

Avaliação: uma perspectiva sociológica

ROBERTO AUGUSTO DA MATTA *

1. Introdução; 2. A especialidade do caso brasileiro; 3. A lei universal, os amigos e o problema da avaliação; 4. Conclusões e problemas para pesquisa empírica.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é em contribuir para uma elucidação sociológica dos debates travados em 28 de abril de 1978, como parte do Programa de Pesquisa Organizacional e Administrativa da Fundação Getúlio Vargas.

O trabalho se divide em itens, cada qual interessado em comentar os problemas levantados de um ângulo antropológico (sociologia comparada).

Começarei por colocar problemas muito gerais. O assunto é sociologicamente palpitante, num país onde regulamentos, decretos, normas, leis, portarias etc. *criam e resolvem* a realidade em seus múltiplos e variados planos. O problema remete, de um lado, às questões de um passado muito remoto, onde Brasil e Portugal se ligam como constelações socioculturais entrelaçadas. Basta dizer, como exemplo disso, que a legislação do tempo de D. Manuel, as Ordenações Manuelinas, foi editada e redigida no reinado de um dos Filipes de Castela e ficaram-se chamando Código Filipino do qual, segundo Rodolfo Garcia, muitas disposições vigoraram entre nós até a promulgação do Código Criminal, em 1830, e do Código do Processo Civil, em 1832.¹

Por outro lado, a questão remete ao próprio esqueleto da nossa sociedade, cuja realidade política e social foi moldada, ela própria, pelos decretos, já que sempre se toma a totalidade e não os indivíduos (com suas associações) como base para definir o mundo. Disso foram exemplos os decretos do

* Professor do Curso de Pós-Graduação em Antropologia do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

¹ Garcia, Rodolfo. *Ensaio sobre a história política e administrativa do Brasil (1500-1910)*. Rio de Janeiro. MEC & Livraria José Olympio Ed., 1975.

Senhor El-Rei de Portugal, que transformaram Capitânicas em Governos-Gerais, Governos-Gerais em Vice-Reinados, Vice-Reinados em Império e, mais tarde com a participação do próprio Regente, em Império independente. Saberemos nós realmente operar a sociedade sem o concurso globalizador das legislações e planejamentos nacionais? De fato, no plano sociológico, trata-se quase de inverter a proposição corrente de que é o conjunto de indivíduos que inventa o todo. No Brasil, convém repetir — é a legislação global, totalizante que sempre engendra o caso particular, difícil e claro na sua gritante e complexa individualidade.

Existem, então, duas ordens de problemas na sociologia do assunto:

- a) problemas históricos (não tocados na nossa discussão e completamente ignorados, como se o DASP ou o funcionalismo público brasileiro fossem algo novo, ou, o que é pior, como se fossem tão eternos e “naturais”, que dispensassem tranqüilamente o estudo de sua gênese e transformações. (Esse é um tema básico, mas no qual não posso entrar aqui);
- b) problemas sociais, políticos, econômicos, psicológicos e administrativos, que foram realmente os problemas colocados e discutidos.

Falarei da segunda ordem de problemas, tocando em assuntos que considero relevantes, pois minhas pesquisas dizem algo do assunto.

2. A especialidade do caso brasileiro

Em geral, as pesquisas sociais realizadas no Brasil tendem a universalizar o nosso caso. O Brasil nada mais seria do que um “país capitalista dependente”, com todas as mazelas decorrentes dessa situação. Como o Peru, o Chile e a Bolívia. Aqui, começo com uma pergunta invertida: o que faz o Brasil ser o Brasil? Isto é, qual a especificidade do caso brasileiro?

Alguns fatores são logo dados: colonização pelos portugueses; a falta de riquezas minerais; o fato do Estado português estar formado — e bem formado — à época da colonização; o evento do Brasil ter-se constituído em Império, o que adiou a ideologia republicana e deu margem a uma “consolidação social e cultural”; o fato do país ter uma forte economia de base escravista, o que veio reforçar as hierarquias sociais, permitindo muitas gradações entre estados e uma visão gradualística, complementar e inclusiva do mundo sem instituições individualizadoras, como foi o caso dos Estados Unidos.

Tratando desses problemas, cheguei logo ao caso complexo de instituições nacionais não estudadas, como o carnaval, o futebol e a música popular, instituições que são verdadeiras “praças sociais”, isto é, pontos de encontro para diversas classes sociais e meios de elaboração ideológica de problemas concretos da sociedade. A partir disso, cheguei logo ao estudo de “zonas abertas”, como o carnaval, e de “zonas fechadas”, como a expressão e rito do “você sabe com quem está falando?”, o que nos remete,

creio, à problemática central do funcionalismo público brasileiro e dos problemas da avaliação.

Neste estudo, fiz algumas perguntas relativas ao fenômeno do “você sabe com quem está falando?”:

1. Era algo comum? A resposta indicou que sim. Todos conheciam esse rito, mesmo sendo de classes sociais diferentes. É realmente nacional.
2. Ocorreria em outras sociedades? Não, o caso americano e inglês revelavam rituais interpessoais de autoridade bem diferentes.
3. Era historicamente fundamentado? Sim, já Machado de Assis e Lima Barreto falam dessas hierarquias personalistas respectivamente no século XIX e no início do século XX.
4. Era um procedimento em vias de desaparecer? Não, as mudanças dos tempos recentes provocavam ainda mais o seu uso, precisamente por colocar em risco a “boa consciência de posição social”.
5. Finalmente, o que estava por trás dessa expressão? Qual o seu significado sociológico?

Os casos pesquisados demonstram alguns pontos críticos para o nosso problema.

O primeiro, e o mais básico, é um evidente contraste entre a regra geral, a lei ou regulamento universal e a pessoa a quem a lei se aplica. Noto que o “você sabe com quem está falando?” nasce precisamente dessa tentativa de aplicar a lei a um caso particular, a uma pessoa que se considera (e às vezes é mesmo) especial. O “você sabe com quem está falando?”, então, usado por quem alega uma relação importante (ou uma substância interna importante através de uma relação), liquida com o individualismo que finda toda a aplicação jurídica nas nações modernas: a relação de todos, em condições de igualdade com uma lei geral, universal. Noto que não foi por acaso que as regras assumiram a denominação de “leis”, no mundo ocidental. Como as leis da física ou da história natural, elas deveriam submeter, em condições de absoluta igualdade, todos os indivíduos de um dado sistema. Mas o “você sabe com quem está falando?” elimina essa possibilidade e provoca uma verdadeira “curvatura” da lei, permitindo que se possa personalizar um caso (e uma posição).

Chegamos, então, por meio da analogia estrutural, àquele velho ditado que diz: “aos amigos tudo e aos inimigos a lei”. Ou seja: estabelecemos uma diferença entre quem está só e individualizado no sistema (sem amigos, padrinhos e redes de patronagem e relações sociais) e os que são “amigos” ou “afilhados”, estes para quem as leis devem necessariamente sofrer uma curvatura especial.

Essa combinação do formal e do informal, do universal e do particular, do geral e do especial, da lei fria e totalizadora e da rede de simpatias pessoais com peso estrutural, são as características do nosso sistema. Isso independentemente dos fatores, digamos, objetivos, que existem em todas as organizações. Aqui, é minha tese, esses fatores também existem, mas

estão submetidos aos dilemas anunciados. É isso que dá especificidade ao caso brasileiro.

3. A lei universal, os amigos e o problema da avaliação

Temos, no Brasil, um sistema onde a totalidade é privilegiada pelos sistemas legais. Mas o dilema se coloca porque, ao lado disso, temos também um sistema de relações pessoais como um peso estrutural. Aqui, não fizemos a ruptura entre o sistema legal e o sistema de amizades, como ocorreu com a Reforma Protestante, que divorciou os homens da ordem eclesiástica, individualizou o mundo e, com isso, engendrou a responsabilidade individualizada de todos perante as leis globais do Criador e do Estado nacional burguês. Ficamos, de fato, a meio caminho: no terreno rico em possibilidades e conflitos entre a lei e o interesse pessoal.

Creio que desse dilema maior todos os outros decorrem, como uma espécie de constelação de problemas, uns ligados com os outros, formando uma síndrome cultural e política das mais interessantes, como veremos a seguir.

3.1 *Problemas específicos da avaliação de um ponto de vista sociológico*

Como é possível avaliar individualmente — pois esse é um pressuposto do sistema de avaliação implantado — quando o mundo nos é dado de modo global, totalizado? Em outras palavras, como é possível *individualizar* quando todo o nosso julgamento e orientação têm caráter muito mais relacionais? O que vale entre nós é uma relação, que aparentemente — e na maioria dos casos — conta mais do que o indivíduo isolado, esse sempre visto como uma entidade sumamente negativa.

Disso decorrem alguns problemas indicados nas discussões:

1. O problema é a omissão dos chefes, engajados na avaliação dos seus “comandados”. Os chefes, de fato, não assumem o papel de chefes, seja porque existe rodízio e na próxima vez ele é que poderá sofrer as consequências (o problema de sempre querer “relacionar-se as pessoas certas no momento certo”) ou, como ocorreu no BNDE, no exemplo dado por Beatriz Wahrlich, onde “os chefes tinham entrado em conluio para fazer rodízio nas posições” evitando, assim, uma hierarquização palpável em suas posições.

Mas como o chefe pode realmente assumir responsabilidades, se não mudou (ou mudou muito pouco) a situação global do sistema do qual ele faz parte, no sentido de que o funcionalismo público é visto como uma massa, uma totalidade indivisa, quando deveria ser visto como uma realidade individualizada, com muitas realidades diversas e, tendo, por isso mesmo, objetivos diferentes? Não se individualiza sem objetivos demarcados, vale dizer,

sem o reconhecimento explícito das individualidades não se pode ter um esquema definido de boa descrição de papéis sociais: no caso, do papel de chefe. Creio que pouco vale constatar, como várias vezes não documento, a “falta de responsabilidade” ou o “medo de assumir” responsabilidade dos chefes, quando não há: a) uma redefinição da ideologia do funcionalismo público; b) uma individualização dos órgãos que são parte desse domínio gigantesco e complexo, com o reconhecimento de suas diferenças específicas; c) a determinação de objetivos para esses órgãos, de modo que possam assegurar e sentir seus caminhos.

Diria, ainda, dentro deste tópico, que para isso seria ainda preciso divorciar radicalmente o campo do funcionalismo público do campo político. Quero com isso dizer que o funcionalismo público teria realmente que ser profissionalizado, com salários e qualificações adequadas, sendo orientado e dirigido de dentro para fora e não mais, como ocorre sempre, de fora para dentro (e de cima para baixo), como um domínio onde os governantes fornecem prêmios e castigos políticos. Diminuir consideravelmente essa área de manobra dos executivos governamentais seria fundamental para que um sistema de responsabilidade e a criação de uma ética fossem realmente desenvolvidos. Isso foi muito bem colocado por Paulo Roberto Motta, quando discutia o problema da responsabilidade, problema esse, víamos logo, ligado de perto ao da individualização dos órgãos dentro de um domínio terrivelmente entrelaçado e totalmente inclusivo.

2. Um segundo problema — ou dilema — parece ser o seguinte: como inovar (e inovar aqui é promover, desenvolver novas hierarquias de pessoas, recompensar o mérito e o desempenho, etc.) num sistema que odeia de fato as inovações? Em outras palavras, como inovar e promover a mobilidade num sistema que não deseja de modo algum ser tirado de sua própria inércia? O sistema é hierarquizado de forma paralisante. Como forçar a mudança numa área onde os indivíduos entram em busca de mais igualdade e de compensação para suas diferenças, como é o caso do domínio do funcionalismo público?

Ao lado disso, temos novamente o problema da falta de responsabilidade. Pois se não há prêmios para a inovação, também não há sanção negativa para quem não produz. E como não existem objetivos nem prestação de contas, pois tudo é altamente hierarquizado e centralizado, não pode haver inovação... a menos que se inove por meios forçados: de decretos, leis e regulamentos, obrigando a avaliar e a promover. E isso só poderá trazer conflitos e problemas.

3. Um terceiro problema, e esse é fundamental, é a evitação do confronto face a face dentro do sistema brasileiro. Isso significa que, no Brasil, como em outros sistemas,² evita-se a todo o custo o confronto pessoal e direto, tão comum, por exemplo, nas sociedades que fizeram a Reforma Protes-

² Crozier, Michel. *The bureaucratic phenomenon*. Phoenix Books, The University of Chicago Press, 1964.

tante, quando todos aprenderam a enfrentar Deus (em sua ira e desgosto) de modo direto, sem intermediações. Em sistemas assim, creio que se pode descobrir um longo hábito de hierarquizações e de prevalência da totalidade sobre os indivíduos. Desse modo, as pessoas estão em escalas diferenciais de poder, não porque assim o mereceram pelo seu desempenho ou mérito, mas porque assim nasceram. Essa é, com algumas variações, a ideologia típica de sistemas aristocráticos, e eu creio que no Brasil, é o que vigora em maior ou menor grau. Há uma tendência a considerar a posição social como inata e indiscutível, embora a ascensão seja viável, sobretudo baseada no aumento de poder financeiro; então discriminamos com base em outro eixo classificatório. Poderia não ser o dinheiro, mas a cor ou a cultura. Em outras palavras, justificamos nossas escalas hierárquicas com marcas sociais carregadas. Marcamos substantivamente e não de modo totalmente externo, pelas coisas de fora.

Em sistemas altamente hierarquizados e assim ordenados por meio de substância, o risco do confronto face a face tornar-se violento é muito alto. Some-se a isso o peso que damos a cada pessoa no sistema, numa sociedade que hierarquiza e divide para poder compensar, nos homens, em corpo e alma, de modo que a alma pode ser pura e nobre, mas o corpo preto e pobre. Aqui todos têm um peso muito alto e valem muito desde que se tornem pessoas. Ora, numa repartição pública, onde todos se conhecem e têm relações pessoais, sem as quais a vida e o trabalho seriam impossíveis, todos têm *dignidade humana*. Num sistema assim, tão cheio de complementariedades morais, como é possível realmente avaliar e, como consequência, provocar uma hierarquia clara direta, por meio do mérito e do desempenho? Como é possível tomar o desempenho como área privilegiada, num sistema que não pode acreditar no desempenho porque acreditar nisso supõe eliminar uma área de compensação social enorme, condenando milhões ao estado puro, nu e cru, de indigência. Veja bem o leitor: nós dizemos que milhões estão em situação péssima não pelo seu desempenho, o que é verdade. Mas também desculpamos tudo porque falamos em “falta de sorte”, “condições econômicas” e “destino”, o que é uma meia verdade e um modo claro de compensação social e política. Numa organização social como o funcionalismo público, totalmente aberta e inclusiva, sem ética forte, sem nenhuma individualização, como é possível estabelecer o desempenho como medida de valor, se todo o problema é precisamente justificar o fracasso pelo destino?

Creio que esse é um problema de ideologia e valor social de grande profundidade e que deveria ser testado por meio da pesquisa empírica.

Essa evitação do confronto face a face como uma função da hierarquia seria um dos pontos (ou o ponto?) focais de outras tendências citadas no seminário como os fatores estruturais para a doença do funcionalismo, indicadas por Paranhos Velloso: ainda enfatiza os processos mais que as metas (e isso se liga, como se disse, à carência de individualização), a centralização de poder em detrimento de maior responsabilidade à periferia, o

personalismo à frente do profissionalismo, todos os fatores — completa o autor — que concorrem para as dificuldades de avaliação. Todos os fatores indicados podem ser rastreados facilmente aos problemas do individualismo (e possibilidade de definir objetivos e excluir pessoas, prestar responsabilidades e descentralizar), em oposição a um domínio da nossa realidade (o funcionalismo público) que tem propósitos francamente políticos, sendo orientado de cima para baixo e de fora para dentro.

No caso desse dilema (evitação do confronto face a face), são muitos os exemplos relatados na mesa-redonda. Um deles foi relatado por Tinoco Mello, ao colocar o rodízio e a política de pessoal como um fator de *acerto*. Mas é muito mais realístico tomar isso como índice de falta de profissionalização e como fator negativo dentro do quadro global, como fizeram quase todos. Desse modo, quem quer ser responsável, como colocou Maria do Socorro Vieira, e afetar definitivamente a vida de “pais de família nordestinos, com 10 filhos?” É — ela continua na mesma página — muito mais fácil premiar. Por quê? Porque estamos não só na ética do “bom-mocismo” e do “todos são iguais” (naquele domínio), como também estamos no reinado do “não vale a pena” porque o patrão está muito longe e não existem objetivos palpáveis para serem cumpridos.

4. Isso nos conduz a um quarto problema, qual seja o da falta de continuidade dentro do funcionalismo público, o que tem causado a implementação de várias políticas, com o conseqüente aumento da perda de profissionalização. O funcionalismo público é aberto, quando visto como um campo social. Muito diferente, conforme acentuei na mesa-redonda, do campo social da Igreja e das Forças Armadas, onde o domínio de atividades é altamente fechado. Temos aqui a distinção clássica, feita por Erving Goffman³ entre “instituições parciais” e “totais”, isto é, instituições que implicam um total envolvimento da vida dos seus membros, cercando-os por todos os lados e, por isso mesmo, provendo-os com o que chamamos de “éticas” ou “ideologias” muito fortes. Mas, para isso, é preciso que a instituição tenha mecanismos específicos de individualização e fechamento, como mecanismos especiais de recrutamento, valores internos diferenciados da sociedade mais inclusiva, atividades diferenciadas, símbolos e rituais próprios, objetivos bem traçados, enfim, tudo aquilo que cria uma área especial, bem marcada, o campo social da instituição. É isso que conduz certas instituições a terem uma ética forte, como o Exército ou a Igreja, embora em ambas existam hierarquias e promoções — e, naturalmente, avaliações. Mas como realizar isso num campo como o do funcionalismo público federal, que abrange 378 mil pessoas e que contém em seu bojo desde instituições com possibilidades de grande fechamento, como as universidades federais, até os serviços federais que atendem ao público e são, portanto, entidades abertas, como as repartições de arrecadação, por exemplo? A solução seria uma modificação com tendência individualizante, ver-

³ Goffman, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Perspectiva.

dadeiramente inovadora no nosso quadro social e, junto com essa libertação dos órgãos submetidos ao DASP, as avaliações. Ficamos, assim, com essa dificuldade de fechamento ou de exclusão que se constitui num dos nossos dilemas mais fortes e que, no caso em pauta, impede a promoção e a exclusão de pessoas. O sistema, então, como vimos no decorrer da mesa-redonda, escalona e força a hierarquia, mas não exclui.

5. Um quinto problema é o de conhecer melhor o campo mesmo do funcionalismo público, o que absolutamente não acontece. E aqui tenho algumas hipóteses de trabalho que parecem importantes:

a) numa sociedade, o mundo se divide em campos sociais bem marcados, sem o que as coisas não fazem sentido. No caso brasileiro, o campo da *rua* (onde está o amor, a família e o amparo. Posso ser confundido na rua com um moleque ou marginal, mas, em casa, sou alguém, sou gente. Podemos, inclusive, classificar pessoas que têm um lugar em casa e outro na *rua* (onde está o trabalho e a dureza da vida) está em oposição ao da *casa* onde está o amor, a família e o amparo. Posso ser confundido na rua lugar na rua, isto é, são ninguém os marginais. Pois bem, diante de uma sociedade assim articulada, a que local corresponde o domínio do trabalho?

b) É claro que o trabalho está localizado fora de casa. Mas onde está o campo do funcionalismo público? É bom ter em mente que o Governo, no Brasil, tem duas faces. Uma é muito dura (é o que hoje chamamos de Estado), fonte de toda a autoridade e de todas as coerções. Outra face, porém, é branda: trata-se do Governo enquanto pai de todos, criador de empregos, doador de dinheiros, fomentador do progresso, aliviador de sofrimentos. Creio — e isso é uma hipótese — que o campo do funcionalismo público se situa nessa área. É do lado da face benevolente e paternalista que está o funcionalismo. Ele, assim, serve como mecanismo de ascensão social, de igualdade — e isso num universo social onde todos já estão classificados de nascença. Será, então, que esse campo, que é visto e concebido como aberto e amplo, pode ser fechado com um sistema de avaliação e promoção que o iria tornar uma fonte de novas hierarquizações? Creio que esse é um problema interessante e que poderia ser perseguido pela pesquisa empírica, por meio de entrevistas com funcionários públicos. Isso poderia trazer bons subsídios para um problema que é bastante complexo.

4. Conclusões e problemas para a pesquisa empírica

Como verifica o leitor, é variado o espectro da problemática. Ela, porém, remete, a meu ver, ao coração do dilema brasileiro, pois nos conduz ao problema fundamental de uma sociedade hierarquizante e igualitária. O seu lado hierárquico é fundado numa lógica substantiva; o seu lado igualitário atua por meio de leis, decretos e regulamentos, todos universalizantes e alguns normativos, legislando o que será e nunca o que realmente é. O

drama e as dificuldades da avaliação no campo do funcionalismo caem, a meu ver, dentro desse quadro e se constituem num campo privilegiado para o trabalho científico, já que permitiria ampliar muito o conhecimento de nossa sociedade numa área básica de sua existência.

Para tanto, teríamos que conhecer melhor os seguintes problemas:

1. Tomando alguns órgãos da administração federal para estudo, verificar as relações entre as redes legislativas e oficiais e as redes pessoais que realmente existem dentro das instituições. Em outras palavras, qual a sua estrutura oficial e a sua estrutura informal, e como se tocam e se comunicam?
2. Ver como é definido, pelos próprios funcionários, o campo do funcionalismo público federal, e como esse campo contrasta com outros, como a Igreja, o comércio, as Forças Armadas etc.
3. Ver como o sistema de promoções é articulado e atualizado em outros domínios sociais e, pela comparação, como isso é realizado na prática do funcionalismo com mais casos concretos e detalhes.
4. Procurar saber como o funcionário público se define a si próprio e como se pode chegar, por meio dessas autodefinições, ao que se poderia chamar de “ideologia e valores do funcionalismo público federal”.
5. Ver, finalmente, como se dá, nesse campo específico, a interrelação entre leis universalizantes e impessoais e redes concretas de relações pessoais, operando em zonas específicas da nossa sociedade: nas repartições federais. O que ocorre quando um decreto, como o da avaliação, vem determinar transformações nessa rede. Como é que ela se defende e protege? Esse seria um ponto importante na corrente pesquisa.

São esses, em suma, os pontos e comentários que tinha a realizar e as questões para a futura pesquisa que poderia sugerir, com base na minha experiência.