



CADERNOS DA

Reforma Administrativa

Caderno 7

Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado



Brasília, Agosto de 2020

José Celso Cardoso Jr.

Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP). Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical.

Roberto R. Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP).

Expediente

Realização:

Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) (Agosto, 2020)

Autores:

José Celso Cardoso Jr.

Roberto R. Pires

As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade dos autores e colaboradores.

Diagramação:

Diego Feitosa

Apoio:

Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público

Presidente: Deputado Federal Professor Israel Batista (PV-DF)

Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade.¹

José Celso Cardoso Jr.²

Roberto R. Pires³

1. Introdução.

Após trinta anos (1988 a 2018) de tentativas frustradas de implementação, com certo momento mais efusivo de contestação entre 2004 e 2014, estão de volta ao cenário nacional a ideologia do Estado mínimo e a reforma administrativa de orientação fiscalista e gerencialista que a acompanha.

Seu contexto mais amplo remete à crise de múltiplas dimensões pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que desde então se sucederam, orientadas, primordialmente, pela redução do papel do Estado na vida nacional e destinos do país, e pela compressão do gasto público. No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privado,

recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento.

Desta forma, o debate corrente sobre a reforma administrativa, que voltou ao centro das discussões públicas desde o início do governo Bolsonaro/Guedes em 2019, tem um mérito e vários problemas. O mérito está em recolocar um tema de fato importante – para o próprio Estado brasileiro e sua população – no rol de prioridades governamentais. No entanto, infelizmente, isso tem sido feito sob influência de tantos problemas estruturais de compreensão teórica e histórica acerca do assunto, bem como de visão de mundo distorcida sobre a essência e as funções do Estado nacional e dos servidores públicos na contemporaneidade, que vem praticamente anulando as possibilidades de diálogo e de avanço institucional a futuro.

Os documentos que atualmente abordam o desempenho e a produtividade no serviço público estão quase todos centrados numa visão fiscalista e gerencialista da atuação estatal. Por essa razão, fazem referência à suposta necessidade de reduzir salários e o número de servidores públicos em atuação (PECs nºs 186 e 188; MP 922/2020). Para tanto, os documentos defendem uma revisão das práticas de gestão de pessoas e de avaliação de desempenho com a finalidade principal de viabilizar a demissão de servidores públicos ativos, em especial os concursados e relativamente estáveis.⁴

1 Este texto reelabora trechos antes publicados em Pires (2010), Afipea-Sindical (2019), Cardoso Jr. e Cerqueira (2019 e Cardoso Jr. (2020), com a permissão dos autores. Nesta versão, erros e omissões são de responsabilidade dos autores.

2 Doutor em Desenvolvimento pelo IE-Unicamp, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP). Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical e nessa condição escreve esse texto.

3 Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e professor dos Mestrados Profissionais em Políticas Públicas e Desenvolvimento (IPEA) e Governança e Desenvolvimento (ENAP).

4 Para uma contestação plena relativa a cada uma dessas falácias, os Cadernos da Reforma Administrativa e demais publicações do Fonacate (<http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/>) desmontam – e apresentam alternativas a – praticamente todos os argumentos governamentais e do Instituto Millenium (<https://campanha.institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Vers%C3%A3o-final.pdf>) sobre o assunto, este último largamente propagandeado pela mídia oligopolista, diretamente interessada no desmonte do Estado brasileiro.

Em textos divulgados recentemente pelo governo federal e boa parte dos chamados “especialistas” que dominam as mídias e redes sociais, há menções a propostas de avaliação regular de desempenho dos servidores para identificar aqueles que “entregam tudo que lhes é demandado”, diferenciando-os daqueles que “não o fazem da forma ou no ritmo” considerados adequados. As métricas para tanto utilizadas estão centradas, via de regra, em duas dimensões: i) na *dimensão individual da atuação dos servidores*, proveniente de critérios importados do setor privado; e ii) na *dimensão da eficiência alocativa do gasto público*, como se esta fosse a dimensão correta ou exclusiva da gestão de pessoas e da avaliação do desempenho no setor público.

Portanto, em função dessas e outras deficiências das abordagens governamental e acadêmica dominantes, torna-se necessária uma melhor contextualização do problema como um todo, bem como uma revisão crítica acerca dos sentidos do desempenho no setor público, com indicações teóricas e práticas alternativas para requalificar o debate público e as perspectivas de implementação de reformas administrativas voltadas a ganhos de desempenho individual e institucional no âmbito estatal.

Em particular, é crucial que reformas ou modelos alternativos e mais promissores se projetem além dos modelos atuais baseados em metas quantitativas expressas em indicadores aparentemente simples, rápidos e fáceis de serem construídos. Via de regra, eles escondem enormes problemas metodológicos e dificuldades de implementação ou de explicitação de dimensões realmente relevantes ao julgamento do desempenho individual e institucional em ambientes complexos e dinâmicos. Além disso, é crucial que tais modelos alternativos – que aqui serão chamados de *modelos reflexivos da administração pública* – possam medir a ação governamental de forma mais completa, qualitativa e sensível às variações de contextos, induzindo maiores

impactos expressos nas transformações das condições de trabalho e produção, e das realidades sociais e econômicas, combinando produtividade e desempenho com aprendizado e inovação institucional constantes.

Para tanto, após essa introdução, o texto aborda – na seção 2 – alguns dos principais mitos e problemas das propostas em voga para a reforma da administração pública federal brasileira, situando-a como uma das sete dimensões relevantes do processo em curso de desmonte do Estado no Brasil atual. Na seção 3, por sua vez, discorreremos sobre alguns dos principais fundamentos teóricos e históricos da ocupação e do próprio desempenho individual no setor público, condicionando a discussão sobre desempenho institucional numa perspectiva analítica que o relaciona menos a modelos quaisquer de gestão de pessoas e mais a fatores estruturantes da ocupação e atuação das pessoas no setor público, ou seja, aos próprios fundamentos ali discutidos. Nas seções 4 e 5, mergulhamos na discussão aplicada aos sentidos e implicações do desempenho nos modelos dominantes e alternativos disponíveis, reforçando, de modo propositivo, a necessidade e a oportunidade de deslocar o debate público para um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais ampla e complexa dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral. Nas considerações finais, resumimos alguns argumentos e apresentamos um roteiro de propostas para uma reforma administrativa de natureza e orientação republicana, democrática e desenvolvimentista no setor público brasileiro ainda no século XXI.

2. Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do Estado no Brasil.

Os detalhes específicos da reforma administrativa ainda não são totalmente conhe-

cidos. No entanto, suas linhas mestras estão sendo explicitadas em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais ou oficiosos sobre o assunto. Sinteticamente, a nova orientação do RH do serviço público visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo. Na prática, a reforma administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas nos cortes de despesa que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação, assistência etc., e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental.

Partindo de visão *ideologizada* (vale dizer: pouco fundamentada seja na história brasileira ou das demais nações, seja nas teorias mais adequadas acerca desse objeto complexo e multidimensional) e *negativa* (vale dizer: preconceituosa e maledicente) acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões infundadas e falaciosas, as quais supõem ser o Estado brasileiro: i) contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país; ii) grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total; iii) caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional; iv) falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento; e v) dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para re-

cuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.⁵

A premissa liberal-fundamentalista afirma que o gasto público real seria a fonte de todos os males nacionais. Nada se fala sobre o gasto financeiro. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal se esconde a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer medida do atual governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial, o fato é que são pífias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira, esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital.

Nesse sentido, é preciso ter claro que o que está em jogo no atual contexto nacional não são, simplesmente, reformas paramétricas a ajustar, ao gosto liberal, a estrutura e o modo de funcionamento do Estado brasileiro em suas relações com os mercados e com imensos segmentos de populações aqui residentes. Trata-se, desde logo, de um amplo conjunto de diretrizes ideológicas e medidas governamentais a transformar qualitativamente, estruturalmente, enfim, de maneira paradigmática, a natureza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Bem ao contrário das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Trata-se de uma transformação que se caracteriza por ser ao mesmo tempo *abrangente* – por afetar praticamente as grandes e principais áreas de atuação governamental –, *profunda* – por

5 Em adição à nota de rodapé anterior, ver os livros: i) *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade*. Brasília: Afipea-Sindical, 2019; e ii) *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), 2019.

promover modificações estruturais, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas – e *veloz* – já que processada em ritmo tal que setores da política e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso. Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto e estado de exceção a que estão submetidas as instituições, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada, desde a destituição da Presidenta Dilma Rousseff em 2016.

É somente em função desse *estado de exceção* que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem encontrar maiores resistências ou desavenças, a sua agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a agenda proposta é disruptiva em relação ao passado. Em termos históricos, trata-se de uma agenda diferente das ondas anteriores de reformas econômicas e administrativas porque não há no atual projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Não há qualquer referência ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente o entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”, que em termos do liberalismo econômico em voga significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que

engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, rendas e tributos gerados para os demais agentes econômicos envolvidos nesse tipo de regime de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também disruptiva em relação ao futuro. Ao pretender alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social – baseada em condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto –, a agenda atual promete promover mudanças estruturais – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo. Serão reforçados o *individualismo* como forma predominante de conduta e o *consumismo* como ideal de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado, do aparato público brasileiro e da própria CF-1988, a saber:⁶

1. Subalternidade Externa: a ideia de soberania nacional é trocada pela ideia de acordos bilaterais de natureza predominantemente econômica. Esse processo, que poderia ser chamado de “renúncia de soberania”, implica em perda de protagonismo e de autonomia no plano internacional, reduzindo a atuação do Estado brasileiro a um patamar quase que meramente comercial e financeiro, que trata tão somente de identificar e viabilizar negócios rentáveis entre

6 Para um detalhamento maior de cada uma das referidas dimensões, ver Cardoso Jr. (2020, no prelo).

capitais privados nacionais e estrangeiros, sem maiores preocupações com estratégias de internacionalização ou com a geopolítica do entorno estratégico brasileiro, redundando daí grande perda de *status* e de poder no plano internacional.

2. Inversão e Reversão do Estado Democrático de Direito: também conhecida como *desdemocratização*, essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado de Direito no Brasil consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo e soberano – são aliçados dos processos decisórios fundamentais da república e até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem. A lei e a ordem passam a ser impostas pelas classes dominantes ao país, por meio de um governo que, declaradamente, assume governar em prol apenas de interesses empresariais, religiosos dogmáticos e militarizados.

3. Assédio Institucional: intimamente relacionada à desdemocratização está este fenômeno sociológico e jurídico novo e perturbador, até o momento negligenciado no debate público, mas com consequências desastrosas para o ente estatal e para a própria sociedade brasileira. O assédio institucional possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. Alguns exemplos são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Ibge, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Funai, Inpe, Inep, Ipea, Fiocruz, Anvisa, Ancine, Ibama, Icmbio e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo ou estratégico de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). Nesta perspectiva, ele pode ser considerado um *método*

de governo, cuja escala já alcançada de situações demonstra que o fenômeno deixou de ser algo esporádico ou acidental, como no passado, para se tornar algo patológico, uma prática intencional com objetivos claramente definidos, a saber: i) *desorganizar* – para reorientar pelo e para o mercado – a atuação estatal; ii) *deslegitimar* as políticas públicas sob a égide da CF-1988; e iii) por fim, mas não menos importante, *desqualificar* e negativar os próprios servidores públicos, mormente os estatutários, sob guarida do RJU criado também na CF-1988.

4. Privatização do Setor Produtivo Estatal: privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes, que implicam em: i) desnacionalização patrimonial e perda de soberania nacional; ii) perda de densidade e articulação das cadeias produtivas; iii) desarticulação dos investimentos públicos indutores e multiplicadores dos investimentos privados e do próprio crescimento econômico setorial e agregado; e iv) enfraquecimento do potencial indutor de inovações estratégicas das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.

5. Privatização de Políticas Públicas Rentáveis: esta outra forma de privatização em curso opera de forma silenciosa e quase imperceptível, por dentro de políticas e programas públicos, visando a introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital e a consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência, trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc. Por meio de discursos e práticas de inversão do espírito, princípios e diretrizes originais da CF-1988, opera-se um conjunto de alterações constitucionais, tanto através de emendas formais, como também por meio de reinterpretções do texto constituinte, que juntas, desfiguram a Constituição e permitem a privatização por dentro de políticas

públicas que, em essência, deveriam seguir o rumo da universalidade, integralidade, gratuidade etc.

6. Privatização das Finanças Públicas: por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN), trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações antagônicas.

De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 - Emergencial, PEC 187 - Fundos Públicos, PEC 188 - Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA) que primam pelo *enrijecimento e criminalização do gasto público real*, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, outros tantos normativos constitucionais (das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas), bem como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95, Lei nº 11.803/20 e Lei 13.506/2017, esta que blindo o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais). Todos esses regramentos representam a *flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro*, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Portanto, ao chamarmos o processo acima de *privatização das finanças públicas*, queremos com isso chamar atenção para o fato de que, por detrás dos mecanismos econômico-financeiros subjacentes, aparentemente neutros ou simplesmente técnicos, existe na realidade um processo extraordinariamente desigual de apropriação e enriquecimento financeiro. Este processo favorece apenas determinados segmentos da sociedade, numericamente minoritários na população, geralmente travestidos de agentes econômicos tais como bancos comerciais, bancos de investimento, seguradoras, corretoras, fundos de pensão e agentes estrangeiros, os quais são não apenas os maiores operadores desse processo, como também os seus principais beneficiários diretos.

7. Reforma Administrativa: amparada ideologicamente por entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e postura agressiva da grande mídia a favor do assunto, consiste em 4 eixos complementares, a saber:

- *Redução de estruturas, carreiras e cargos:* reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos.
- *Redução de remunerações e do gasto global com pessoal:* adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários; rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários.
- *Avaliação de desempenho para demissão:* nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho.

- *Cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical*: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical.

Não por outra razão, a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso atualmente no Brasil, no que tange aos temas do Estado, suas organizações, instituições e servidores públicos concursados possui em comum a mesma sanha *reducionista* de preços e quantidades, *persecutória* contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e práxis político-ideológica e *criminalizadora* da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf., por exemplo, a LRF/2000, a EC 95/2016, e as PECs 186, 187 e 188 que conformam o chamado Plano Mais Brasil).

A PEC 186 tem como principal objetivo cortar gastos públicos de pessoal, por meio da redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais, mas potencialmente aplicáveis também aos estados e municípios. Essa medida é completamente contraproducente, pois ao invés de contribuir para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, deve na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos). Ademais, uma medida desse porte, se concretizada, deve induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país,

bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.

A PEC 187, por sua vez, tem como principal objetivo eliminar os fundos públicos vigentes e com isso provocar uma repactuação fiscal-federativa em larga escala, já que boa parte dos tais fundos se organizam e operam com base em sistemas federativos de políticas públicas, repasses fundo a fundo, atribuições compartilhadas entre os 3 entes federativos etc. Ainda que uma parte desses fundos existam apenas em termos contábeis ou possuam pouco ou nenhum impacto econômico e social que os justifiquem, há vários fundos (passíveis de extinção pela PEC 187) que, ao contrário, existem como produto de pactos sócio-políticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes, cuja extinção representará severa crise de subfinanciamento ou mesmo colapso setorial e federativo de monta para várias políticas públicas relevantes e deles (dos pactos e arranjos) dependentes. O agravante dessa situação é que a PEC 187 possui apenas o objetivo fiscal de desobrigar, desindexar e desvincular recursos dos fundos para livre uso pela União (leia-se: federalização e abatimento da dívida pública federal), oferecendo em troca nada mais que promessas não fundamentadas e nada claras de realocação federativa dos mesmos. Vale dizer, sem projeto algum de reinvestimento, priorização de gastos ou – menos ainda – de desenvolvimento regional ou de qualquer outro tipo sobre o qual se pudesse talvez ancorar a referida justificativa de extinção dos atuais fundos.

Por fim, a PEC 188 tem como destino, além da extinção do PPA (único instrumento formal destinado a orquestrar o processo de planejamento governamental nos 3 níveis da federação) e do mesmo corte de venci-

mentos de servidores públicos já previsto na PEC 186, a inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF-1988, prevendo que “*será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional*”. Se aprovado, isso representará uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais, ao condicioná-los ao “equilíbrio fiscal intergeracional”, mesmo sendo este um conceito teórico e empiricamente questionável.

Em primeiro lugar, a noção de equilíbrio intergeracional traz em si uma visão estática de um fenômeno que é intrinsecamente dinâmico. Ao submeter, constitucionalmente, a realização dos direitos sociais ao tal equilíbrio fiscal contábil intergeracional de longo prazo, a malfadada proposta estará, na verdade, comprometendo as possibilidades de sucesso e realização das gerações futuras, as quais terão que (sobre)viver para satisfazer os regramentos inexequíveis da lei, ao invés de a lei servir para fazer cumprir os direitos sociais da população. Tal regramento é também estático no sentido de que sequer concebe a possibilidade de novas demandas e necessidades sociais decorrentes das mutações que naturalmente acontecem nos padrões demográficos, epidemiológicos, sanitários, educacionais e civilizacionais ao longo do tempo em qualquer lugar do mundo – mas menos no Brasil, ao que parece!

Em segundo, do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de *petrificação* das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de

emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexequíveis na prática e inadequadas teoricamente.

Tudo somado, essas são as razões gerais pelas quais o chamado Plano Mais Brasil (PECs n. 186, 187 e 188) e a reforma administrativa que o acompanha estão assentados em dogmas ideológicos não referenciados, de modo substantivo, nem na economia do mundo real, nem na história das experiências internacionais ou brasileira de todos os tempos. Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs 186, 187 e 188 são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Desta maneira, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o governo Bolsonaro/Guedes age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.⁷

7 Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nesse conjunto de PEC's 186, 187 e 188, é conferido tratamento diferencial e privilegiado justamente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado: “*O pacote econômico do governo, elaborado pela equipe do Ministro Paulo Guedes para diminuir os gastos públicos, prevê a criação do estado de emergência fiscal, acionado quando União, Estados ou Municípios estiverem em situação de aperto para pagar suas contas. O governo pode reduzir a jornada e o salário dos servidores por um período determinado, e fica impedido de abrir concursos, dar reajustes, criar cargos ou promover funcionários. Neste caso, porém, não estão incluídos juizes, membros do Ministério Público, militares e pessoal do serviço exterior, como diplomatas. Servidores dessas categorias continuam podendo ser promovidas.*” Veja essa matéria completa em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/13/pec-emergencial-promocao-juizes-militares.htm>

3. Fundamentos da ocupação e do desempenho institucional no setor público.

No Brasil, o regime jurídico dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. Neste sentido, há pelo menos cinco fundamentos históricos da ocupação,

também responsáveis, em última instância, pelo bom desempenho institucional agregado no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e a um desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada e previsível* ao longo do ciclo laboral;
- *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções principais dos respectivos cargos e organizações;
- *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.
- *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*, no que tange tanto às formas de (auto)organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.⁸

3.1. A estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos

Começando pelo tema da *estabilidade na ocupação*, é preciso ter claro que ela remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para

8 Este é o único dos fundamentos que não será tratado neste texto. Para tanto, ver Camargos (2020).

sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar

submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, cf. Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Atributos intrínsecos da ocupação para desempenho institucional adequado do setor público e seus contrários de natureza liberal-gerencialista.

Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais	Burocracias Especializadas	Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado	Receituário Liberal Gerencialista
Monopólio da representação externa	Diplomacia	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade e proteção contra arbitrariedades. • Remuneração adequada e previsível. • Qualificação elevada e capacitação permanente. • Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade quantitativa por meio da possibilidade de demissão. • Remuneração flexível e bônus por desempenho. • Responsabilização individual pela capacitação e progressão. • Competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional.
Monopólio do uso da força física	Forças Armadas, Forças Policiais, Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade. • Remuneração. • Qualificação. • Cooperação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade quantitativa. • Remuneração flexível. • Responsabilização individual. • Competição interpessoal.
Monopólio da formulação e implementação das leis	Parlamento: classe política e burocracia parlamentar	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade. • Remuneração. • Qualificação. • Cooperação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade quantitativa. • Remuneração flexível. • Responsabilização individual. • Competição interpessoal.
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade. • Remuneração. • Qualificação. • Cooperação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade quantitativa. • Remuneração flexível. • Responsabilização individual. • Competição interpessoal.
Monopólio da tributação / arrecadação	Fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, controle.	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade. • Remuneração. • Qualificação. • Cooperação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade quantitativa. • Remuneração flexível. • Responsabilização individual. • Competição interpessoal.

Fonte: Elaboração própria.

Tais funções, estruturantes dos Estados modernos, e posteriormente outras funções derivadas de novas áreas de atuação governamental na modernidade,⁹ estão todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da *indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e suas populações.*

Olhando da perspectiva histórica, Prazeres (mimeo, s/d), esclarece que: *“Este modelo possui como princípios a profissionalização, a organização dos servidores em carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Este tipo de administração pública foi desenvolvido com o objetivo de distinguir o público do privado e, também, separar o político do administrador.”* (s/pg). E complementa Silva (mimeo, s/d): *“O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que bania completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos. Diante desse panorama antidemocrático em que viviam os cidadãos estadunidenses, onde os servidores eram sumariamente demitidos, quando considerados contrários ou desnecessários ao atual governo que buscava se cercar apenas de seus partidários. Tais atitudes causavam total desalinhamento na prestação do serviço público, afetando a credibilidade do governo, e causando injustiças tanto aos servidores quanto aos administrados. Dessa forma, buscando atender ao interesse coletivo idealizou-se o instituto da estabilidade, almejando alcançar proteção aos cidadãos na prestação das atividades essenciais da*

Administração.” No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até na de 1988, ainda formalmente vigente.

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os servidores, que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, como também introduz a insegurança na sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que a rotatividade e a insegurança acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. Portanto, *permanência e previsibilidade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar assegurado por meio da manutenção da estabilidade e da proteção do seu corpo funcional,* além de outros fatores.

Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a forma meritocrática como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos e sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. Sabemos, não obstante, que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (dos

9 Tais funções, complexas e abrangentes, foram surgindo e exigindo respostas tão estruturadas quanto possíveis da coletividade e seus respectivos governos, sejam finalísticas, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, financeiro, regulatório, ambiental etc., como aquelas tipicamente administrativas, dentre as quais as de orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc.

pontos de vista técnico, emocional e moral) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social¹⁰.

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI).

Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganha-

ram autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009); iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (E. C. nº 76/2013).

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade

10 O ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras: o mérito, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade. Como afirma Soares (2020): “*O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido. Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade!*” Essa citação, apesar de longa, resume tão bem os problemas em torno do conceito e condições para o êxito da meritocracia que mereceu, de nossa parte, a sua inclusão na íntegra como Anexo desse texto.

de do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo “cargo público”: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma Lei são as seguintes: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Entre 2003 e julho de 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não é uma condição absoluta, e é um direito fixado no arranjo jurídico brasileiro. Um direito, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa antes de tudo o interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela não desprezível de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desempenho institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade

para a colocação em operação, pelo território nacional, de políticas públicas de vários tipos e abrangências.

Por sua vez, os demais atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, quais sejam: a remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, a qualificação elevada e a capacitação permanente no âmbito das funções precípua dos respectivos cargos e organizações, a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público, todos eles, derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do corpo funcional.

3.2. Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral

A remuneração adequada e previsível no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente. Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípua se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população.

É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo

indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pletora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social ainda vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos, discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pública (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra arretar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

Já no âmbito estatal, lugar por excelência da esfera pública, as relações laborais não são do tipo capital-trabalho, são relações estatutariamente assentadas no pressuposto da igualdade formal e real entre indivíduos e destes com o Estado-empregador, ente que representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador.

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e outra variável, remunerada na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supracita-

dos da segurança financeira e da estabilidade emocional. Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – *ao invés de diminuir!* – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

No setor público, pela simples razão de que critérios privados ou meramente técnicos não podem ser transpostos automaticamente para o setor público, o aumento da competição laboral interna, ainda que possa redundar em maiores indicadores de produtividade individual, raramente significará melhores condições de sanidade e salubridade em locais de trabalho que primam pela cooperação como fundamento da ação coletiva, nem tampouco significará maior eficiência, eficácia ou efetividade da ação pública de modo geral.

Metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que *as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.*

3.3. Qualificação elevada e capacitação permanente

Da mesma maneira que a remuneração, também no caso da *qualificação* e da *capacitação*, as propostas liberais-gerencialistas aparecem como insatisfatórias e contraproducentes ao bom desempenho pessoal e agregado do setor público. No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Ambas as exigências – *qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional* – colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da progressão na carreira, da remuneração adequada e previsível em cada nível, dos critérios e condições de acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação.

Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de *abordagens reflexivas* (e porque não dizer, holísticas), visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. *O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso e demorado de profissionalização da burocracia pública.*

Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos (e punições) individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

3.4. Cooperação – ao invés da competição – como método de trabalho no setor público

Por fim, mas não menos importante, a *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e os custos e ganhos monetários por trabalhador.

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional. Por esta e outras razões, portanto, a *cooperação* (ao invés da competição) é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

Tudo somado, este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do *ciclo laboral no setor público* e suas rela-

ções com os temas e objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.¹¹ Em outras palavras, *o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho custoso, mas necessário, de profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo, para a qual importa, sobremaneira, a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos.* Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal ou reforma administrativa contrária ao interesse público que supere ou substitua o acima indicado.

4. Perspectivas sobre o sentido de desempenho.

Uma vez perscrutados o contexto mais geral da reforma administrativa pretendida pelo governo Bolsonaro/Guedes (seção 2), e os fundamentos da ocupação e do desempenho individual e agregado no setor público (seção 3), é possível agora mergulhar numa discussão atinente aos sentidos e implicações do desempenho nos modelos dominantes e alternativos disponíveis no debate internacional.

A ideia é reforçar, de modo propositivo, a necessidade e a oportunidade de deslocar o debate público a um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais acurada acerca dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral.

Para tanto, é importante começar por entender que a ideia de desempenho há tempos faz parte do debate sobre a atuação das organizações do setor público e tudo indica que permanecerá sendo aspecto central da reflexão sobre a atuação dos governos.

Por isso, tem sido alvo de debates intensos e polarizados, especialmente, nas últimas décadas (Bouckaert e Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994; Hood, 2007; Dooren, Bouckaert e Halligan, 2010). Assim, ao longo desse período, o conceito de desempenho tem sido definido de forma bastante diversa, sendo a ele atribuído sentidos múltiplos e frequentemente ambíguos.

Recuperamos aqui a definição geral na qual desempenho diz respeito ao comportamento intencional e deliberado, seja de indivíduos ou de organizações. Nesse sentido, Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) sugerem que é possível distinguir quatro perspectivas sobre o desempenho, quando pensamos tal fenômeno a partir de duas dimensões relativas a sua qualidade: i) a qualidade das ações realizadas; e ii) a qualidade daquilo que foi alcançado por meio dessas ações (resultados).

Quadro 2: Relações entre processos de trabalho e resultados finais para avaliação do desempenho.

	Qualidade dos resultados Não	Qualidade dos resultados Sim
Qualidade das ações / processos Não	(D1) Não há julgamento sobre qualidade do desempenho	(D3) Desempenho como avaliação dos resultados
Qualidade das ações / processos Sim	(D2) Desempenho como competência / capacidade	(D4) Desempenho como a produção de resultados sustentáveis

Fonte: Dooren, Bouckaert & Halligan (2010), apud Pires (2010: pg. 09).

No Quadro 2, no primeiro quadrante temos a perspectiva na qual a qualidade das ações e de suas realizações não importa,

11 Sobre o tema do ciclo laboral no setor público, ver Queiroz e Santos (2020).

isto é, atividades são desenvolvidas independentemente de avaliações sobre o seu grau de sucesso ou insucesso (D1). No segundo quadrante, temos a perspectiva que se centra na qualidade dos processos e não na qualidade dos seus resultados e realizações (D2). Nessa perspectiva, o desempenho é concebido como competência ou capacidade, tal como enfatizado por modelos tradicionais de controle burocrático-procedimental. No terceiro quadrante, a ênfase recai sobre a qualidade dos resultados sem igual atenção para as ações empreendidas ou processos mobilizados (D3). Nesse caso, desempenho passa a ser definido como a obtenção de resultados e não como a capacidade das organizações e de seus agentes, tal como enfatizado pelos modelos de raiz gerencialista (*New Public Management* – NPM). Finalmente, quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações como à qualidade dos resultados (D4), temos a perspectiva do “*desempenho como sustentabilidade*” (ou dos “*resultados sustentáveis*”), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua *capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo*, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de desempenho, sintetizada pela ideia de “*resultados sustentáveis*”, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas anteriores. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos *inputs* necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas entre os *inputs* disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido forçadas a refletir sobre o seu desempenho em moldes

mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo (sustentabilidade).

Pensar desempenho nesses moldes requer, por sua vez, reflexões mais criativas sobre as relações entre processos de trabalho (recursos, procedimentos e formas de atuação) e produtos. Isto é, não se trata nem apenas de controlar processos e nem apenas de controlar resultados, mas sim de explorar como variações em processos, em função de adaptações às circunstâncias de atuação das burocracias e seus agentes, se articulam com a realização de produtos e soluções mais adequadas para cada situação. Para além do estabelecimento de métricas baseadas em relações fixas entre insumos e produtos – as quais nos permitem classificar organizações em termos de sua eficiência e produtividade – o que a perspectiva de desempenho que enfatiza resultados sustentáveis sugere é que a produção de impacto, e a sustentabilidade dos produtos que os geram, requer maior flexibilidade e adaptabilidade por parte dos processos. Trata-se, fundamentalmente, de um *processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado e inovação*, no qual as relações entre diferentes processos de trabalho e seus respectivos resultados, em cada contexto específico, estão sempre em foco.

Como consequência dessa perspectiva, a questão fundamental que se coloca é como conciliar, por um lado, maior flexibilidade, adaptabilidade e customização de processos – elementos essenciais para a promoção do *aprendizado e inovação* – com as necessidades de controle e direcionamento por parte de supervisores, e de prestação de contas para o público externo, por outro lado, na produção de ações que tenham o maior potencial de impacto e sustentabilidade na realidade social e econômica.

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: *equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, criatividade e expansão de suas capacidades (reflexivas) necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas*. Se por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais; por outro lado, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e a mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

É possível conciliar *controle/consistência* com *flexibilidade/criatividade* na gestão de burocracias públicas? Por meio de quais processos e práticas gerenciais, servidores e dirigentes públicos podem equilibrar essas dimensões?

5. Abordagens para a gestão do desempenho em burocracias públicas.

É possível dizer que existem duas abordagens gerais para pensarmos o problema da gestão do desempenho em burocracias públicas, as quais estabelecem diferentes formas de combinação entre elementos de *controle/consistência* e de *flexibilidade/criatividade* (Pires, 2009; Pacheco, 2009; Jann e Reichard, 2002; Kettl, 1997).

Princípio da otimização

A primeira delas se orienta pelo “*princípio da otimização*” e se ancora na presunção da separação entre os momentos e as

instâncias de decisão, execução e avaliação de ações desempenhadas por burocracias (i.e., separação entre meios e fins). Nesse sentido, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de mecanismos e sistemas de avaliação de forma apartada dos contextos substantivos da execução das tarefas (decisões, comportamentos e práticas em cada situação concreta ou caso específico). Esses sistemas, em geral, são constituídos por procedimentos formais, como indicadores e metas quantitativas, os quais servem como parâmetro externo, e supostamente objetivo, para o julgamento do sucesso ou fracasso das ações empreendidas. O objetivo central desses sistemas é promover maior eficiência, por meio da minimização de custos e aumento de produtividade na realização de um conjunto restrito de objetivos-resultados.

Essa abordagem geral tem, infelizmente, se consolidado, por meio da disseminação de modelos de gestão de organizações do setor público de cunho “gerencialista” (ou inspirados no movimento da nova gestão pública). O modelo gerencialista se tornou um dos mantras da reforma do setor público por todo o mundo nos anos 1980 e 90. No contexto da alegada falência do Estado, da precária atuação de burocracias nas décadas anteriores e do descontentamento generalizado com a atuação dos governos, a abordagem gerencialista trouxe para o centro do debate a preocupação com o desempenho do setor público. Com seu foco em resultados e na otimização do orçamento público, prometeu a melhoria na eficiência e responsividade de burocracias por meio da estruturação de sistemas de incentivos que levariam burocratas (*agents*) a cumprir as metas estipuladas por formuladores de políticas públicas, representantes políticos e cidadãos (*principals*) na provisão de bens e serviços públicos.¹² Buscando superar er-

12 A vasta literatura sobre o assunto identifica três características principais das reformas do setor público orientadas pe-

ros do passado, como a ênfase no controle de processos tal como feito por procedimentos legais e administrativos, a proposta gerencialista se inspira em certa cultura do setor privado e envolve basicamente a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus funcionários, com forte ênfase em incentivos de base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho. Sob esse modelo, organizações do setor público devem focar um conjunto de metas de desempenho que possam ser definidas de forma específica, quantificável e mensurável.

Cada burocrata na organização deve cumprir uma parte do objetivo geral. Supervisores monitoram constantemente o desempenho de seus burocratas em termos da consecução dessas metas, tendo como referência indicadores quantitativos de resultados. De forma a administrar corretamente os incentivos, gestores distribuem gratificações nos salários apenas dos funcionários que satisfizerem periodicamente as metas.

A adoção desses mecanismos de avaliação baseados na aferição de produtividade com base em metas quantitativas e no estabelecimento de relações entre o cumprimento dessas metas e recompensas pecuniárias (remuneração variável) tem sido amplamente adotada nas mais variadas áreas de atuação governamental ao redor do mundo, em maior ou menor grau.¹³ As experiências variam do monitoramento de metas básicas relativas aos produtos mais ime-

diatos dessas organizações à implantação de sofisticados sistemas de informação que associam esses indicadores a bases de dados diversas sobre a situação de trabalhadores e empresas nas diversas regiões do país.

Avaliações da implementação de reformas gerencialistas ao redor do mundo têm apontado para resultados paradoxais. Por um lado, existem evidências em relação ao aumento de produtividade. Estudos já demonstraram aumento de produtividade nos serviços de saúde na Grã-Bretanha como resultado da introdução de mecanismos de remuneração baseado no desempenho individual. Por exemplo, a produtividade de dentistas, medida pelo número de pacientes tratados, aumentou 26% em comparação com a gestão do serviço público via contratos de remuneração fixa (Chalkley et al, 2010). Até mesmo no caso da inspeção do trabalho no Brasil, a introdução de sistemas de gratificação por desempenho a partir de 1998, e sua intensificação a partir de 2004, acarretaram maior produtividade dos auditores-fiscais na formalização de trabalhadores, ainda que durante o período não tenha ocorrido variações significativas no contingente de auditores-fiscais e no número de empresas fiscalizadas.

Por outro lado, aumentos de produtividade em relação a alguns indicadores específicos também têm sido acompanhados pela constatação de problemas relativos à manutenção de níveis satisfatórios de motivação, envolvimento e comprometimento por parte dos servidores. Por exemplo,

los princípios gerencialistas: a) descentralização, com a desagregação do Estado em atores subnacionais, cisão de grandes estruturas hierárquicas, e separação de funções de governo essenciais (core) daquelas consideradas auxiliares ou complementares; b) privatização e competição, com a desregulamentação de mercados, criação de quase-mercados para grande parte dos serviços públicos, e parcerias público-privado (PPPs); e c) gestão do desempenho, com a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus burocratas, além de uma forte ênfase em incentivos específicos com base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho (Osborne e Gaebler, 1992; Dunleavy e Hood, 1994; Pollit, 1995; Bresser-Pereira e Spink, 1999; Barzelay 2001).

13 Para visualizar de forma resumida essa questão, ver Pires (2010), em especial o Quadro 2 no Anexo, que descreve a sistemática de avaliação do desempenho de alguns países selecionados.

os mesmos estudos sobre profissionais de saúde e dentistas no setor público britânico (Houston, 2000; Chalkley et al, 2010) apontaram que sistemas de gratificação por desempenho envolvendo incentivos pecuniários podem até contribuir para o aumento de produtividade, mas, em geral, acarretam perdas significativas da motivação intrínseca desses profissionais – isto é, a motivação derivada de valores, compromissos e senso de missão em relação ao trabalho, em oposição à motivação extrínseca baseada em recompensas não substantivamente associadas à realização do trabalho, como o dinheiro.

Além disso, outra linha de problemas identificados com reformas gerencialistas diz respeito às distorções provocadas pelos sistemas de incentivos implementados. Um volume considerável de estudos tem chamado atenção para os efeitos disfuncionais de medidas de desempenho quantitativas e pré-definidas (Bouckaert e Balk, 1991; Dunleavy e Hood, 1994). Primeiro, a definição de metas de desempenho específicas e quantificáveis provoca necessariamente um excessivo reducionismo daquilo que se espera ser competência do Estado e de suas burocracias. O estabelecimento de metas tende a limitar e concentrar as ações realizadas por organizações em torno de alvos ou pontos bem específicos, reduzindo a capacidade de funcionários de perceber e abordar problemas de forma mais ampla.

Por exemplo, a promoção da saúde mental envolve mais do que a redução do número de hospitalizações psiquiátricas; ou a qualidade de um sistema de educação envolve mais do que preparar alunos para pontuar e serem aprovados em provas; e a satisfação de um funcionário envolve mais do que a adequação de seu nível de remuneração.

Além da questão do reducionismo provocada pela pré-determinação e especificação dos resultados a serem alcançados, a mensuração e aferição quantitativa destes resultados frequentemente fazem com que

burocratas encontrem formas de converter as atividades que normalmente estão habituadas a fazer nos produtos e metas almejados pelos seus supervisores. Um exemplo disso é um programa do serviço de imigração norte-americana, na primeira década dos anos 2000, o qual, embora tenha sido desenhado e autorizado pelo Congresso especificamente para focar apenas nos imigrantes com ordem de deportação em execução e suspeitos de crimes e terrorismo, acabou por encarcerar uma vasta maioria de imigrantes ilegais sem ficha criminal, dos quais caberia deportação para apenas uma minoria dos casos. Sob pressão para “bater” metas de detenção e demonstrar desempenho para seus superiores, agentes de imigração começaram a “atirar” nos alvos mais fáceis (Bernstein, 2009).

Em outro exemplo, pesquisas sobre médicos na Inglaterra e nos Estados Unidos revelaram que esses profissionais desenvolvem práticas de “maquiagem” de números quando no preenchimento de formulários e relatórios para aferição de produtividade. Outros exemplos são indicativos da “contabilidade criativa” que se estabelece no registro de atividades realizadas por parte de funcionários em sistemas de mensuração de desempenho. Resultados supostamente indesejáveis podem ser facilmente codificados em termos de resultados almejados como, por exemplo, a redução do tempo de permanência em listas de espera por meio da criação de listas de espera para entrada na lista de espera, ou a transfiguração de registros de trens ou ônibus atrasados em registros de avaria ou manutenção em percurso, ou ainda, como acontece nas organizações policiais, a subclassificação de crimes sérios em violações da lei de menor importância ou o registro de homicídios em locais distintos dos lugares onde aconteceram, tendo em vista a melhoria dos indicadores de um determinado distrito policial. Essas situações revelam que sistemas de gestão de desempenho desse tipo não

são imunes à manipulação do processo de mensuração e à manipulação dos produtos organizacionais, em ambos os casos promovendo comportamentos disfuncionais do ponto de vista da efetividade das ações realizadas por burocracias públicas.

Em suma, é possível perceber que um conjunto amplo e diverso de evidências têm apontado para os efeitos colaterais dos sistemas de avaliação de desempenho baseados no modelo gerencialista. Após mais de quatro décadas, até mesmo os analistas simpatizantes já reconheceram que reformas inspiradas na abordagem gerencialista têm falhado em concretizar as expectativas de uma administração pública mais eficaz, eficiente e efetiva (Hood and Peters, 2004; Dunleavy et al., 2006).

Princípio da reflexividade

Uma segunda abordagem para a questão da gestão do desempenho, a qual se orienta pelo “*princípio da reflexividade*”, diferencia-se da abordagem anterior ao rejeitar a separação entre decisões, execução e avaliação e enfatizar a necessidade do desempenho ser avaliado de forma contextualizada (julgamento substantivo), como atividade embutida no próprio contexto de realização das atividades (i.e. interação meios e fins).

Além disso, a abordagem reflexiva também rejeita os pressupostos simplificadores do comportamento humano nos quais se baseiam sistemas de incentivo para o desempenho, tal como proposto pela abordagem gerencialista – i.e. percepção de que indivíduos (ou grupos e organizações) são motivados, fundamentalmente, pelo desejo de obter recompensas (como dinheiro ou status) e evitar sanções. Assim, nessa segunda abordagem, a tarefa de gestão do desempenho envolve o estabelecimento de rotinas que possibilitem aos agentes envolvidos a reflexão e revisão contínua das atividades e ações burocráticas, de modo que o monitoramento do desempenho seja, em

si, parte de um processo – contínuo, coletivo e cumulativo – mais amplo de *aprendizagem e inovação institucional*.

As reformas associadas ao modelo “experimentalista” têm materializado esses princípios e oferecido inspirações para experimentos de gestão de burocracias públicas e de superação de algumas das limitações do modelo gerencialista. O modelo experimentalista (ou *Experimentalist Governance* - EG) emergiu como uma crítica por parte de seus proponentes (C.Sabel, J.Zeitlin, M. Dorf, e W.Simon, entre outros) à insustentabilidade empírica do arcabouço econômico-racional que está no cerne da proposta gerencialista, mais precisamente os pressupostos sobre as relações *agent-principal*.

Com inspiração no institucionalismo econômico da teoria da escolha racional, a *abordagem gerencialista* em geral separa os momentos de concepção/decisão das ações associados com sua execução, pressupondo a existência de *principals* (sejam eles atores da sociedade civil, partidos políticos, ou representantes eleitos) que saibam tudo o que precisa ser feito para a solução de problemas coletivos. Supostamente, esses *principals* estão aptos a traduzir objetivos coletivos em metas de desempenho detalhadas – por exemplo, um aumento de 50% na formalização do trabalho, uma redução de 20% na evasão escolar, etc.

Em contraposição, os proponentes da *abordagem experimentalista* defendem que *principals* com tal conhecimento robusto e panorâmico não existem nas comunidades políticas reais, muito menos um consenso inquestionável sobre quem deveria desempenhar tal papel diretivo. Portanto, segundo esses autores, *o problema da reforma do setor público não se resume apenas à definição de metas de desempenho e do respectivo sistema de incentivos, mas sim envolve a construção de processos de inovação e aprendizado – contínuos, coletivos e cumulativos – por meio dos quais os atores envolvidos interajam, descubram, e apren-*

dam conjuntamente aquilo que precisa ser feito e a melhor forma possível de executá-lo (Sabel, 2004, 2005).

Assim, de acordo com esse modelo de gestão, a solução requer instituições experimentalistas “que reconheçam o caráter provisório de suas metas e que institucionalizem a aprendizagem social por meio do questionamento recorrente da adequação entre os fins e os meios disponíveis, e por meio da revisão periódica de suas normas e estruturas à luz das respostas obtidas” (Sabel, 2004: 4). Instituições experimentalistas demonstram a atitude de constante detecção e correção de erros nos níveis operacionais da organização, ajustando, na sequência, as estruturas superiores para a generalização de sucessos e aprimoramento do sistema de aprendizado a partir de erros. Por meio de *ajustes reflexivos* constantes, os proponentes da abordagem experimentalista argumentam que burocracias públicas podem, simultaneamente:

- expandir suas capacidades para solução de problemas complexos por meio da adaptação rápida às condições externas em constante mudança e da possibilidade de customização de suas ações a diversas clientelas; e
- incrementar a prestação de contas por parte de burocratas aos seus supervisores e ao público, por meio de explicações situacionais sobre suas decisões e conduta em cada caso e justificações

de possíveis desvios em relação aos protocolos estabelecidos.

Ao rever essas explicações, superiores diretos (e até mesmo órgãos de controle) podem detectar erros de conduta e considerar como corrigi-los, no que tange aos casos específicos, assim como aos procedimentos mais gerais que regulam e organizam o programa. Por meio desses processos, organizações “experimentalistas” aprendem como aprimorar sua atuação ao mesmo tempo em que monitoram a atuação de seus funcionários e, assim, o mesmo processo que possibilita a adaptação de ações e serviços às variadas circunstâncias, o torna também suscetível ao controle e direcionamento gerencial (Noonam, Sabel, e Simon, 2009).

Recentes avanços por parte de instituições experimentalistas vêm sendo registrados em diferentes países assim como em diferentes áreas do serviço público.¹⁴ Essas experiências oferecem exemplos bem concretos de sistemas de avaliação do desempenho baseados no princípio da reflexividade, voltados para a superação dos problemas e distorções causados por reformas baseadas no princípio da otimização. Em geral, as avaliações de experiências que visaram concretizar sistemas baseados no *princípio da reflexividade* têm apontado para algumas vantagens potenciais em relação à abordagem gerencialista tradicional, a saber:

14 Essas experiências incluem: a reforma de escolas públicas e esquemas de meta-regulação na área de vigilância sanitária nos Estados Unidos (Sabel, 2004), a reforma da assistência à criança e ao adolescente nos estados de Alabama e Utah (Noonam, Sabel, e Simon, 2009), provisão de assistência e benefícios sociais na Holanda, Dinamarca e Irlanda (Sabel, 2005), sistemas de proteção social, saúde e segurança ocupacional, vigilância sanitária, telecomunicações, eletricidade, segurança marítima e serviços financeiros na União Européia (Sabel e Zeitlin, 2008). Em particular, ver em Pires (2020) exemplos concretos de práticas experimentais em dois programas governamentais específicos: o Programa Liberdade Assistida (PLA, Belo Horizonte-MG) e o Programa de Avaliação Qualitativa de Serviços em Alabama e Utah (EUA). O Programa Liberdade Assistida (Pires, 2020: Box 1, pg 16) foi implantado em 1998, pela Prefeitura de Belo Horizonte, no âmbito da Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social (SMAAS) em parceria com o Juizado da Infância e da Juventude e Pastoral do Menor. Ele visava romper com o tratamento padronizado do Código de Menores, partindo do reconhecimento da particularidade do contexto nos quais os adolescentes autores de ato infracional se inserem e buscava tratar cada caso respeitando a

- A primeira vantagem diz respeito à possibilidade de aferição e monitoramento de resultados de grande relevância que muitas vezes não se apresentam de forma necessariamente mensurável (traduzíveis em indicadores numéricos) – e por isso frequentemente negligenciados no modelo anterior – por meio da instituição de *mecanismos para constante detecção e correção de erros baseados em explicações situacionais e justificativas por parte de burocratas* (comissões de avaliação interna, revisão por pares, etc.).

- A segunda vantagem, decorrente diretamente da instituição dos mecanismos descritos acima, diz respeito à inserção do monitoramento do desempenho nos contextos substantivos de realização de tarefas e atividades. Em contraposição à pré-especificação dos resultados a serem produzidos, tal como faz o modelo gerencialista, *o modelo experimentalista cria condições para a compreensão mais contextualizada e sistêmica das características de cada situação-problema a ser enfrentada*. Isto é, favorecendo a identificação, por exemplo, dos problemas que impedem o cumprimento das leis e normas trabalhistas por parte das empresas que, por sua vez, permita a customização das ações de fiscalização para produção do maior impacto possível em cada situação. Em outras palavras, essa mudança de perspectiva permite que agentes de inspeção pensem menos em como pegar mais e mais infratores e se concentrem mais nas causas das violações (*root-causes*) e na busca por possíveis soluções legais, gerenciais e tecnológicas.

- A terceira vantagem diz respeito à substituição de uma lógica de controle e auditoria do desempenho de burocratas, sustentada na desconfiança generalizada em relação ao comprometimento e senso de missão dos funcionários (isto é, na ausência de incentivos extrínsecos ao trabalho, há tendência à baixa produtividade e envolvimento), pela *confiança no profissionalismo do corpo técnico e na profissionalização como elemento de controle da conduta e de aprendizagem* para lidar com o dinamismo e complexidade dos problemas.

Mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos. Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização, com base nos resultados advindos de suas operações.

Um resumo de ambas as abordagens pode ser visto no Quadro 3 abaixo.

individualidade e singularidade do jovem na construção de soluções efetivas para sua vida. Já o programa norte-americano (Pires, 2020: Box 2, pg 17) pretendia dar maior autonomia aos funcionários que trabalham diretamente com as crianças necessitadas e, ao mesmo tempo, fazer com que eles possam ser constantemente questionados e responsabilizados por suas ações. A experiência desses dois Estados dos EUA tem apontado na direção de mecanismos alternativos de avaliação do desempenho que estabelecem formas de responsabilização e monitoramento das condutas e decisões dos assistentes sociais sem comprometer a capacidade de ação dos mesmos e muito menos a qualidade do serviço oferecido.

Quadro 3: Síntese das duas abordagens sobre avaliação de desempenho em burocracias complexas.

Abordagens	“Burocracia Otimizadora”	“Burocracia Reflexiva”
Ênfase	Eficiência estática, foco na minimização de custos e aumento de produtividade.	Aprendizado e revisão contínua, foco na qualidade, impacto e sustentabilidade das ações para solução de problemas.
Caráter das metas e objetivos	Pré-determinado; Singular; Foco em metas específicas (priorização), gerando reducionismo e mioopia.	Provisório e sob constante revisão; Atenção para inter-relações entre múltiplos objetivos (natureza complexa dos problemas).
Relação entre avaliação de desempenho e execução de tarefas	Avaliação externa, objetivo formal.	Avaliação inserida, contextual e substantiva.
Relação entre “linha de frente” e centro administrativo	Individual (solitária) e avaliativa, com base em parâmetros e indicadores específicos; dois resultados possíveis: conformidade ou desvio.	Deliberativa (grupo), envolvendo processos de justificação (explicação de condutas e dos resultados produzidos a partir da experiência concreta de implementação).
Relação com incertezas ou “o inesperado”	Tendência a tratar o novo e o inesperado como se fossem variações de rotinas pré-estabelecidas (enquadramento categórico) ou exceções.	Ocorrências inesperadas são constantemente problematizadas para detecção de problemas e correção de erros; difusão de inovações.

Fonte: Pires (2010: pg. 18).

Nesse sentido, os experimentos em andamento sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados. Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada nos fundamentos discutidos na seção 3 – a saber: a estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos, remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, e a cooperação – são condições necessárias

para o exercício (ou o experimentalismo) da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias da aprendizagem e da inovação institucional como essência do *modelos reflexivos de gestão de pessoas e do desempenho* no âmbito público. Além disso, fica claro que aquilo que tem sido proposto pelo atual governo como única e exclusiva solução para os problemas a serem enfrentados pela reforma administrativa – foco na competição e vinculação da remuneração variável ou recompensas financeiras com o atingimento de metas individuais e quantificáveis – está longe de esgotar as possibilidades existentes de abordagem aos desafios de tornar a administração pública mais inovadora, efetiva e sustentável.

Considerações Finais

Hoje em dia, por meio das entidades representativas dos servidores, o Brasil possui o mais completo estoque potencial de conhecimentos sobre as estruturas e as formas de funcionamento da administração pública federal brasileira. Seja por meio de estudos técnicos que elas produzem, seja simplesmente pelo conhecimento tácito que os servidores possuem sobre o cotidiano de virtudes e problemas do Estado, o fato é que somos nós, os próprios servidores públicos, os que mais têm condições teóricas e práticas de produzir a melhor explicação situacional possível e as mais adequadas e aderentes proposições ou soluções para os problemas de desenho organizacional e de desempenho institucional do governo federal.

A reforma administrativa do governo federal, como visto, centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento e redução da remuneração, avaliação do desempenho individual para demissão de servidores, redução radical do número de carreiras e cerceamento da atividade sindical no serviço público. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que foi apresentado acima e pode ser resumido pelo Quadro 4.

Quadro 4: Reforma Administrativa Republicana e Democrática X Reforma Administrativa Liberal-Gerencialista do Governo Federal.

REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA	REFORMA LIBERAL-GERENCIALISTA
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades.	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão.
Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral.	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo.
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público.	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público.	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/inter organizacional.
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, no cerne das propostas do atual governo estão: como fundamento, a negatividade intrínseca do Estado; e como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: um *Estado plutocrático*;¹⁵ e organizações, instituições e servidores a serviço dos mercados ao máximo liberalizados e dos privilégios e *status quo* dos grupos no comando do poder político. Evidentemente, esse não é um cenário que aponte para nada parecido com soberania nacional, sustentabilidade ambiental, inovação produtiva, inclusão ou participação social...

Por outro lado, as evidências disponíveis demonstram cabalmente a relevância das organizações públicas e carreiras de Estado para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação, frente à qual soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

Todos os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um *regime jurídico único* (RJU) nos termos da Constituição

Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Com isso, *uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir de um modelo reflexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público*.¹⁶

Em suma, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra bem diferente, e que deve ser evitada, é, sob os mantras do ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade, sujeitar o servidor à demissão por subjetividade das chefias e arbítrio ou incompreensão dos governantes. Neste sentido, em linha oposta à agenda governamental, visando alargar o horizonte de discussões e de proposições sobre o tema, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para, posteriormente, avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma reforma administrativa de matriz reflexiva e de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional. São elas:

- Medidas para conferir *mais e melhor transparência dos processos decisórios* intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção

15 Proveniente do grego, a palavra **Plutocracia** significa governo da riqueza, ou seja, trata-se de um sistema político em que o poder está concentrado nas mãos dos indivíduos que são detentores das fontes de riqueza da sociedade. A Plutocracia pode ser vista, em alguns casos, como uma forma de oligarquia, na medida em que grupos se organizam e se articulam para manterem-se no poder, controlando o governo. A Plutocracia exerce presença real quando os representantes políticos atendem interesses sobretudo daqueles que os apoiaram no financiamento do processo eleitoral, deixando de ser o cargo público uma representação legítima do voto e do povo. Deste modo, o financiador – direta ou indiretamente – exerce controle sobre as ações do seu representante no comando do governo.

16 Para uma visão completa acerca de cada uma dessas fases do ciclo laboral no setor público, ver Queiroz e Santos (2020).

no país.¹⁷

- Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.

- Medidas para *aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública*: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele) trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.

- Medidas para estimular *mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público*, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.

- Medidas de *recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos* e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.

- Medidas de *profissionalização e valori-*

zação da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional. Ademais, deve atentar para os fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no setor público, alguns dos quais também abordados neste texto, isto é: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) fundamentos da estabilidade e critérios justos para demissão; vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.

Com tal conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional recupera poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta ao futuro. Tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre a reforma do Estado necessária ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm nas reformas sugeridas acima um de seus pilares fundamentais.

17 No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legítima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Mas os brasileiros finalmente estão tomando consciência de que este caminho antidemocrático e antirrepublicano leva, ao contrário da visão simplista e punitivista, ao máximo de corrupção. Isto porque a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados / privatistas e o Estado / esfera pública. Dito assim, a corrupção não é importante apenas na explicação da formação do Estado nacional, mas está também vinculada ao problema da desigualdade na medida em que esta é historicamente (re)produzida e mantida, essencialmente, pela corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

Referências Bibliográficas

AFIPEA-SINDICAL. **Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade.** Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Ed. Quanta, 2019.

ASCHER, P.; GUIMARÃES, A. **Elaboração de sistema de monitoramento de impacto em projetos do programa piloto.** In: Ministério do Meio Ambiente (Ed.): *Monitoramento e avaliação de projetos: métodos e experiências.* Brasília: MMA, p. 220-243, 2004.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue.** California: University of California Press, 2001.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. **Liberdade Assistida: Uma Medida.** (Organizadoras: Cristiane Barreto e Monica Brandão). Belo Horizonte: PBH-SMAAS, 2008.

BERNSTEIN, N. **Target of Immigrant Raids Shifted.** *The New York Times*, New York, US Section, 03.02.2009.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. **Public productivity measurement: diseases and cures.** *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforming the state: managerial public administration in Latin America.** Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CAMARGOS, R. **A regulamentação do direito de negociação coletiva e de greve no setor público brasileiro.** Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, n. 3, Fonacate, 2020.

CARDOSO JR. **Brasil Rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação positiva da crise.** In: COSTA, M. A. (org.) *Qual o Caminho do Brasil?* Curitiba: Appris, no prelo.

CARDOSO JR. J. C. e CERQUERIA, B. S. **Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional.** Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 9, nº 2, 2019.

CARDOSO JR., J. C. **Mitos Liberais sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista.** Belo Horizonte: RFDDE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico), ano 9, n. 16, 2020.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação.** Nota Técnica DISOC Nº6. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2010.

CHALKLEY, M.; TILLEY, C.; YOUNG, L.; BONETTI, D.; CLARKSON, J. **Incentives for dentists in public service: evidence from a natural experiment.** *Journal of Public Administration Research and Theory* v. 20, special issue “incentives and public sector performance”, p.207-223.

DOOREN, W.; BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. **Performance Management in the Public Sector.** Londres e Nova Iorque: Routledge, 2010.

DORF, M.; SABEL, C. **A constitution of democratic experimentalism.** *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. **From old public administration to new public management.** *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. **New public management is dead: long live digital-era governance.** *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

- ELIAS, N. **O Processo Civilizador: formação do Estado e civilização**. São Paulo: Ed. Zahar, 2011.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. *Texto para Discussão* N.1369. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. Documento de Trabalho IPEA/OIT/SIT.
- HOOD, C. **Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?** *Public Money and Management*, v.27, p. 95-102.
- HOOD, C.; PETERS, G. **The middle aging of new public management: into the age of paradox?** *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.
- HOUSTON, D. **Public service motivation: a multivariate test**. *Journal of Public Administration Research and Theory* v.10, p. 713-28.
- JANN, W.; REICHARD, C. **Melhores práticas na modernização do estado**. *Revista do Serviço Público* v.53, n.3, p. 31-50, 2002.
- KETTL, D. **The global revolution in public management: driving themes, missing links**. *Journal of Policy Analysis and Management* v.16, n.3, p. 446-62, 1997.
- NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. **The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform**. *Law and Social Inquiry* v.34, p. 523-568, 2009.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- PACHECO, R. **Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate**. *Biblioteca Virtual TOP* – acessado em www.top.org.ar
- PIRES, R. R. **Burocracia, Discricionabilidade e Democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* v. 14, n. 54 – jan./jun., 2009.
- PIRES, R. R. **Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil**. Brasília: OIT (Organização Internacional do Trabalho), 2010.
- PRAZERES, A. H. **O Instituto da Estabilidade como Instrumento para a Manutenção do Interesse Público**. Mimeo, em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos3/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico4.shtml>, 2019.
- POLLITT, C. **Justification by works or by faith? Evaluating the new public management**. *Evaluation*, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.
- QUEIROZ, A. A. e SANTOS, L. A. **O Ciclo Laboral no Setor Público**. Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, n. 2, Fonacate, 2020.
- SABEL, C. **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability**. In: ENGELEN, E.; DHIAN HO, M. (Orgs.) *De staat van de democratie*. Democratie voorbij de staat. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195.

SABEL, C. **Globalisation, new public services, local democracy: what's the connection?** In: *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD, 2005.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. **Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU.** *European Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 271-327, 2008.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medidas socioeducativas em meio aberto: a experiência de Belo Horizonte.** (Coordenação: Monica Brandão). Belo Horizonte: Santa Clara, 2010.

SILVA, B, S. **O Princípio da Estabilidade e seu Propósito.** Mimeo, em: <https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-eseu-proposito>, 2013.

VINCENT, Paul. **The qualitative service review process.** Disponível em <http://www.chidwelfaregroup.org/documents/QRoverview.pdf> acessado no dia 28/08/2010.

WEBER, M. **O que é a Burocracia.** São Paulo: Conselho Federal de Administração, s/d.

WEDEGE, N. **Assessment of Labour Inspectorate Performance: in search for a simple tool.** Documento preparado para o LAB/ADMIN – OIT. Fevereiro, 2010.

WHOLEY, J.; HATRY, H.; NEWCOMER, K. **Handbook of practical program evaluation.** Jossey-Bass, 2004.

Anexo

O Mito da Meritocracia: a piada que se transformou num dogma

Disponível em: <https://www.scimed.pt/geral/o-mito-da-meritocracia-a-piada-que-se-transformou-num-dogma/>

João Soares, 14 de janeiro de 2020.

O termo “meritocracia” foi criado por Michael Young, quando escreveu o romance satírico em 1958, “The Rise of Meritocracy”. No livro, Young descrevia um tipo de autoilusão em que as pessoas ricas se convenciam que a sua riqueza era evidência da sua superioridade moral. A piada é que a sátira virou dogma. Hoje vivemos da meritocracia. Onde nos convenceram que aquilo que alcançamos depende apenas do nosso trabalho árduo e perseverança. Se não conseguimos, a culpa é tua. Não te esforçaste o suficiente.

Não só isso, como se criou outra piada interessante. A ideia da meritocracia começou por ser uma ideia anti-aristocrática já que, cada um de nós, independentemente das nossas origens, poderia ser rico, famoso e bem sucedido dependendo apenas

do nosso mérito. No entanto, esta atitude/ideologia transformou-se num modelo de perpetuação de uma nova aristocracia, já que um dos maiores fatores para ser bem sucedido na vida é ser filho de pessoas bem sucedidas. Mesmo que tenham más notas na escola.

E ser filho de pessoas bem sucedidas influencia o nosso futuro sucesso de duas formas. Os genes que herdamos e o ambiente familiar e socioeconômico em que somos criados. Dado que ninguém escolhe o seu próprio genoma, não estou a ver onde está o mérito disso. E como ninguém escolhe a família onde nasce – se rica se pobre, com bom ou mau aporte nutricional, se bem conectada em termos sociais ou nem por isso, se numa família estruturada ou não – também não me parece que seja possível atribuir o nosso mérito a essas ocorrências.

Aliás, uma das passagens do Behave, do

Salpolsky, que mais me impressionou, foi esta:

“A conexão entre a adversidade infantil e a maturação frontocortical é visível quando se estuda a pobreza infantil. O trabalho de Martha Farah, da Universidade da Pensilvânia, Tom Boyce, da UCSF, e outros demonstra algo ultrajante: aos cinco anos, quanto menor o estatuto socioeconômico de uma criança, em média, (a) maiores os níveis basais de glicocorticoides e/ou mais reativa a resposta ao estresse glicocorticoide, (b) mais fino é o córtex frontal e menor o seu metabolismo, e (c) mais fraca é a função frontal em relação à memória operacional, regulação das emoções, controlo de impulsos e tomada de decisões executivas; além disso, para obter uma regulação frontal equivalente, as crianças com estatuto socioeconômico mais baixo devem ativar mais o córtex frontal do que as crianças com estatuto socioeconômico mais alto. Além disso, a pobreza infantil prejudica a maturação do corpo caloso, um feixe de fibras axonais que conectam os dois hemisférios e integram a sua função. Isso é tão errado – escolha estupidamente uma família pobre para nascer e, no jardim de infância, a probabilidade de ter sucesso nos testes de marshmallow da vida já estão contra si.”

Pesquisas consideráveis concentram-se em como a pobreza “penetra na pele”. Alguns mecanismos são específicos para o ser humano – se é pobre, é mais provável que cresça próximo de toxinas ambientais, num bairro perigoso, com mais lojas de bebidas alcoólicas do que os mercados que vendem vegetais; é menos provável que frequente uma boa escola ou tenha pais com tempo para ler para si. É provável que na sua comunidade tenha pouco capital social e você, baixa autoestima.

Mas estas pessoas, para além de terem nascido numa família com condições socioeconômicas favoráveis e terem a bênção genética, também conseguiram ter o “mérito” de nascer num país, numa sociedade, capaz de aproveitar todo o seu esforço e mé-

rito. Como exemplo, se fossem mulheres e nascessem na Arábia Saudita, dificilmente iriam conseguir alcançar alguma coisa de relevante, dadas as limitações impostas às mulheres nessa sociedade. Ou se tivessem nascido numa aldeia na Nigéria e a vossa aldeia fosse dizimada pelo Boko Haram e vocês transformados em Crianças-Soldado, dificilmente iriam ter capacidade para criar uma Startup fantástica na área da Inteligência Artificial. Portanto, parabéns pela vossa sorte.

Os “Meritocráticos” versus Instituições Governamentais

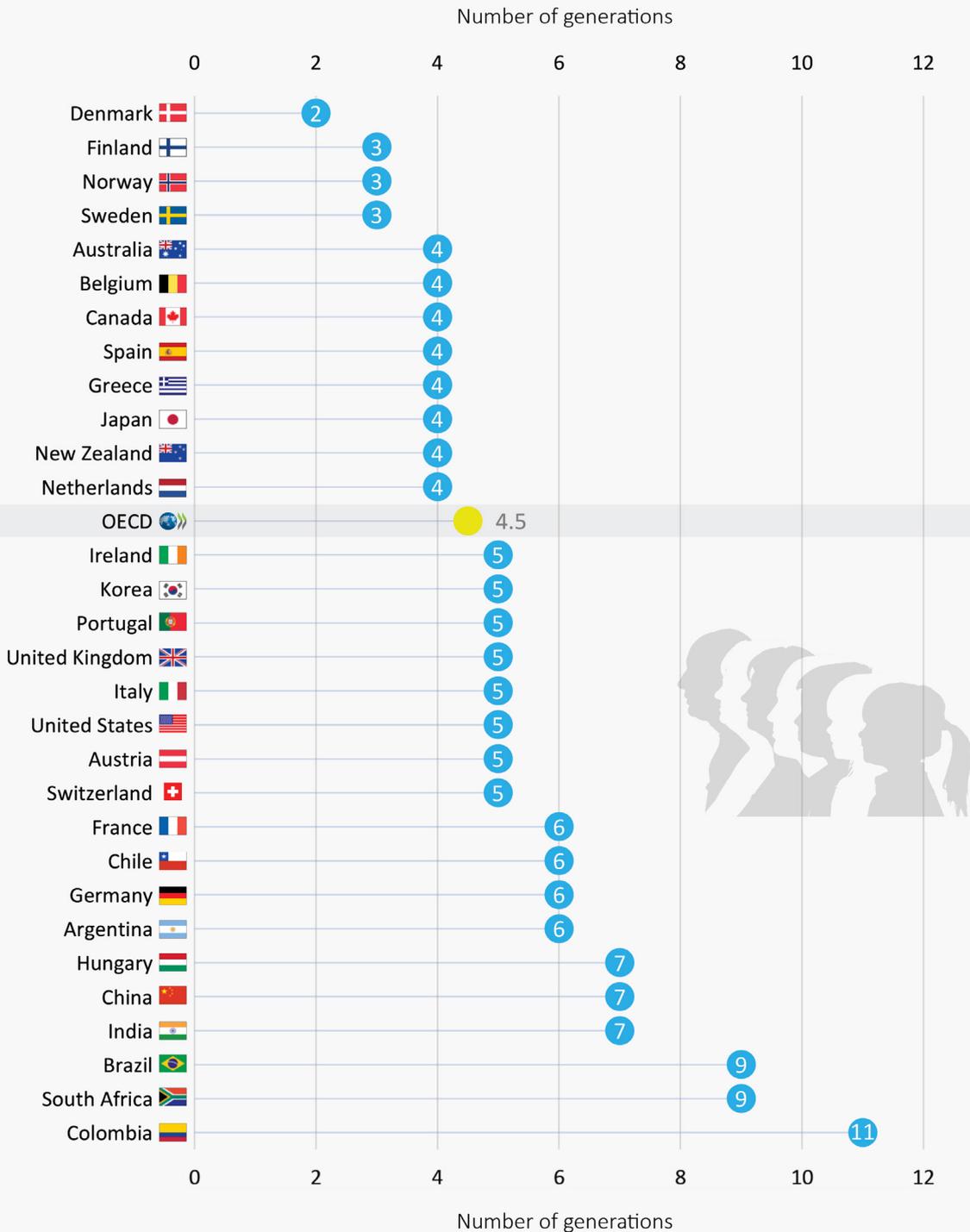
A coisa mais perversa associada a esta ideia da meritocracia, é que levou a uma corrente liberal anti-Estado. No fundo, a lógica é a seguinte: *“se eu fui bem sucedido na vida à conta do meu esforço e tu não foste bem sucedido porque és um preguiçoso e não te esforçaste o suficiente, porque é que eu tenho que pagar mais impostos para te sustentar a ti?”*

Surge assim a ideia do “Self Made Man” criado no vazio, como se não tivesse sido o Estado (ou seja, todos nós), os responsáveis pela criação das infraestruturas, das instituições e serviços que permitiram ao “Self Made Man” prosperar. Mas o mais importante, é que o Estado é dos poucos mecanismos que poderá impor um verdadeiro sistema meritocrático, ajudando a reduzir as desvantagens existentes entres os diferentes estratos sociais, para que as crianças que tiveram o azar de ser menos afortunadas nos ambientes em que nasceram, tenha menos desvantagens em comparação às crianças que nasceram em “berços de ouro”. Um estudo da OCDE mostra quantas gerações são necessárias para subir no estrato socioeconômico. E não há surpresas... países nórdicos, conhecidos pela sua menor desigualdade socioeconômica, permite uma mais rápida mobilidade social.



Income mobility across generations

Number of generations it would take for those born in low-income families to approach the mean income in their society



Note: Low-income families refer to the bottom 10% of the income distribution, OECD average based on 24 member countries.

Source: OECD: A Broken Social Elevator? How to promote Social Mobility, Figure 1.5

URL: oe.cd/social-mobility-2018

Não só isso, como o desrespeito pelo Estado demonstrado por esta ala meritocrática é um pontapé na boca a todos nós, já que o investimento público em investigação, inovação, tecnologia é um dos grandes pilares que permite que estes “Self Made Man” vão surgindo. O telemóvel que temos na mão, é graças ao investimento do Estado. Mesma coisa para GPS, baterias de lítio, airbags e a Internet. E a mesma coisa para muitos dos fármacos que consumimos hoje em dia (1, 2, 3).

Mas não é apenas isso. É a sociedade e todas as instituições criadas pela sociedade que permitiram a evolução cultural e a acumulação de conhecimento. Portanto, quando um “Self Made Man” cria alguma tecnologia revolucionária, o mérito dele é uma ínfima parte de todo o processo de criação, já que assenta em conhecimento produzido por milhares de pessoas que o antecederam. Aliás, hoje em dia grandes descobertas são feitas por equipas de pessoas e não por uma pessoa só, dada a complexidade cada vez maior em fazer avançar o conhecimento e produzir tecnologia.

Mas mais...estes meritocratas não seriam nada, na ausência das pessoas “sem grande mérito” ou status social, que lhes produzem a comida, constroem a casa, mantêm os sistemas de canalização, de eletricidade e aquecimento, fazem recolha do lixo, etc. Aqueles funcionários sem mérito que recebem pouco, mas que mantêm todas as nossas infraestruturas a funcionar.

Citando o Ricardo Lopes, do Canal Dissenter, esta atitude dos meritocratas *“é uma falta de respeito abjeta pela sociedade em que vivem, pela longa história da humanidade e o nível mais alto de arrogância e egocentrismo que alguém pode atingir.”*

O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se

transformar neste “Self Made Man”, super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido.

Conclusão

Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade.

Que fique claro, não se está a falar contra os empreendedores. Eles têm mérito e alguns deles revolucionaram a sociedade em que vivemos. Agora, que se acabe com esta ideia que surgem no vazio, que o seu mérito é exclusivamente seu e que os com pouco mérito o são por “preguiça” e “não se terem esforçado o suficiente”. Obviamente que também existem os preguiçosos, mas a generalização como forma de atacar o Estado Social para reduzir a contribuição do “Self Made Man” via impostos para a sociedade, é só ridícula.

E, para quem acha que o “Self Made Man” conseguiu erguer-se à custa de um trabalho imenso, investindo 100 horas por semana na sua carreira, desengane-se. Os CEOs trabalham em média 60 horas por semana. Não é mau... mas agora vamos imaginar a mãe solteira com dois empregos, a receber o ordenado mínimo, sem ajuda em casa para tomar conta dos filhos, o que significa que ainda tem que fazer a lida doméstica e acompanhar as crianças na escola... faltará esforço a esta pessoa? Onde está a sua recompensa por este esforço? Ou terá tido azar relativamente às suas condicionantes de vida?

E terminamos com um vídeo do Rationality Rules (https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=e5GB5mZbOyM&feature=emb_logo), que devia ser visto por todos estes Self Made Man liberais, que pensam no Estado como um sorvedouro de impostos inútil, que apenas serve para matar a iniciativa privada.



FONACATE

Fórum Nacional Permanente
de Carreiras Típicas de Estado

www.fonacate.org.br