

## ARTIGO

# INOVAÇÃO, SERVIÇO PÚBLICO E OS DESAFIOS EM FACE AO SERVIDOR

**Willian Amboni Scheffer<sup>1</sup>**

Professor - Faculdade Uniguaçu  
Mestre em Direito, Inovação e Regulações - Univel  
Especialista em Direito Público - Faculdade Faleg

### RESUMO

Aborda-se a importância e os desafios da inovação no setor público, ressaltando como a capacidade de adotar inovações é essencial para a eficácia governamental. Conforme argumentado por Peter Frumkin, a adaptação às mudanças sociais e demandas cidadãs é crucial para os servidores públicos. Osborne e Gaebler enfatizam a necessidade de reengenharia de processos e mudança cultural para valorizar a criatividade e a flexibilidade. No Brasil, José dos Santos Carvalho Filho identifica obstáculos como a rigidez burocrática, enquanto Beth Simone Noveck vê a inovação como ferramenta vital para políticas públicas eficazes e inclusivas. Anthony Giddens destaca a importância da adaptação organizacional em ambientes de constante transformação. No setor público, inovação vai além da introdução de novas tecnologias, englobando também a reconfiguração de práticas e processos com o objetivo de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos. A inovação também visa democratizar a ação estatal, tornando o governo mais transparente e responsivo às necessidades da população. Pesquisas no Brasil, como aquelas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, demonstram que a inovação pode surgir tanto da criação de novos métodos quanto da adaptação de práticas existentes. É necessário também levar em conta os desafios que serão confrontados com uma política de inovação, em especial, o servidor público, que é o responsável por conectar o serviço ao cidadão.

### PALAVRAS-CHAVE

Inovação. Setor Público. Servidor. Capacitação.

## 1 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Como afirma o renomado autor Peter Frumkin (2002, p. 17) “a capacidade do setor público de adotar inovações é fundamental para a eficácia governamental”. Frumkin ressalta que as mudanças nas expectativas sociais e nas demandas cidadãs

<sup>1</sup> Contato: [willian.as@outlook.com](mailto:willian.as@outlook.com)

requerem uma postura adaptativa por parte dos servidores, que devem estar dispostos a se engajar em práticas inovadoras para melhor atender às necessidades da sociedade.

Em sua obra seminal “Reinventing Government” publicada em 1992, David Osborne e Gaebler argumentam que “a inovação no setor público exige não apenas uma reengenharia de processos, mas também uma mudança cultural que valorize a criatividade e a flexibilidade dos servidores públicos”. Os autores enfatizam que a abertura para a experimentação e a disposição para abraçar novas abordagens são cruciais para transformar o serviço público em uma entidade ágil e eficiente.

No contexto brasileiro, o jurista José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 89) ressalta que “a inovação no serviço público é uma necessidade imperativa, mas esbarra em entraves como a excessiva rigidez burocrática e a resistência a mudanças arraigadas nas estruturas administrativas”. Carvalho Filho explora a tensão entre a estabilidade do servidor público e a urgência de adotar práticas inovadoras, argumentando que a busca por um equilíbrio é um desafio constante.

Em contraponto Beth Simone Noveck (2010, p. 13) sustenta que “a inovação no governo não é um mero luxo, mas sim uma ferramenta essencial para a construção de políticas públicas mais eficazes e inclusivas”. Noveck destaca que a participação ativa dos servidores públicos no processo de inovação pode trazer uma riqueza de conhecimento prático e insights valiosos para a formulação de soluções criativas.

Já o sociólogo Anthony Giddens (1998, p. 9) argumenta que “a inovação no setor público é intrinsecamente ligada à capacidade de adaptação das estruturas organizacionais a um ambiente em constante transformação”. Giddens ressalta que a flexibilidade e a habilidade de aprender com experiências anteriores são cruciais para garantir que as inovações se traduzam em melhorias tangíveis na prestação de serviços públicos.

Ou seja, inovar é preciso, seu processo é o que devemos discutir e como a adaptabilidade dos funcionários vai funcionar entregando de forma mais adequada ao ponto de a população seja respeitada e exista conseqüentemente a cidadania.

## 1.1 SERVIDORES PÚBLICOS

A Administração Pública, como definiu Di Pietro, tem funções que abrangem a execução de tudo aquilo que é função de governo, devendo ser à vontade externada do administrador.

Em se tratando de Administração Pública, a vontade que deve ser externada decorre de lei, que fixa a finalidade a ser perseguida. (Di Pietro, 2020, p. 184).

A temática envolvendo o aprimoramento das atividades do Estado, com a inserção, na Administração Pública, das inovações, tanto tecnológicas quanto as demais, permeiam todos os setores da sociedade contemporânea, e é intrínseca

à atuação dos servidores públicos e a sua função frente a essa mudança. O comportamento do agente público, gênero que engloba os servidores de carreira, tem papel fundamental nessa evolução que atinge a esfera pública, e em especial, para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse aspecto, destaca-se a atuação do servidor de carreira, em específico, uma vez que este é quem passa mais tempo atuando nas atividades administrativas do órgão público, enquanto os agentes políticos, por sua vez, mudam conforme o desenrolar do pleito eleitoral.

Diante disso, importa analisar os direitos dos servidores, os quais encontram previsão, dentre outros, no §3º, do artigo 39, da Constituição Federal, dispositivo responsável por estender garantias dos trabalhadores, previstas no seu artigo 7º, aos funcionários públicos.

Na Constituição da República, entre os art. 37 a 41 está inserido normas sobre servidores públicos, e também a incidência de que nem todos aqueles que servem como expressão da vontade do Estado podem ser considerados como tal, pois a existências de vínculo de trabalho, de natureza permanente e com subordinação com a Administração Pública direta e indireta, constitui requisito essencial. (Marcondes, p. 13)

Já para Di Pietro (2020, p. 1576-1577) servidor público é a expressão empregada no sentido amplo, para designar todas as pessoas físicas que prestam algum tipo de serviço ao estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício. Assim necessário a adoção de outro vocábulo, em sentido mais amplo para designar as pessoas físicas que exercem função pública, com ou sem vínculo empregatício, sendo que de alguns tempos para cá, doutrinadores brasileiros passaram a falar em agente público nesse sentido amplo.

Sem prejuízo desse entendimento atual, que expande a análise da atuação na administração pública para o agente público, definido como o servidor público em sentido amplo, englobando todo aquele que presta atividade para o Estado, o objeto de análise será mais específico, destinado, sobretudo, à atuação do servidor público em sentido estrito, ou seja, o de carreira, que adentra na Administração Pública por meio de concurso, e possui a estabilidade como característica do cargo.

Os servidores públicos desempenham um papel fundamental na Administração Pública contemporânea. Eles são responsáveis por implementar políticas públicas, prestar serviços à população e garantir o funcionamento do Estado. À medida que o ambiente governamental evolui, os servidores públicos enfrentam desafios e oportunidades únicas. É necessário que eles estejam atualizados sobre as últimas tecnologias e inovações, e precisam ser capazes de adaptá-las às suas práticas. Também precisam ser capazes de trabalhar em equipe e de forma colaborativa, e precisam ser capazes de se comunicar de forma eficaz com a sociedade.

No presente caso, trataremos como servidor público aquele que exercer a função em caráter efetivo e transitório, debruçando-se na situação de cada um em si a depender das tratativas do mesmo em relação as inovações.

## 1.2 INOVAÇÕES NO SETOR PÚBLICO

É comum a confusão entre o conceito de inovação com o de inovação tecnológica. Enquanto toda inovação tecnológica é uma inovação, nem toda inovação é tecnológica (Silva, 2018, p. 13).

Inovar por inovar não causa nenhum benefício, as tratativas para uma verdadeira inovação têm que partir da ideia de que o cidadão é o pilar central do Estado, sua cidadania tem que ser observada e a efetividade dos serviços prestados também.

O uso da expressão inovação já difundido no setor público assumiu significados distintos: adotar ou implantar processos eficientes de gestão de um lado, de outro, democratizar a ação estatal, tanto da ampliação da parcela da população com o acesso a serviços público, tanto quanto da perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. (Andrews e Bariani, 2010, p. 152).

Assim, a partir de 1990, o termo inovação no Brasil era se referir tanto a mudanças de caráter democratizante promovidas por governos, como para se referir à orientação para a mudança, de natureza gerencial, orientada para a busca da eficiência (Andrews e Bariani, 2010, p. 157).

Conforme cita Brandão e Faria (2013, p. 236), no Brasil algumas pesquisas buscaram estudar a inovação a partir das iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovidas pela Escola de Administração Pública (Enap), ao qual uma delas será utilizada como parâmetro para demonstração das inovações no decorrer desse texto.

Farah (2016) traz uma nova perspectiva sobre inovação, explorando o conceito a partir da ótica da disseminação. Ela argumenta que a inovação é uma configuração original e bem-sucedida de elementos específicos que têm o potencial de serem benéficos em diferentes cenários e geografias, atuando como uma solução para um problema específico.

A inovação pode ser definida como além de mera introdução da tecnologia, pois implica em uma reconfiguração original e eficaz de elementos específicos, com potencial de gerar benefícios em diferentes contextos e localidades. Devendo para tanto ser considerado centralmente o cidadão e a cidadania como pilares, assegurando a efetividade dos serviços públicos prestados.

É possível definir um requisito mínimo para se definir uma inovação, que é que ela seja inédita ou significativamente melhorada para a organização, incluindo-se produtos, processos e métodos que as organizações desenvolvem de maneira desbravadora ou aqueles que foram adotados de outras organizações. Merecendo

importância também é que a ideia, prática ou processo deve ter sido implementada para que possa ser acatada como uma inovação (Brandão e Faria, 2013, p. 238).

No contexto do setor público, a inovação é um conceito amplo que abrange uma ampla gama de mudanças, desde a introdução de novas tecnologias até a reconfiguração de práticas e processos. O objetivo da inovação no setor público é melhorar a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, bem como ampliar o acesso da população a esses serviços. A inovação também pode ser usada para democratizar a ação estatal, tornando o governo mais transparente e responsivo às necessidades da população.

A investigação da inovação no setor público revela que ela pode ser alcançada de várias maneiras. Uma maneira é incorporar novos elementos na administração pública, como novas tecnologias, novas abordagens de gestão ou novos modelos de governança. Outra maneira é combinar mecanismos já existentes de maneiras novas e inovadoras. O ponto crucial é que as mudanças resultem em impactos significativos tanto para o setor público quanto para a sociedade em geral.

Portanto, a inovação no setor público é um conceito importante que pode ser usado para melhorar a qualidade dos serviços públicos e a vida da população.

O papel das inovações no setor público é multifacetado e fundamental para a adaptação e melhoria contínua das instituições governamentais. Algumas das funções e papéis das inovações incluem:

a) Melhoria dos Serviços Públicos: Conforme David Osborne e Gaebler apontam em “Reinventing Government” (1992, p. 18), as inovações visam aprimorar a qualidade e a acessibilidade dos serviços prestados aos cidadãos. Isso pode incluir a implementação de novas tecnologias para simplificar processos, reduzir burocracia e oferecer canais mais eficazes de comunicação entre o governo e os cidadãos.

b) Eficiência Administrativa: Autores como Anthony Giddens (1998, p. 13) ressaltam que as inovações frequentemente visam otimizar os processos internos e a gestão administrativa do setor público. Novas abordagens de gestão, automação de tarefas e uso de ferramentas tecnológicas podem agilizar operações, reduzir custos e aumentar a eficiência dos recursos.

c) Transparência e Participação: Autores como Beth Simone Noveck (2010, p. 31) afirmam que a promoção de inovações também pode envolver o fortalecimento da transparência nas ações governamentais e a ampliação da participação cidadã. Ferramentas digitais, como plataformas de consulta pública e portais de transparência, podem permitir maior envolvimento dos cidadãos na formulação e avaliação de políticas públicas.

d) Desenvolvimento de Políticas Públicas: Autores como José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 22) argumentam que as inovações podem influenciar a

maneira como as políticas públicas são concebidas e implementadas. Abordagens inovadoras, como a análise de dados em larga escala, podem fornecer insights valiosos para a tomada de decisões embasadas em evidências.

e) Adaptação às Mudanças Sociais: Autores como David Osborne e Gaebler (1992, p. 89) ressaltam que à medida que a sociedade evolui, novos desafios emergem. As inovações permitem que o setor público se adapte de maneira mais ágil e responsiva a essas mudanças, desenvolvendo soluções que abordem questões emergentes, como sustentabilidade, igualdade de gênero e digitalização.

f) Estímulo à Economia e Desenvolvimento: Autores como Anthony Giddens (1998, p. 9) argumentam que as inovações no setor público podem impulsionar o desenvolvimento econômico, ao criar oportunidades para a criação de novas indústrias e startups, especialmente em setores relacionados à tecnologia e serviços.

Em resumo, esses diversos autores e suas obras fundamentam a compreensão do papel das inovações no setor público, fornecendo perspectivas valiosas sobre como as inovações podem influenciar a eficácia governamental, a qualidade dos serviços prestados e a capacidade do governo de se adaptar a um cenário em constante evolução.

## 2 DIGNIDADE DO SERVIDOR PÚBLICO EM FACE ÀS INOVAÇÕES

Não se pode arquitetar uma Administração Pública garantidora da centralidade da pessoa sem que se entenda também o merecedor desse foco e prioridade, a pessoa que se identifica como servidor público (Quirino, Mendonça e Baptista, 2018, p. 167).

O Estado e suas instituições são objetos de natureza cultural (Gaspardo, 2020, p. 19). Ou seja, é necessário alterar a cultura para se haver inovação, seja por meio de atos políticos que a incentivam, seja por meio da cultura, bem como o próprio Direito.

O papel do servidor público, independentemente de sua natureza ou esfera, é crucial para o funcionamento do Estado, sendo que sem ele, o Estado até poderia existir, mas diferente do que conhecemos hoje. Tratando-se de inovações, quando se pretende mudar para melhorar ou não, não se pode negligenciar a dignidade daqueles que são a força motriz do desenvolvimento das atividades estatais.

Fato é, que a busca no desenvolvimento não basta com aquele que não sabe, o que resultaria em problema na gestão e déficit no serviço público prestado.

Muito se questiona acerca do custo-benefício de tal conduta implantação de inovações, no ambiente de trabalho público. Questiona-se, por exemplo, se a mudança é mesmo necessária, bem como se vale a pena investir em um ou em outro funcionário, por meio da implantação de sistemas e da sua correlata especialização.

Contudo, a conclusão para ambos os casos é a mesma: deve-se evoluir para melhorar o trato e a qualidade do serviço para com o cidadão.

Com inovações, surgem novos desafios e para superá-los é necessário garantir ferramentas para o desempenho das funções de maneira eficiente, inclusive a valorização e reconhecimento são tão necessários quanto as próprias ferramentas, garantindo o engajamento e motivação das atividades.

Podemos buscar assim por problemas contemporâneos da democracia, ao qual por resultados empíricos sobre as instituições, identificar alternativas de desenhos institucionais emergentes e desenvolver propostas de engenharia jurídico-institucionais adequadas às mudanças a serem implementadas. (Gaspardo, 2020, p. 19).

Utilizando-me das palavras de Sérgio Abranches que em sua obra procurou relatar a política de presidencialismo de coalizão existente no Brasil, desde suas origens até a atualidade, foi categórico ao afirmar “Mudança legal não resolve problema estrutural”, o modelo político brasileiro passou por várias modificações, sempre pendente para algum lado, na tentativa de inovar e trazer segurança a toda população, contudo ainda não obteve sucesso, mas sim erros que se arrastam por décadas. (Abranches, 2018, p. 370).

No entanto, o objetivo aqui, não é realizar uma crítica ao sistema político, mas, de outro modo, demonstrar que a palavra inovação, quando analisada sob o ponto de vista prático, com as experiências da história, não vem acompanhada de sucesso e muito, e, menos ainda, de tecnologia.

Apesar disso, a concatenação de ideias, para um fim comum e mais adequado, sempre é bem-vinda. Porém, não se pode esquecer de que a sua implantação não é necessariamente atrelada ao sucesso, havendo diversos obstáculos a serem considerados. Nesse sentido, vamos nos atentar às necessidades e às peculiaridades de quem efetua essa inovação, na prática: o servidor público. De início, falaremos na tutela da dignidade do servidor, como foco para o desenvolvimento da inovação no ambiente público.

Todos os direitos fundamentais possuem vertente no princípio da dignidade da pessoa humana. O constituinte de 1988 reconheceu expressamente que é o estado que existe em função da pessoa humana, não o contrário, já que o homem constituiu a finalidade precípua e não meio da atividade estatal. (Silva, 2018, p. 49).

O princípio da dignidade da pessoa impõe limite à atuação estatal, que busca alcançar suas finalidades, tendo como escopo a supremacia do Poder Público. Assim, ao ter sua atuação limitada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, ao mesmo tempo se impede que qualquer ato do poder público seja violador do referido princípio.

Além disso, por meio da preocupação com o respeito ao princípio da dignidade humana, ainda garante que o Estado deverá ter como meta a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos. Todo o órgão, função e atividade estatal encontra-se atrelado ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao qual deve sempre ser buscado, que se molda na obrigação do Estado não realizar ingerências na esfera individual que são contrárias à dignidade, quanto a seu dever de proteger a mesma, contra qualquer violação da sua esfera privada. (Sarlet, p. 110).

Em busca ao banco de jurisprudências do Tribunal de Justiça do Paraná com os termos dignidade, pessoa, humana, servidor público, foram encontrados 92 (noventa e dois) registros sobre o tema, dentre os quais, alguns abordando sobre as condições de trabalho e a dignidade do trabalhador.

As situações sobre a saúde do trabalhador perpassam, de início, na preocupação da cumulação de cargos, de modo a não ser automática, mas, sim, de forma coerente, em respeito à carga horária plausível e à saúde do trabalhador, ou seja, na qualidade das condições de trabalho daqueles que podem cumular funções, como o próprio profissional da saúde.

No caso apresentado a impetrante do Mandado de Segurança buscava que fosse mantida uma nomeação, sob o argumento de que possuía condições de ter dois vínculos como profissional da saúde, o juízo de primeiro grau apontou o art. 37, XVI da Constituição Federal para negar o pedido liminar, a parte ainda irredignada impetrou Agravo de Instrumento ao qual também fadou-se ao insucesso sob o argumento de que: "... a compatibilidade de horários não se cinge apenas à análise da coincidência de jornadas, mas também à possibilidade de exercício da profissão sem prejuízos à saúde do próprio servidor e à regular e eficientes prestação do serviço público."

Ademais, a acumulação remunerada de cargos públicos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho.

Ou seja, não houve apenas a análise referente a carga horária, mas sim a própria dignidade do servidor, que na inexistência de intervalo, teria sua condição de trabalho gravemente afetada.

A dignidade do servidor não se limita apenas em respeito e algum conhecimento, mas se relaciona diretamente ao fim finalístico do Estado: o serviço prestado ao cidadão.

Pode-se afirmar que quando um servidor se sente valorizado em seu ambiente de trabalho e tem suas condições de saúde respeitadas, com uma remuneração

adequada a seu esforço diário e responsabilidade, este irá transmitir essa confiança ao cidadão e o atenderá bem. Do mesmo modo que a Administração lhe dá tratamento digno, este retribuirá a dignidade de tratamento à população.

Essa via de mão dupla é importante para o gestor público, que, por sua vez, necessita do bom atendimento prestado pelo servidor para se consagrar enquanto gestor.

Clastres, ao abordar o poder do chefe de estado, traz à tona esse elemento importante que é a execução administrativa, salientando que o poder político se manifesta no nível sociológico, para além da prática meramente política. Com isso, o funcionamento efetivo das funções cotidianas da instituição está no poder da opinião pública:

Humildes em seu alcance, as funções do chefe não são, no entanto, menos controladas pela opinião pública. Planejador das atividades econômicas e cerimoniais do grupo, o líder não possui qualquer poder decisório; ele nunca está seguro de que as suas "ordens" serão executadas: essa fragilidade permanente de um poder sempre contestado dá sua tonalidade ao exercício da função: o poder do chefe depende da boa vontade do grupo. Compreende-se então o interesse direto do chefe em manter a paz: a irrupção de uma crise destruidora da harmonia interna pede a intervenção do poder, mas suscita ao mesmo tempo essa intenção de contestação que o chefe não tem meios para superar. (Clastres, 1978).

Sob esse aspecto, de nada adianta pensar na inovação no setor público se esta mudança não estiver conectada com a tutela da dignidade do servidor, de modo a contemplar a preocupação com a sua saúde física, mental e aptidão para o desenvolvimento da inovação, com implantação de especialização adequada. Assim, a primazia deve ser pela dignidade do trabalho, pois, se esta não for uma prioridade, tem-se o risco de a inovação ser fadada ao fracasso.

Retrato de uma administração que não inova é o que traz a própria doutrina, em especial a de Santos (2020, p. 70) que demonstrou em sua obra *Direito Administrativo do Medo* as aplicações de penas exageradas por improbidade administrativa, gerando inúmeras disfuncionalidades, como por exemplo a blindagem patrimonial do agente antes de assumir um cargo público no Brasil, importando na ausência de possibilidade de punição patrimonial daquele que realmente cometeu algum ato improbo. Resultado disso é que acaba incentivando a própria improbidade, pois se a punição é inevitável, independentemente de sua real intenção, o incentivo a locupletar-se é maior para garantir a futura contratação de advogados para sua defesa.

O medo é instituto presente constantemente na administração pública, pautado no receio de decidir de forma errônea nas questões jurídicas e administrativas a elas subordinadas, chegando-se ao ponto de orientar o cidadão a procurar a via jurisdicional para obter pleito que seria viável em sede administrativa, justamente pelo receio de ordenar despesa pública sem o consentimento dos órgãos de controle (Santos, 2020, p. 70).

De fato, não se admite mais a atuação administrativa ineficiente, sequer um controle externo ineficaz diante de essencialidades e das políticas para o cumprimento dos objetivos e deveres constitucionais. (Cunda e Reis, 2017, p. 95).

Resultado disso é o desencorajamento de atos que poderiam ser mais benéficos ao cidadão, que causariam mais efeito em sua vida e conseqüentemente a melhora dela, concretizando os preceitos constitucionais exigidos. Os regimes jurídicos dos servidores públicos preveem a vedação do servidor atuar como procurador ou intermediário junto a sua repartição pública, contudo o que se observa na prática é um incentivo do mesmo a buscar órgãos de controle sob o argumento que uma decisão judicial, ou ainda, a mera orientação, fundamentaria a decisão do servidor para que os atos que eram de sua competência e até de sua discricionariedade, fosse cumprido.

## 2.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS ALTERAÇÕES DA REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A Constituição (1988) designou Capítulo específico, inserido no Título “Da organização do estado”, para tratar da Administração Pública. Por conseguinte, no Título “Da organização dos poderes”, atribuiu ao Legislativo o controle dos atos realizados no âmbito administrativo.

O processo de democratização afetou de maneira significativa a possibilidade de inovação na gestão pública, causando não só benefícios em relação a voto, mas em possibilidades de inovação na gestão pública, que antes se tratava de um processo legislativo e com interesses obscuros por trás. Em especial a mudança no processo decisório acarretou a descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, o que se vê hoje com bastante frequência e o chamamento para a apreciação de ‘Audiências Públicas’ para a tomada de decisões pelo poder público, às vezes não tão efetiva como costumam ser as audiências públicas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tendem a ser complexas e normalmente contam com poucas pessoas participando.

Percebe-se, que a Constituição atual herdou o modelo inaugurado pela Constituição de 1967, no qual houve uma substituição da forma adotada até então, por um controle ex post, com vistas a tornar a atividade administrativa mais dinâmica e menos dependente da burocracia. Dessa maneira, os instrumentos de controle, conferidos ao TCU, pela Constituição, manejam-se após a ultimação da ação administrativa. (Leal e Mendonça, 2022, p. 142).

Cabe aqui destacar que com o advento da Constituição Federal de 1988, o art. 39, § 3º, que foi alterado pela EC nº 19, estende aos servidores ocupantes de cargos públicos os direitos do art. 7º aqueles antes só previstos para os trabalhadores urbanos e rurais. (Di Pietro, 2020, p. 1372).

Promulgada a Constituição Federal de 1988, houve divergência entre os doutrinadores acerca do regime jurídico, para alguns não teve nada na Constituição que o definisse, ficando a cargo dos entes a opção pelo regime estatutário ou trabalhista, já outra corrente, defende a natureza necessariamente estatutária, enquanto uma terceira posição mais flexível defende que o regime jurídico não seria necessariamente igual para todos os componentes da administração direta, autárquica e fundacional. (Zockun e Gabardo, p. 294).

A Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, buscava estabelecer a administração pública gerencial, que deveria substituir a administração pública burocracia, sendo que no tocante ao regime jurídico único, afirmou que “retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta” assim, a EC 19/1998 revogou a redação original do *caput* do art. 39, reintroduzindo o regime de emprego público na Administração Federal direta, autárquica e fundacional. Contra a EC 19/1998 foi proposta a ADI 2.135, para impugnar entre seus dispositivos, o *caput* do art. 39, votação iniciada em 2001, concluída em 2007, o STF, por maioria em razão de possível vício legislativo, deferiu a cautelar para suspender a eficácia da nova redação do *caput* do art. 39 dada pela EC 19/1998, com efeito *ex nunc* a partir do julgamento, vigorando a redação originária. (Zockun e Gabardo, p. 295-296).

Isso permite, de certa forma, o livre exercício da função pública, que, embora limitada pelos ditames da lei, em sentido amplo, engloba, inclusive, a própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União, em âmbito federal.

Com a restauração do texto do *caput* do art. 39 da CF, poderia ser interpretado que o STF afirmou uma concepção rígida do regime jurídico único, afastado qualquer possibilidade de adoção do regime trabalhista na administração direta e autárquica, contudo, não houve qualquer manifestação do STF em tal sentido, e ainda, o texto constitucional sofreu alterações que vão contra a concepção rígida. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 297).

Posteriormente, adveio a Emenda Constitucional n. 51/2006, para tratar dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, cujo qual determina em seu §5º “Lei federal disporá sobre o regime jurídico e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias”. Ainda, fixou como o regime jurídico de tais a Consolidação das Leis do Trabalho, salvo determinação em lei local, assim, ainda que os servidores civis se submetam a regime estatutário, esses agentes estarão sob o regime trabalhista, a menos que conste diverso em lei local. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 297).

Já a Lei 11.107/2005 estabeleceu as normas aos consórcios públicos, permitindo a criação de duas espécies: associação de direito público ou associação de direito

privado. Houve dúvida quanto ao regime jurídico dos servidores, o que resultou na alteração do §2º do art. 6º pela Lei n. 13.822/2019, que determinou exclusivamente o vínculo trabalhista para o pessoal dos consórcios públicos. Trata-se de uma alteração adequada ao perfil jurídico e funcional do consórcio, pois a associação de entidades estatais, pois caso não o fosse, teria os entes que incorporar em seu pessoal no caso de dissolução ou ainda, ceder seus próprios para atuarem junto a associação. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 298).

Ainda, houve outras diversas mudanças em relação ao regime jurídico dos servidores, contudo, para fins de demonstrar como a CF de 1988 foi um divisor de águas em relação às inovações administrativas, o que foi apresentado até o momento é exemplificativo, com o fito de demonstrar a formulação das inovações no regime jurídico dos servidores em face à Constituição.

A história de tentativa de normatização dos regimes jurídicos dos servidores, é claramente ainda não superada. Ainda, vínculos e regimes precários de trabalho apenas representam instabilidade e desorganização administrativa, possibilitando uso da gestão de pessoal com finalidades nada republicanas e democráticas.

A importância dos serviços públicos e de sua regulamentação surgiu com o fim do período liberalista e a partir do fortalecimento da ideia de Estado Social. O Estado passou a ser cobrado a intervir nas relações, regulando-as e normatizando-as, fortalecendo os direitos sociais de segunda geração e aparelhando a máquina estatal para efetivar essas prestações sociais.

Existem os serviços não delegados, os quais o Estado quem deve prestar, por meio do seu aparelho de atuação: a máquina estatal. Desta, fazem parte, com papel de destaque, os servidores públicos. Cumpre ressaltar que a privatização e a retirada do Estado nas atividades delegáveis ao setor privado, permite melhor investimento nos serviços não delegados, ampliando a eficiência desses.

Com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 32, o Governo Federal propôs alterar diversas normas relativas à organização administrativa e aos servidores públicos. Ao qual propôs modificar o conteúdo atual do *caput* do art. 39 da CF, excluindo a obrigatoriedade de instituição do regime único, ao qual tem previsão de diversas matérias, relativas aos servidores públicos, que seriam de norma geral, posteriormente estabelecidas por lei complementar federal. Tais versaram sobre gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho no serviço público, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas, deixando os entes competência para editar suas normas de modo suplementar. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 302).

Cabe aqui destacar que a PEC n. 32 vem trazendo diversas alterações, não só em relação ao desenvolvimento e a capacitação dos servidores, mas principalmente em mudanças de regimes, o que causa instabilidade administrativa. Por outro lado, o incentivo à capacitação perfaz um respaldo jurídico para a sua concretização na prática, a serem instituídas nos órgãos públicos, e não se coaduna com a ideia de instabilidade.

Os que se manifestam contrários à estabilidade no serviço público alegam que tal se trata de um privilégio alegando que há interesse particular naquele que ocupa o cargo. Tal ideia é equivocada, pois a estabilidade constitui instrumento relevante que garante a prevalência dos princípios da administração pública, especialmente a legalidade, moralidade e impessoalidade. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 304).

Ainda define Cármem Lúcia Rocha:

A estabilidade jurídica do vínculo administrativo firmado entre o servidor e a pessoa estatal tem como finalidade, primeiramente, garantir a qualidade do serviço prestado por uma burocracia estatal democrática, impessoal e permanente. Tanto conjuga o profissionalismo que deve predominar no serviço público contemporâneo (e profissionais não são descartáveis, até mesmo porque Estado se aprende e não da noite para o dia) com impessoalidade, que impede práticas nepotistas e personalistas na Administração Pública.

Por isso é que a estabilidade não pode ser considerada uma garantia do servidor, mas, antes, uma segurança para o cidadão. Ela confere estabilidade ao próprio serviço público e à Administração Pública, marcando uma qualidade que dá segurança à sociedade quanto à continuidade das atividades que lhe são essenciais. (Cármem Lúcia Rocha, 1999, p. 251-252 *apud* Zockun e Gabardo, 2022, p. 304-305.)

Devido aos problemas já conhecidos da administração pública, em relação aos vínculos precários com seus servidores, que foram instrumentos de clientelismo políticos e ineficiência administrativas, o Constituinte de 1988 estabeleceu regras de proteção contra tais engenharias, indicando por meio do regime único, a importância que tem em superar o déficit de racionalidade que representavam a precariedade e instrumentação de finalidades inconciliáveis com o Estado de Direito. (Zockun e Gabardo, 2022, p. 305).

Sob esse ponto de vista, tem-se que a estabilidade confere ao agente público liberdade de atuar conforme a lei e independente da vontade arbitrária do gestor ou do cidadão, sem que tenha receio de perder o seu trabalho ao contrariar essa vontade em prol da legalidade, do interesse público e a da moralidade administrativa. Além disso, o princípio do Estado Democrático de direito, confere legitimidade a estabilidade do servidor, não apenas por ser a lei que lhe garante essa prerrogativa, mas, sobretudo, por ter sua vontade exarada na própria legislação que o agente público observa e se faz cumprir.

Sob esse ponto de vista, tem-se que a estabilidade confere ao agente público liberdade de atuar conforme a lei e independente da vontade arbitrária do gestor

ou do cidadão, sem que tenha receio de perder o seu trabalho ao contrariar essa vontade em prol da legalidade, do interesse público e a da moralidade administrativa. Além disso, o princípio do Estado Democrático de direito, confere legitimidade à estabilidade do servidor, não apenas por ser a lei que lhe garante essa prerrogativa, mas, sobretudo, por ter sua vontade exarada na própria legislação que o agente público observa e se faz cumprir.

Com o processo de democratização, houve a descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, o que se vê hoje em dia aplicado de forma razoável.

Em síntese, a Ementa Constitucional nº 19, de 1998, buscou estabelecer a administração pública gerencial, substituindo a burocrática. A redação original do *caput* do art. 39, que previa o regime estatutário, foi reintroduzida, revogando a flexibilidade operacional da administração indireta. Porém, a ADI 2.135 foi proposta contra a EC 19/1998, para impugnar seu dispositivo. O STF, por maioria, deferiu a cautelar para suspender a eficácia da nova redação do *caput* do art. 39 dada pela EC 19/1998. Com a restauração do texto do *caput* do art. 39 da CF, não houve qualquer manifestação do STF sobre a concepção rígida do regime jurídico único.

### 3 CONCLUSÃO

Em um cenário em que a dinâmica da sociedade evolui rapidamente e as demandas dos cidadãos se transformam, a adoção de inovações no setor público emerge como uma necessidade incontornável. Autores como David Osborne e Gaebler (1992) reforçam que as inovações não podem mais ser consideradas como meros elementos opcionais, mas sim como pilares fundamentais para a resiliência e o progresso das instituições governamentais.

Peter Frumkin (2002, p.14) evidencia que a capacidade de o setor público abraçar inovações é vital para aprimorar a eficácia governamental e, por consequência, a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Nesse contexto, a transparência e a participação, discutidas por Beth Simone Noveck (2010, p. 22), emergem como elementos-chave para a construção de um governo mais responsivo e inclusivo.

No entanto, os desafios à implementação efetiva de inovações no setor público são inegáveis, conforme apontado por José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 23). A resistência a mudanças arraigadas nas estruturas administrativas e a rigidez burocrática podem atuar como barreiras significativas. Anthony Giddens (1998, p. 13) ressalta que a adaptação das estruturas organizacionais à constante mudança é essencial para que as inovações surtam efeitos positivos.

Diante desse panorama, fica evidente que o setor público necessita trilhar um caminho de equilíbrio, reconhecendo a importância de alinhar inovações à preservação dos valores institucionais e da estabilidade do serviço público. Assim, a

busca por essa síntese se torna essencial para viabilizar um governo mais ágil, eficaz e adaptável às necessidades da sociedade contemporânea.

Assim, sugere-se que primeiramente seja seguido o seguinte caminho para a inovação no setor público: análise da estrutura organizacional, evitando-se sistemas burocráticos e a existência de departamentos ineficazes ou que sejam simplesmente de 'passagem', análise da eficiência, desde a inovação apontada até a conclusão de todo o processo, posteriormente, a implementação de forma a estimular o desenvolvimento, com o incentivo da capacitação continuada e por fim, a capacitação específica de cada servidor, com o intuito de torná-lo eficiente de forma excepcional, tornando-o referência em seu trabalho e conseqüentemente alcançando-se de forma eficaz o cidadão.

Também destaco aqui que não tratamos de inovação apenas como tecnologia, mas sim como um todo, desde o processo de formação e ingresso do servidor até a inserção de metodologias de cunho tecnológico em seu trabalho e como aplicá-las de forma a não prejudicar tanto o servidor quanto o cidadão.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ANDREWS, Christina. W.; BARIANI, Edilson. **Administração pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; FARIA, Maria de Fátima Bruno. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de administração pública**, Brasília, DF, v.1, n. 47, p. 227-248, fev. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SyCwsMKcMD7ySKQXcvdnMQs/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 jul. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado**: pesquisas de antropologia política. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves; REIS, Fernando Simões. Termos de ajustamento de gestão: perspectivas para um controle externo consensual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 1, n. 140, 10 fev. 2018. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1462>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARAH, Marta Ferreira. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações e sociedade**, v. 15, n. 45, p. 107-126, 24 maio 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/ngQbRvNmRTGvtYx3msZvCMn/?lang=pt#>. Acesso em: 1 jul. 2024.

FARAH, Marta Ferreira. Gestão pública e cidadania: iniciativas inovadoras na administração subnacional no Brasil. **Revista de administração pública**, [s.l.], v. 31, n. 4, p. 126-156, 8 abr. 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7884>. Acesso em: 1 jul. 2024.

FRUMKIN, Peter. **On being nonprofifty**: conceptual and policy primer. Washington, DC: Library of Congress, 2002. Disponível em: <https://books.google.co.bw/books?id=BnUV9dX8W1QC&lpg=PP1&hl=pt-BR&pg=PP6#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 7 jul. 2024.

GASPARDO, Murilo. **Inovação institucional e democracia participativa na administração pública**: a experiência do programa de metas. São Paulo: Alameda, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/342451958\\_Inovacao\\_institucional\\_e\\_democracia\\_participativa\\_na\\_administracao\\_publica\\_a\\_experiencia\\_do\\_programa\\_de\\_metas](https://www.researchgate.net/publication/342451958_Inovacao_institucional_e_democracia_participativa_na_administracao_publica_a_experiencia_do_programa_de_metas). Acesso em: 1 jul. 2024.

GIDDENS, Anthony. **The third way**: the renewal of social democracy. Nova Jersey, EUA: Blackwell Publishing Ltda, 1998.

LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Transformação do direito administrativo**: consequencialismo e estratégias regulatórias. Rio de Janeiro: Escola de direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2016.

NOVECK, Beth Simone. **Wiki government**: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. [s.l.]: Brookings Institution Press, 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER Ted A. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. [s.l.]: Basic Books, 1992.

QUIRINO, Carina de Castro; MENDONÇA, José Vicente Santos de; BAPTISTA, Patricia Ferreira. **Inovações no direito público**. Curitiba: CRV, 2018.

SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**: na Constituição Federal de 1988. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Lucas do Monte. **Novos paradigmas do direito e os incentivos públicos à inovação**. [s.l]: Clube dos Autores, 2018.

SOUSA, Marcos de Moraes; FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; NAJBERG, Estela; MEDEIROS, Jonann Joslin. Portraying innovation in the public service of Brazil: frameworks, systematization and characterization. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 50, n. 4, p. 460-476, out-dez. 2015. Disponível em: [Portraying innovation in the public service of Brazil: Frameworks, systematization and characterization - ScienceDirect](#). Acesso em: 1 jul. 2024.

ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson. **Direito administrativo e inovações**: crises e soluções. Curitiba: Íthala, 2022.