.

Ao passo que, aqueles que admitem necessitar da implementação da meritocracia e desejam - na, conforme a própria pesquisa apontou, parecem contradizer-se na prática, o que demonstra a cristalização de pré-conceitos sobre o que seria mérito e aferição de desempenho, e qual seria a importância destes mecanismos na carreira dos servidores.

Porém, pode-se avaliar com caráter extremamente positivo a aceitação dos servidores à pesquisa, qual acena para uma possível transformação de conceitos, ou ao menos, clarifica a preocupação destes com a carreira e a necessidade de transparência dos gestores na escolha de cargos comissionados, tópico este que na pesquisa demonstrou o tamanho desconforto e certo desprestígio sentido por eles.

No entanto, se avaliarmos o contexto brasileiro, as relações sociais e jogos políticos, que de certa forma é caracterizada pela formação paternalista e clientelista dentre eles o nepótico, compreenderemos talvez, a posição defensiva dos servidores públicos às mudanças, mesmo que estas possam ser benéficas a eles.

Pretende-se que, discussões sobre o tema ampliem a percepção dos servidores e administradores públicos para a necessidade de enfrentar essa cultura arraigada ao serviço público, paradigma arcaico, do corporativismo, da ascensão por senioridade e estabelecer um modelo que favoreça destacar o desempenho promovendo mudanças nas estruturas e resgatando a autoestima do servidor, que muitas vezes é colocada à parte, quando veem cargos de notoriedade preenchidos apenas pelo requisito político e nada técnico, o que coloca

à margem seu trabalho e carreira profissional dentro da repartição pública.

Com base nos dados coletados e nos resultados apresentados, parece ser possível afirmar, ao que parece, que o cenário que se apresenta, acena para modificações, mas para que ela ocorra, ainda é necessário uma compreensão e melhor aprofundamento do contexto administrativo, que certamente não é mágico. Demandará trabalho e abertura à mudança.

Por fim, o que se espera a partir de então é que essa pesquisa possa contribuir com estudos futuros sobre o tema, e a sugestão final aos pesquisadores é para que haja um aprofundamento nas questões metodológicas aumentando se possível o número de participantes bem como a abrangência de onde eles se encontram.

Essa sugestão é importante para que a partir de então possa ser possível obter resultados mais significativos e para que assim eles possam apresentar uma interpretação mais abrangente dos assuntos aqui tratados.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE JUNIOR, A. A. **Meritocracia no Serviço Público Brasileiro**. disponível em <http://www.anffasindical.org.br/images/2012/marco/artigomeritocracia.pdf> Acesso em 03/11/15

BARBOSA, Livia. **Igualdade e Meritocracia. A ética do desempenho nas sociedades modernas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. **O jeitinho Brasileiro. A arte de ser mais igual do que os outros**. Editora Campus, 2005.

\_\_\_\_\_. **Meritocracia e Sociedade Brasileira**. disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902014000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902014000100008&script=sci_arttext). Acesso em: 03/11/15

\_\_\_\_\_. Entrevista com a Profª. Livia Barbosa. Talentos e Resultados. Mar. 2003. Disponível em <<http://www.talentoseresultados.com/materiac.htm>>. Acesso em: 03/11/15

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. disponível em <http://jus.com.br/artigos/6454/a-estabilidade-do-art-41-da-constituicao-federal-para-o-empregado-publico> Acesso em: 03/11/15

BRASIL, **Constituição Federal de 1988. Título III, Capítulo VII, Da Administração Pública**, disponível em

<http://www.corregedoria.sp.gov.br/adm/conteudo/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20-%20Artigos%2037%20e%2070.htm> Acesso em: 03/11/15

DaMATTA, R. **O que faz o Brasil, Brasil?** 1.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1984

DUARTE, G. **Dicionário de Administração**. 2ª ed. Fortaleza: CRA/CE e Realce, 2005.

LRF- **Lei Complementar nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 03/11/15