

Data do recebimento: 30/06/2021

Data do Aceite: 26/07/2021

.....

PRINCÍPIO DA AUTONOMIA NO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS APÓS EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998

.....

PRINCIPLE OF AUTONOMY IN THE LEGAL
REGIME OF PUBLIC SERVANTS AFTER
CONSTITUTIONAL AMENDMENT 19/1998

Daniel Telles de Menezes¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Modelos de administração e regras de pessoal e processos nas últimas décadas; 2. Princípio da Autonomia como ferramenta para promoção da eficiência; 3. Conclusão; Referências.

1 - Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (2016). Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes (2009). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2002). Atualmente é Procurador da Fazenda Nacional em Santo André, São Paulo. Endereço do Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8165942081710947>.



RESUMO: Este artigo se propõe a discutir a necessidade e as possibilidades de adoção do princípio da autonomia funcional como norma fundamental para a gestão de pessoas no âmbito do serviço público no Brasil. A hipótese nele sustentada é de que a alteração promovida pela Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, mediante introdução do princípio da eficiência, depende, para sua completa efetivação, de modificação do regime jurídico funcional dos servidores públicos, a fim de alcançar a eficiência e, para isso, é necessário ressignificar os princípios da legalidade e impessoalidade, para abrir caminho para alterações estatutárias alinhadas às práticas de gestão de recursos humanos consistentes com a ideia de promoção da inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Reforma Administrativa. Eficiência. Inovação. Autonomia Funcional.

ABSTRACT: This article aims to discuss the need and possibilities for adopting the principle of functional autonomy as a fundamental norm for human resources management in Brazilian public service. The hypothesis supported therein is that the reform promoted by Constitutional Amendment 19, of June 4, 1998, by introducing the principle of efficiency depends, for its complete implementation, on the modification of the functional legal regime of public servants, in order to achieve the efficiency and that for this it is necessary to reframe the principles of legality and impersonality in order to pave the way for statutory changes in line with human resource management practices consistent with the idea of promoting innovation.

KEYWORDS: Administrative Law. Administrative Reform. Efficiency. Innovation. Functional Autonomy.



INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, que instituiu um Estado regulador da ordem social e econômica, provedor de bens comuns e promotor da justiça, duas tendências disputam a hegemonia sobre o papel e a estruturação da administração pública, o funcionamento de seus serviços e o regime funcional de seus servidores. De um lado, aqueles que enxergam o Estado como necessariamente inefetivo e ineficiente, razão pela qual propõem que seja contido em proporções mínimas e intensamente controlado. De outro, aqueles que sustentam a necessidade de uma atuação estatal mais expandida, mas reconhecem a existência de déficits de efetividade e eficiência a serem solucionados. Esta disputa tem informado o processo de reforma do texto constitucional, ora reduzindo a intervenção direta do Estado, ora buscando aperfeiçoá-la. Neste contexto a Emenda Constitucional número 19, entre outras alterações, introduziu o princípio da eficiência no regramento da administração pública, contudo, desde então, não se verificaram alterações em sua estrutura, o que se confirma, dentre outras maneiras, pela subsistência do impulso reformador contido na Proposta de Emenda Constitucional número 32, de 2020, em tramitação no Congresso Nacional.

O presente estudo explora a hipótese de a razão para o não atingimento dos fins pretendidos com a introdução do princípio da eficiência repousar no déficit de transposição deste para o regime jurídico dos servidores públicos, que no caso federal encontra-se estabelecido na Lei 8.112/90, fazendo com que a atuação dos agentes públicos siga orientada, ou mesmo determinada, por regras que inibiriam o ganho de eficiência.

A abordagem proposta é essencialmente teórica. Parte-se do estudo dos modelos históricos de organização e atuação da administração, e do seu conjunto de regras até a Lei 8.987/95. Em seguida, passa-se à análise da eficiência como vetor de transformação da administração pública e da compatibilidade das regras então estabelecidas com este novo princípio. Adiante, se realiza um estudo exploratório de novas práticas identificadas pela teoria da administração para a gestão de pessoas e processos de trabalho, centradas na autonomia dos agentes e no estímulo à inovação, e seu efeito no ganho de produtividade. Ao final, são feitos apontamentos quanto à possibilidade e à eficácia da implantação destas práticas ao serviço público brasileiro, a fim de realizar o valor da eficiência, incorporado ao texto constitucional, mediante adoção do princípio da autonomia funcional e de regras que o transponham para o cotidiano da administração.

1. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO E REGRAS DE PESSOAL E PROCESSOS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

O estudo aqui proposto poder ser definido como uma investigação acerca da compatibilidade e suficiência das regras que compõem o Estatuto Jurídico dos Servidores Públicos, para a consecução do objetivo constitucional de estruturar uma administração eficiente na prestação de serviços. Estabelecido o objeto de estudo, convém delimitá-lo, definindo o que se entende por seus principais componentes: administração, serviços públicos, eficiência, regime jurídico, servidores públicos.

Parte-se de um conceito abrangente de administração pública proposto por MEDAUAR (2006, p. 44), para quem:



[A]dministração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população.

Como se pode observar, a autora apresenta um conceito estrito e funcional de administração como conjunto de atividades, enfatizando, portanto, os atos e processos que, orientados por finalidades públicas, auxiliam, organizam ou produzem. Contudo, a definição pode ser criticada por não considerar o aspecto subjetivo ou orgânico da administração, apontado por ALEXANDRINO *et al* (2004, p. 15) como “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas destinadas à execução das atividades administrativas”. A combinação dessas perspectivas parece fundamental aos objetivos deste estudo sobre a compatibilidade do regime jurídico dos servidores (subjetivo) com a prestação eficiente de serviços (funcional).

Quanto aos tipos, tradicionalmente se classificam as administrações públicas em três modelos referidos por BRESSER-PEREIRA (1996): a patrimonialista, que caracterizava as monarquias absolutas; a burocrática, de inspiração Weberiana e implantada no Brasil na década de 1930; e a gerencial, inspirada, nos anos de 1980, pela administração de empresas.

Avançando ao segundo conceito, DUGUIT (2001, p. 36, *apud* ARAGÃO, 2013, p. 76) ensinava a respeito de serviço público que este:

É toda atividade cujo cumprimento deve ser regulado, assegurado e fiscalizado pelos governantes, por ser indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, e de tal natureza que só possa ser assegurado plenamente pela intervenção da força governante.

A seu turno, para JÈZE (1914), serviços públicos seriam atividades prestadas (direta ou indiretamente) pelo Estado, sob o regime jurídico de Direito público, enquanto que, para HAU-RIOU (1933, p. 67), serviço público é “uma organização pública de poderes, de competências e de costumes com a função de prestar ao público, de maneira regular e contínua, um serviço determinado”. O próprio ARAGÃO (pp. 97-113) menciona, ainda, a concepção anglo-saxã de utilidades públicas como correlata a dos serviços públicos da tradição continental europeia, com a diferença de que naquele sistema, marcado pela abstenção estatal e pela distinção entre interesse público e interesse comum, as utilidades públicas seriam atividades privadas, excepcionalmente reguladas pelo Estado, regidas pelas regras do direito comum.

Estabelecidas as noções de Administração Pública e Serviço Público, convém analisar como são tratados, pela teoria jurídica, os agentes que informam a noção subjetiva da Administração Pública e prestam esses serviços. De acordo com HELY LOPES MEIRELLES (2008, p. 419), servidores públicos em sentido estrito são “os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrante da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas”, sendo curial notar que o célebre doutrinador coloca no centro de sua definição as ideias de sujeição a um regime jurídico e de titularidade de um cargo efetivo.

Avançando para o contexto de eficiência, tem-se que ele transcende os limites do direito, remontando à física, para a qual eficiência consiste na relação entre energia fornecida e trabalho

útil obtido em um processo. Já na economia, eficiência produtiva aparece como arranjo ideal em que nenhuma produção adicional poder ser obtida sem aumentar custos.

Ao tratar do princípio introduzido pelo constituinte reformador, COELHO *et alii* (2008, p. 834) informam que a eficiência consiste na exigência de que os gestores públicos não economizem esforços no desempenho de seus encargos, a fim de “otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação de suas múltiplas necessidades; numa palavra, que pratiquem a ‘boa administração’”.

Com base nas definições acima, é possível analisar a trajetória recente da administração pública no Brasil, conforme o modelo de fases descrito por Bresser-Pereira, em paralelo com regime funcional dos seus servidores, a fim de verificar se as transformações delineadas naquele modelo foram acompanhadas de reformas do serviço público capazes de induzir as transformações pretendidas.

Identifica-se a possibilidade de que a superação da administração patrimonialista em direção à uma administração burocrática no governo de Vargas, que, de acordo com BRESSER-PEREIRA, já conteria a semente de uma administração gerencial, teria sido bloqueada pelo autoritarismo do regime militar em prol de um arranjo patrimonialista de tipo distinto do que vigorou na velha república, no qual o estado se valeria de controles hierárquicos fortes e nomeações por critérios personalistas para favorecer a atuação no mercado de grupos empresariais ligados ao governo. Assim, o texto de 1988 representaria uma retomada, não uma transformação, mas uma correção de rumos na adoção do programa de administração tecnocrática, reorientado por princípios democráticos. Este movimento, no entanto, teria sido novamente interrompido pela hegemonia do pensamento neoliberal. Neste sentido, a reforma gerencial, proposta no final dos anos de 1990, teria se valido da percepção de insuficiência dos serviços públicos frente aos objetivos social-democráticos estabelecidos pela constituinte, em boa parte causada por crises de subfinanciamento, para propor uma redução do Estado travestida de modernização.

Apesar do hiato expansionista dos serviços entre 2003 e 2013, em nova correção de rumos, a dificuldade do governo federal responder satisfatoriamente aos anseios manifestados pela população em junho de 2013, assim como a abdicação do programa apresentado nas eleições do ano seguinte, teriam contribuído para reforçar aquela percepção e estimular que o novo governo, eleito em 2018, retomasse a agenda contracionista, novamente dissimulada sob a ideia de modernização.

A seguir, serão analisadas a trajetória constitucional e das leis que organizam o serviço público e regem seus servidores, a fim de confirmar essa primeira hipótese.

Identifica-se um primeiro momento, anterior à 1988, em que o viés autoritário do regime político se fez refletir em uma administração pública hierarquizada, com controles procedimentais intensos e baixo compromisso com os resultados. Nesta fase, o objeto aqui estudado é disciplinado pelo texto constitucional de 1969, pelo Decreto-Lei 200/67 e pela Lei 1.711/1952.

A Constituição de 1969 não se ocupou de estruturar a administração pública com princípios ou regras próprias, tampouco mencionou a prestação de serviços públicos de forma sistema-



tizada, como um dever do Estado para o cidadão, exceto no que se refere à previsão de concessão em seu artigo 167. Este modelo se mostrava compatível com uma noção de administração caudatária das lições de HAURIOU, centrada no poder de império e restrita às funções tradicionais de polícia e defesa. Isto não significa dizer que não houvesse serviços públicos no regime de 1969, mas que a constituição não os instituiu como deveres do Estado, sobre os quais coubesse falar em avaliação de efetividade ou eficiência.

Neste período, a administração estava organicamente estruturada por meio do Decreto-Lei 200/1967 como conjunto de “serviços integrados na estrutura da Presidência da República e dos Ministérios”, ou conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao Ministério, em cuja área de competência estivesse enquadrada sua principal atividade (art. 4º). De acordo com a lei, a administração deveria, ainda, obedecer aos princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, todos com forte conteúdo semântico totalitário, compreendendo a ideia de que as atividades deveriam ser planejadas de cima (*top down*) e, em seguida, delegadas ou descentralizadas para execução e formalização pelos órgãos inferiores, os quais permaneceriam controlados hierarquicamente.

Vale notar que o §8º do artigo 10, do Decreto-Lei, subordinava a aplicação da descentralização “às conveniências da segurança nacional”, o que revela mais uma vez o viés autoritário do texto. Da mesma forma, a delegação, que à primeira vista poderia remeter a um modelo de menor concentração de poder, não aparecia associada a competências ou capacidades especiais dos delegatários, mas à proximidade dos fatos e pessoas, tal como se verifica ocorrer nas hierarquias militares. Mais ainda, estabelecia o “controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado”. Por outro lado, nada dizia sobre fins ou resultados, sua efetividade e eficiência, salvo o dever de zelar pela economia de material, enfatizando, porém, a observância das normas que governam a atividade.

O regime jurídico dos servidores civis, à época, era estabelecido pela Lei 1.771/52, a qual continha um rol de deveres muito semelhante à lei atual². Tal como a vigente, a lei de

2 - L. 1.771/52 Art. 194. São deveres do funcionário:

- I – assiduidade,
- II – pontualidade;
- III – discrição;
- IV – urbanidade;
- V – lealdade às instituições constitucionais e administrativas a que servir;
- VI – observância das normas legais e regulamentares;
- VII – obediência às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- VIII – levar ao conhecimento da autoridade superior irregularidade de que tiver ciência em razão do cargo;
- IX – zelar pela economia e conservação do material que lhe fôr confiado;
- X – providenciar para que esteja sempre em ordem no assentamento individual a sua declaração de família;
- XI – atender prontamente:
 - a) às requisições para a defesa da Fazenda Pública;
 - b) à expedição das certidões requeridas para a defesa de direito.

1952 não continha regras sobre a aferição de merecimento para fins de promoção, tampouco concedia gratificação ou qualquer outra vantagem relacionada à excelência no desempenho das atividades³.

Em 1988 a estruturação da administração pública para prestar serviços à sociedade ganha sistematização no texto constitucional. Além de um extenso rol de prestações positivas a cargo do estado ao longo de toda a Carta, sobretudo nos Títulos II, VII e VIII, o artigo 37 organizava a Administração Pública em torno dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, além de dispor sobre o acesso aos cargos públicos, criação de entidades da administração indireta e paraestatais, processos de compras e alienações. Além disso, a Constituição mencionava, ainda no artigo 37, o procedimento para reclamação relativa à prestação de serviços públicos (§3º), bem como a responsabilidade pela falta do serviço (§6º). O texto constitucional ainda continha disposições sobre o regime jurídico dos servidores (arts. 39 a 41), plano de carreira, isonomia de remuneração e direitos sociais fundamentais. Por fim, o artigo 175 incumbiu textualmente ao poder público a prestação de serviços públicos, não apenas aqueles tipicamente estatais, como segurança e defesa, administração da justiça e tributária, relações diplomáticas, mas também outros decorrentes das disposições sobre a ordem econômica e social que impunham deveres ao Estado (art. 194, 196, 204, 205, entre outros).

O Decreto-Lei 200/1967 continuou em vigor, mas a Lei 1.771/52 foi ab-rogada pela Lei 8.112/90. Pela nova legislação, servidor passou a ser a pessoa investida em cargo, e este é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional. Contudo, no que diz respeito ao regime funcional ou política de recursos humanos, pouca coisa se alterou. As gratificações e adicionais permaneceram, salvo algumas exclusões, as mesmas, a saber: direção, chefia e assessoramento; natalina; por tempo de serviço (posteriormente revogada); por exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; por serviço extraordinário; por serviço noturno; por gozo de férias; e por encargo de curso ou concurso. Quanto às promoções, excluiu-se até mesmo a menção à promoção por merecimento, remetendo a disciplina, integralmente, à lei de cada carreira. Por fim, como se apontou, os deveres foram estabelecidos no artigo 116 sem grandes

3 - L. 1.771/52 Art. 145. Conceder-se-á gratificação:

- I – de função;
- II – pelo exercício do magistério;
- III – pela prestação de serviço extraordinário;
- IV – pela representação de gabinete;
- V – pelo exercício em determinadas zonas ou locais;
- VI – pela execução de trabalho de, natureza especial com risco de vida ou saúde
- VII – pela execução de trabalho técnico ou científico;
- VIII – por serviço ou estudo no estrangeiro;
- IX – pela participação em órgão de deliberação coletiva;
- X – pelo exercício:
 - a) do encargo de auxiliar ou membro de banca e comissões de concurso;
 - b) de encargo de auxiliar ou professor em curso legalmente instituído;
- XI – adicional por tempo de serviço.



inovações⁴, sendo dignas de nota, apenas, a inclusão do dever de exercer as atribuições com zelo e dedicação, e a generalização do dever de presteza.

Esse era o cenário legislativo no momento da aprovação da Emenda Constitucional número 19, de 1998, que, entre outras modificações, introduziu o princípio da eficiência entre os reitores da administração pública. Neste sentido, a Exposição de Motivos nº 49, de 18 de agosto de 1995, que acompanhou a Proposta de Emenda à Constituição número 173/1995, que resultou na EC nº 19/1998, dizia:

O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entavam a implantação de novos princípios modelos e técnicas de gestão.

No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo a crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários.

Adiante, a mensagem afirmava o que se pretendia com a reforma:

Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.

Analisando a reforma proposta pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso,

4 - L. 8.112/90 Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza:

a) ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo;

b) à expedição de certidões requeridas para defesa de direito ou esclarecimento de situações de interesse pessoal;

c) às requisições para a defesa da Fazenda Pública.

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.



BRESSER-PEREIRA (1996, p. 7) afirmou que se tratava da segunda reforma administrativa do Brasil, apoiada na proposta de administração pública gerencial como resposta à crise do Estado dos anos oitenta, sobretudo fiscal, e que “emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.” (p. 9). Ainda em suas palavras, crise da administração burocrática teria relação com a incapacidade do regime militar de superar seus traços de patrimonialismo e porque o regime, ao invés de redefinir carreiras e processos, teria preferido o caminho do recrutamento por meio de empresas estatais. Contudo, sustenta que o agravamento da crise do modelo teria decorrido de um enrijecimento burocrático extremo após 1988.

Mesmo com a reforma em 1998, não houve alteração no Decreto-Lei 200/67. A principal inovação no tema, neste período, foi a edição da lei 8.987/1995, que, apesar de anterior à EC 19, se insere no mesmo contexto, versando sobre a concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Assim, em vez de se promover uma atualização nos procedimentos a serem observados na prestação de serviços à população, pelo poder público e seus agentes, optou-se por disciplinar sua prestação por terceiros, sob o regime mercantil.

A seu turno, a Lei 8.112/90 foi alterada para suprimir o adicional por tempo de serviço (art. 61, III), bem como a licença prêmio por assiduidade (art. 81, V). Assim, não se verificaram mudanças substanciais nas práticas da administração que pudessem ser atribuídas à reforma institucional promovida em 1998, tanto assim que, em 2013, eclodiram manifestações populares, cujo estopim foi a qualidade dos serviços públicos, notadamente os de transporte público urbano, regulados, justamente, pela única lei nova que simbolizava a adoção da administração gerencial. Além disso, em 2020, foi apresentada nova proposta de emenda constitucional para reformar a administração, novamente baseada na ideia de que o marco normativo constitucional seria um entrave para a realização do desejo de modernização dos serviços públicos.

Sustenta-se, ao contrário de Bresser-Pereira, que a insuficiente realização do projeto de profissionalização burocrática, nas décadas de 1930 e 1967, ou de eficiência, nos anos 2000, ao invés de serem desvios de trajetória, comprovam o fato de que tais valores não eram objetivos reais do legislador das reformas, mas argumentos retóricos para a implementação de outras pautas. Como evidência deste fato, aponta-se que não foram feitos esforços para alterar a legislação infraconstitucional, no sentido de avaliar, reconhecer e recompensar o bom desempenho dos servidores; de criar mecanismos objetivos e impessoais de avaliação, requalificação, readaptação ou demissão com base em desempenho insuficiente; de estimular a manifestação de discordância e a participação democrática e horizontal nos processos gerenciais e de construção de soluções estratégicas. Principalmente, não foram alteradas regras do regime funcional dos servidores no sentido de valorizar a inovação, a resolutividade, a criatividade e o engajamento espontâneo. Ao contrário, mantiveram-se normas vocacionadas a estabelecer controles de atividade em vez de resultado; que impõem subordinação e obediência ao invés de colaboração, participação e engajamento; que ameaçam com punição a discordância; não valorizam o espírito crítico, nem reconhecem a iniciativa pessoal.

Acredita-se que estas ausências não foram acidentais, mas que, ao contrário, consistiam em opções voluntárias. No caso do período militar, teria sido buscado criar uma burocracia competente em cumprir ordens ditas por aqueles que tomavam decisões para favorecer grupos eco-

nômicos específicos associados aos militares no poder; uma espécie de burocracia patrimonialista profissional ou eficiente.

Da mesma forma, a reforma gerencial do final dos anos 1990 teria tido como objetivo real o esvaziamento do Estado, a transferência das atividades econômicas para a iniciativa privada e a concessão dos serviços públicos. Por isso, em vez de dotar a administração de princípios e regras que fomentassem a efetividade do atendimento da população, defendeu-se a eficiência apenas pelo lado do custo, da redução dos investimentos, a ser contornada pela mercantilização dos serviços. Neste desiderato, era necessário, inclusive, manter a burocracia remanescente obediente, de modo que não se cogitou incorporar ao ordenamento jurídico práticas que fomentassem a eficiência pelo lado da inovação, do engajamento, da participação, entre outras. Ademais, para conter os gastos, foram extintos os poucos e precários mecanismos de reconhecimento de eficiência, como licença prêmio e adicional por tempo de serviço.

2. PRINCÍPIO DA AUTONOMIA COMO FERRAMENTA PARA PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA

O descompasso entre estratégias institucionais, com relação à promoção da inovação e à adoção de práticas de gerenciamento de recursos humanos com elas compatíveis, não é um fenômeno desconhecido na literatura. Em *Supporting Innovation through HR Policy: Evidence from the UK*, SEARLE *et al* (2003) constatam que as empresas do Reino Unido utilizam um conjunto limitado de ferramentas de gestão de recursos humanos, como seleção, treinamento e gerenciamento de performance para identificar e incentivar a inovação. Enquanto isso, para DE LEEDE *et al* (2005), uma política de recursos humanos preocupada com a inovação precisa estar atenta a aspectos como estrutura organizacional apropriada, seleção de pessoal adequada, desenvolvimento individual, trabalho em equipe e liderança, comunicação e participação, avaliação e recompensas por performance, e criação de uma cultura criativa.

Adaptando o raciocínio ao serviço público, o descompasso entre decisões estratégicas e implementação de políticas públicas faz parte da agenda de pesquisa estrangeira e nacional, desde PRESSMAN *et al* (1973) até CAVALCANTI *et alii* (2018). Em sua face jurídica, o problema pode ser posto como o desencontro entre os compromissos e objetivos estabelecidos no texto constitucional, e as leis que regem a estruturação da administração e a atuação funcional dos servidores, especificamente entre o texto de 1988 e as Leis de 1967, 1990 e 1995.

Partindo-se da constatação de que a introdução do princípio da eficiência no texto constitucional não foi suficiente para transformar as práticas administrativas de uma maneira a alcançar os níveis de efetividade e economicidade esperados pela população, discute-se a necessidade de reformulação ou ressignificação do rol de princípios e regras que orientam o serviço público para atingir esta meta. A hipótese aqui sustentada é de que há um conflito aparente entre a eficiência e certas leituras estritas dos princípios da legalidade e da impessoalidade. Além disso, apontam-se deficiências na legislação infraconstitucional que operam como empecilhos à implementação de uma administração gerencial nos moldes apresentados por Bresser-Pereira.

Da forma como são ordinariamente interpretados, os princípios da legalidade e da impessoalidade parecem estar em contradição com a ideia de uma administração pública ágil, dinâmica, inovadora e promotora de resultados úteis, por meio de métodos e visões revolucionários. Isto

porque, tradicionalmente, o princípio da legalidade no direito administrativo é tido em sentido oposto ao do direito privado, tomando a lei não como limite negativo, mas positivo, como roteiro e limite para atuação. Nas palavras de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO (2015, p. 108),

O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.

Se por um lado se deve concordar com o autor, no sentido de que o princípio tem função essencial de evitar o autoritarismo, não é menos certo que, ao colocar a lei como um manual estrito de conduta, o sistema jurídico acaba inibindo que surjam práticas inovadoras no seio da administração, carreando ao legislador todo o ônus de prever e disciplinar, em abstrato, os caminhos necessários para a produção de mudanças. Com naturalidade, pode-se concluir que a premissa de que o agente público só pode atuar quando e como a lei determina inibe a tão prestigiada proatividade ou iniciativa.

O tema não passou despercebido a GUSTAVO BINENBOJM (2006, p. 125), para quem “do ângulo funcional, a crise da lei é a própria crise da ideia de legalidade como parâmetro de conduta exigível de particulares e de próprio Estado.” Entre as diferentes razões que ele aponta para este fenômeno, reside justamente a impossibilidade de o legislador responder de forma célere e satisfatória aos desafios impostos por relações jurídicas cada vez mais complexas. Diz ele que:

De fato, um Estado que toma para si a função regulatória, deve estar preparado para as inúmeras questões de ordem técnica que devem prontamente ser atendidas. Não sendo a lei formal e a estrutura parlamentar capazes – com todo o seu moroso processo legislativo – capazes de tratar destas questões, resta ao administrador fazê-lo.

Ainda que esteja tratando do processo regulatório, as constatações são igualmente aplicáveis ao tema aqui discutido. De fato, a noção de eficiência traz implícita a necessidade de uma administração capaz de dar respostas de maneira rápida e, por vezes, disruptiva, em sintonia com as últimas inovações da técnica. Entretanto, tal visão se mostra incompatível com uma leitura do princípio da legalidade, pela qual a Administração só possa agir quando e como a lei determinar. Outrossim, parece impossível que se estimulem condutas disruptivas e orientadas a resultados, por parte dos servidores públicos, em um contexto no qual devam observar as normas legais e regulamentares e cumprir estritamente as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais.

Outra contradição aparente se dá, ainda em sede constitucional, mas com reflexos no Regime Jurídico dos Servidores, entre os princípios da eficiência e da impessoalidade, ao menos com relação a determinadas interpretações deste. Com efeito, algumas das várias leituras deste princípio constitucional, como aquela constante em MEDAUAR (2008, p. 93), enfatizam aspectos que podem ser conectados a uma ideia de quase “anonimato” dos servidores públicos. Se por um lado é razoável sustentar que a promoção pessoal, as simpatias ou antipatias não podem ser o móvel da atuação dos servidores, é igualmente intuitivo que satisfação pessoal com o trabalho produza engajamento e que um dos fatores psicológicos capazes de produzir satisfação é a expectativa de reconhecimento público.

Estas contradições apontam para a utilidade da adoção do princípio da Autonomia Fun-

cional no regime jurídico dos servidores como âncora para a ponderação entre eficiência e inovação de um lado, e interesse público e estado de direito do outro, solucionando, assim, a aparente antinomia e contribuindo para a efetividade e economicidade dos serviços públicos, por meio da adoção de práticas inovadoras. Antes de avançar, porém, faz-se necessário esclarecer o que se entende por autonomia funcional, a fim de evitar que conceitos distintos turvem o debate.

Tratando dos princípios institucionais do Ministério Público, MAZZILI (2013, p. 13-14) afirma que a autonomia funcional é da Instituição e consiste na “liberdade que tem de exercer seu ofício em face de outros órgãos do Estado, subordinando-se apenas à Constituição e às leis”. Distintamente, o mesmo autor define independência funcional como a liberdade que cada membro tem para “exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição”. Além disso, destaca que:

Entretanto, se independência funcional significa liberdade para tomar decisões dentro dos limites da lei, isso não significa arbítrio. Não pode cada membro do Ministério Público, invocando a independência funcional ou seu papel de defensor do regime democrático, escolher que leis quer cumprir, e que leis não quer cumprir.

Percebe-se que esta autonomia funcional não se confunde com a autonomia administrativa outorgada a certos entes, entidades e instituições, em especial às denominadas Agências Reguladoras (BUCHEB, 2021). Na definição de PLÁCIDO e SILVA (2010, p.173):

AUTONOMIA. Palavra derivada do grego autonomia (direito de se reger pelas próprias leis), que se aplica para indicar precisamente a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição, em traçar as normas de conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha.

Na linha destes entendimentos, a Autonomia Funcional, cuja possibilidade de adoção se discute, consiste em tratar os servidores públicos não como autômatos subordinados a uma ideia de legalidade forte, mas como pessoas qualificadas e, por isso, capazes de propor soluções e tomar decisões. Como se apontou, há uma concepção de legalidade administrativa como moldura de liberdade positiva – só admite que se faça o que a lei estabelece – que se soma a um dever de obediência hierárquica. Além disso, essa legalidade estrita interage com uma noção de impessoalidade que anula a subjetividade do agente, dando origem a formalismos exacerbados e a uma cultura do regulamento. Esse padrão de atuação, cristalizado na estrutura hierarquizada do Decreto-Lei 200/67 e na Lei 8.112/90, parece ter forte influência no sentido de reduzir a iniciativa dos servidores, desestimular sua participação na definição de estratégias e métodos de trabalho no órgão, e de reduzir seu engajamento como um todo.

Na imprensa corporativa, são frequentes as menções a empresas que adotam como prática conceder maior autonomia aos empregados como forma de incentivar a inovação. Em *Looking to Innovate, Companies Embrace the Makerspace*⁵, discute-se a prática de empresas do setor de eletrônicos de criar oficinas comunitárias para que os empregados desenvolvam coletivamente projetos pessoais. Já a FASTCOMPANY realizou pesquisa⁶ que apontou os 50 melhores locais de trabalho para inovação, destacando iniciativas que empoderassem todos os trabalhadores, e não somente os

5 - <https://electronics360.globalspec.com/article/11862/looking-to-innovate-companies-embrace-the-makerspace>.

6 - <https://www.fastcompany.com/best-workplaces-for-innovators/2019>.

executivos, cientistas e programadores, para criar produtos e métodos inovadores. Entre as iniciativas que menciona, se encontram: o encorajamento, para que empregados dediquem até 15% de sua jornada em projetos fora do escopo de suas funções (3M); o desenvolvimento de gincanas de inovação, financiadas pela companhia (BLIZZARD); apresentação de projetos pelos empregados, para consideração pela administração ou mesmo para desenvolvimento por decisão democrática, com metodologia *bottom-up* ou *working backwards* (AMAZON e COMPASS); atuação conjunta de diferentes áreas de desenvolvimento e utilização (GENENTECH e CHOBANI); a criação de oportunidades para apresentar suas ideias e, assim, motivar os demais (SAS).

Práticas como estas, além de serem destacadas positivamente pela mídia empresarial, têm sido estudadas cientificamente com resultados semelhantes (ICHNIOWSKI *et al*, 1996; PORTER, 1980, 1990; BEUGELSDIJK, 2008; WALSWORTH *et al*, 2007).

BEUGELSDIJK (2008) analisou a correlação entre seis práticas de gestão de recursos humanos em empresas holandesas, e os resultados por elas obtidos em termos de inovação. Como resultado, detectou que estruturas organizacionais descentralizadas, empoderamento ou autonomia funcional (*task autonomy*), e jornadas flexíveis teriam correlação positiva com a inovação. No mesmo sentido, WALSWORTH *et al* (2007) agrupam as organizações conforme as estratégias de remuneração por produtividade, treinamento para autonomia e estruturas organizacionais que promovam autonomia para perseguir novas ideias, e constatam que, ainda que sejam afetadas por outras variáveis, tais estratégias tem impacto positivo consistente na cultura da inovação.

Apesar disso, na administração pública brasileira as regras ainda apontam para jornadas rígidas (art. 116, X, L. 8.112/90), estrita observância de regulamentos sobre como e quando agir (inciso III), subordinação hierárquica (incisos II e IV) e aversão à experimentação (incisos VII e VIII), que são antíteses da autonomia destacada nos estudos acima. Além disso, a existência de hierarquias rígidas, a baixa participação dos servidores de nível de execução nos processos de tomada de decisão, e a possibilidade de livre nomeação para cargos estratégicos (DAS), com base em critérios subjetivos e pouco democráticos ou transparentes, podem operar como inibidores da participação, da iniciativa e do envolvimento dos servidores com os projetos de aperfeiçoamento dos serviços prestados. Da mesma forma, a legislação funcional foi reformada (art. 96-A, L. 8.112/90) para restringir a autonomia do servidor em relação à sua capacitação, limitando-a a hipóteses regulamentadas e que tendem, por isso mesmo, a operar no espectro do previsível e ordinário, no campo da revolução disruptiva necessária à inovação. Ademais, foram revogadas previsões de recompensas, como as licenças-prêmio e adicional por tempo de serviço, que, contrariamente, poderiam ser reformadas para introduzir variáveis de inovação e engajamento como passíveis de recompensa.

O princípio da autonomia funcional que aqui se discute não se confunde com voluntarismo ou arbítrio. Ao invés de representar autorização para que o servidor faça o que quer, significa reconhecer sua capacidade para contribuir de forma inovadora para o atingimento dos resultados estratégicos estabelecidos no âmbito da política pública, na qual se insere o seu trabalho.

A introdução deste princípio implica a ressignificação das relações funcionais, atualmente centradas na obediência hierárquica, no controle procedimental e na responsabilidade disciplinar, em direção a um modelo de autodesenvolvimento e engajamento voltado à melhoria do serviço prestado, por meio do desenvolvimento de métodos e produtos inovadores, com apoio e

reconhecimento por parte da Administração. Isso implica a abertura para que o servidor possa definir sua trajetória profissional e de capacitação; possa propor e testar novas formas de atuação que, sem serem incompatíveis com os princípios do interesse público e da segurança jurídica, nem com as decisões estratégicas da política pública em questão, sejam capazes de maximizar seus resultados; possa influenciar concretamente na definição de estratégias e métodos, a partir de sua experiência pessoal e tenha apoio das instituições para experimentá-los. Além disso, impõe que se institua na lei novas formas de reconhecimento de esforços e contribuições inovadoras e que se incentive um padrão de atuação menos regulamentar ou burocrático.

Portanto, a manutenção, estabelecida em décadas passada, da estrutura organizacional da administração e do regime funcional de seus servidores não se mostra condizente com o projeto de implantação de uma administração gerencial, plasmado na Emenda Constitucional número 19, de 04 de julho de 1998, à luz dos estudos sobre eficiência e inovação nas organizações privadas, sendo causa provável para o descontentamento manifestado em junho de 2013.

3. CONCLUSÕES

Neste estudo se buscou discutir a utilidade e a necessidade da adoção de um conceito de Autonomia Funcional, capaz de reestruturar a administração pública e ressignificar o estatuto dos servidores públicos, a fim de promover a inovação e consequentemente a eficiência dos serviços por ela prestados.

Identificou-se uma trajetória para a estruturação da administração pública no Brasil com uma origem patrimonialista, depois passando por duas reformas que tentaram implementar, respectivamente, os modelos burocrático e gerencial, ambas interrompidas. Disso teria resultado um arranjo normativo composto pelo texto constitucional, reformado em 1998, a lei do Regime Jurídico dos Servidores, de 1990 e um Decreto-lei de estruturação da administração, que remonta a 1967. Destacou-se também que essa transição incompleta, da qual teria resultado um arranjo normativo contraditório, se explicaria pela dissonância entre a teoria da administração subjacente e as reais intenções do legislador, e teria como consequência a permanência da agenda de reformas gerenciais materializada na Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020, bem como a percepção de insuficiência dos serviços públicos que impulsionou as manifestações de 2013 no Brasil.

Analisando a transformação interrompida do modelo de administração pública burocrática para o de administração pública gerencial, constatou-se que as ideias que informavam a reforma constitucional de 1998 não foram transpostas para a legislação ordinária. Assim, em que pese a introdução da eficiência no rol de princípios de regência da administração pública, as leis que regulavam as estruturas administrativas e o regime jurídico dos servidores continuaram refletindo o modelo burocrático, sendo altamente hierarquizada e compartimentalizada em estruturas estanques, baseada na ideia de obediência às ordens superiores, ao regulamento e à lei, e na impessoalidade, quase anonimato, dos servidores.

Em seguida, recorrendo à literatura sobre gestão de recursos humanos, voltada para a inovação, foram identificadas práticas organizacionais aceitas como promotoras de engajamento e iniciativa dos trabalhadores no atingimento de níveis de eficiência relacionados à inovação de processos e produtos. Observou-se, então, que estas práticas não foram incorporadas de forma

institucional nas estruturas e dinâmicas da administração pública no Brasil e que isso se mostra compatível com a percepção de que o serviço público é lento, burocrático, formalista ou arcaico.

Finalmente, analisou-se a possibilidade de introdução do princípio da autonomia funcional, para reequilibrar o arranjo normativo que conforma a administração pública no Brasil. Apontou-se uma noção de autonomia funcional que não se confunde com arbitrariedade ou voluntarismo e se compatibiliza com as garantias do Estado de Direito e da Supremacia do Interesse Público, mas, ao mesmo tempo, abre espaço para a adoção, no Estatuto dos Servidores Públicos ou nas leis de regência de cada instituição ou carreira, de práticas reconhecidas como aptas a produzir iniciativa, engajamento, participação e resultados inovadores.

Espera-se que este artigo estimule o debate sobre a aplicabilidade concreta de cada uma dessas práticas, bem como a pesquisa quanto aos seus resultados no âmbito da prestação de serviços públicos no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BEUGELSDIJK, Sjoerd. Strategic human resource practices and product innovation. **Organization studies**, v. 29, n. 6, p. 821-847, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. 1996.

BUVHEB, José Alberto. **A autonomia das agências reguladoras**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/3508/a-autonomia-das-agencias-reguladoras>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua**. 2018.

COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Gilmar Ferreira Mendes, 2008.

DE LEEDE, Jan; LOOISE, Jan Kees. **Innovation and HRM: Towards an integrated framework**.



Creativity and innovation management, v. 14, n. 2, p. 108-117, 2005.

HAURIOU, Maurice. **Précis de Droit Administratif et de Droit Public**. Sirey, Paris, 1933.

ICHNIOWSKI, Casey, Thomas A. Kochan, David Levine, Craig Olson, and George Strauss. 1996. "What Works at Work: An Assessment." **Industrial Relations: a Journal of Economy and Society** 35(3):299–333.

JÈZE, Gaston. **Les Principes Généraux du Droit Administratif**, M. Giard & E. Brière Libraires-Éditeurs, Paris, 1914.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, n. 731, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. atualizado até a Emenda Constitucional 90 de 15.9. 2015. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PORTER, Michael E. 1980. **Competitive Strategy**. New York: Macmillan.

_____. 1990. **The Competitive Advantage of Nations**. New York: Macmillan.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SEARLE, Rosalind H.; BALL, Kirstie S. Supporting innovation through HR policy: Evidence from the UK. **Creativity and Innovation Management**, v. 12, n. 1, p. 50-62, 2003.

WALSWORTH, Scott; VERMA, Anil. Globalization, human resource practices and innovation: Recent evidence from the Canadian workplace and employee survey. **Industrial Relations: A Journal of Economy and Society**, v. 46, n. 2, p. 222-240, 2007.

