



Gustavo Alberto Schneider

**A FORMAÇÃO DE UM SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR NO CICLO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA MATRIZ  
PRAGMÁTICO-SISTÊMICA**

Santa Cruz do Sul

2026



**A FORMAÇÃO DE UM SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR NO CICLO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA MATRIZ  
PRAGMÁTICO-SISTÊMICA**

**Gustavo Alberto Schneider**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito Stricto Sensu – Doutorado, na área de concentração de Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck

Santa Cruz do Sul

2026

Gustavo Alberto Schneider

**A FORMAÇÃO DE UM SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR NO CICLO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA MATRIZ  
PRAGMÁTICO-SISTÊMICA**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Strictu Sensu Doutorado em Direito, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

---

Dr. Janriê Rodrigues Reck  
Professor Orientador UNISC

---

Dr. Rogério Gesta Leal  
Professor examinador UNISC

---

Dra. Caroline Muller Bitencourt  
Professora examinadora UNISC

---

Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam  
Professor examinador UFSC

---

Dr. Luasses Gonçalves dos Santos  
Professor examinador Universidade Positivo

### CIP - Catalogação na Publicação

Schneider, Gustavo Alberto

A formação de um servidor público inovador no ciclo das políticas públicas: contribuições a partir da matriz pragmático-sistêmica / Gustavo Alberto Schneider. – 2026. 275f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2026.

Orientação: Prof. Dr. Janriê Rodrigues Reck.

1. Servidores públicos. 2. Políticas públicas. 3. Melhorias incrementais. 4. Regime jurídico. 5. Matriz pragmático-sistêmica. I. Reck, Janriê Rodrigues. II. Título.

A minha saudosa avó, pelos ensinamentos, pelo amor, e por  
todas as lições aprendidas.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha amada família, que esteve comigo desde os primeiros passos até este momento. Se Isaac Newton reconheceu que via mais longe por estar sobre ombros de gigantes, os meus certamente estão em minha família, fonte de suporte para cada conquista desta jornada. Ninguém é bom em tudo, nem absolutamente sozinho, e é esse princípio de vida que guia meus passos.

Deixo especial reconhecimento à minha saudosa avó, que partiu durante esta caminhada, mas deixou lições que nenhuma filosofia seria capaz de traduzir com tamanha clareza e simplicidade. O poder do amor que transmitiu seguirá me guiando por toda a minha existência. Obrigado por me ensinar sobre o amor ao próximo, sobre a justiça e a compaixão. Tua luz seguirá emanando o teu brilho por toda a eternidade.

Ao meu orientador, mestre inspirador dos meus passos desde a graduação e também no mestrado, registro a minha imensa gratidão por sua sabedoria, paciência, humildade e brilho nos olhos ao partilhar o saber. Foi ele quem me abriu caminhos e ampliou meus horizontes, inspirando-me como profissional e como ser humano durante toda a jornada.

À Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), que me acolheu em sua missão comunitária, e onde pude aprender e também partilhar experiências, meu sincero reconhecimento. Foi uma honra integrar esta instituição, que levarei com orgulho pelo restante da minha trajetória acadêmica e profissional.

Ao Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL), meu local de trabalho e fonte de inspiração desta pesquisa, agradeço pelas oportunidades de vivenciar os desafios do serviço público por mais de 15 anos. Com especial apreço, agradeço a equipe da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas do IFSul (PROGEP), com quem compartilhei intensos debates, reflexões e valiosas trocas de ideias ao longo da minha trajetória institucional. Foi nesse ambiente colaborativo, de diálogo e aprendizado mútuo que pude exercer, com muita honra, as funções de Chefe do Departamento de Legislação e Normas e de Pró-Reitor de Gestão de Pessoas Substituto (Gestão 2017-2025). Nesse espaço compreendi, na prática, que os servidores públicos sustentam com seu esforço e dedicação os sonhos de uma sociedade mais justa.

À Universidade Federal de Pelotas (UFPel), minha *alma mater*, agradeço pela formação jurídica e pelo ambiente aberto e democrático que me ensinou não apenas sobre o mundo das Leis, mas também sobre o valor das amizades verdadeiras, do ensino com amor e da construção coletiva de um futuro melhor.

Por fim, agradeço a Deus, o Pai do Universo, que nos dá forças para seguir adiante, mesmo diante dos erros e das injustiças humanas. Que este trabalho, de forma singela, contribua para manter vivo o sentimento de humanidade no convívio social e na construção de um mundo cada vez mais justo e fraterno.

“O filósofo está sempre aberto à dúvida, está sempre em marcha; o porto a que chega é apenas a etapa de uma viagem sem fim, e é preciso estar sempre pronto para zarpar de novo”. (*Bobbio, Verdade e Liberdade, in: Elogio da Serenidade, 2002, p. 143*).

## RESUMO

O presente trabalho toma como ponto de partida a centralidade dos servidores públicos na Administração Pública brasileira, reconhecendo-os como articuladores decisivos da transformação social, da inovação no ciclo das políticas públicas e da sua (re)colocação perante os desafios das sociedades contemporâneas. Com abordagem interdisciplinar ancorada na matriz pragmático-sistêmica e na proposta incremental, a pesquisa convoca aportes de Habermas e Luhmann para examinar, com rigor, como comunicação, decisão e interação entre agentes, aparato administrativo e sociedade incidem sobre a eficácia e a evolução das políticas públicas. A partir dessa aproximação, e diante da lacuna existente na literatura acerca da tradução operacional da matriz pragmático-sistêmica e sua contribuição para o regime jurídico dos servidores, formula-se o problema de pesquisa de forma objetiva: de que modo uma abordagem pragmático-sistêmica permite o aperfeiçoamento incremental do regime jurídico dos servidores públicos federais, ampliando sua capacidade de promover inovação no ciclo das políticas públicas? Parte-se da hipótese de que a matriz pragmático-sistêmica, associada ao incrementalismo, oferece um caminho normativo viável para reorganizar incentivos institucionais, aprimorar mecanismos de avaliação e fortalecer a participação dos servidores públicos, ampliando sua capacidade de inovação no ciclo das políticas públicas. O estudo volta-se ao aprimoramento incremental trazido por Lindblom para a compreensão do regime jurídico dos servidores públicos, preservando-se garantias constitucionais, como estabilidade e concurso público, e enfrentando-se a precarização dos serviços públicos delineando-se diretrizes de avanço. Entende-se que a ausência de compreensão nesta temática enfraquece o Estado, sendo necessário um olhar capaz de transformar teoria em mecanismos institucionais concretos, evitando-se perpetuar precarizações em serviços públicos e, por consequência, a própria capacidade de inovação. Entre as proposições normativas, destacam-se bonificações por inovação, incentivos de carreira, participação efetiva dos servidores na formulação de políticas e aperfeiçoamentos nas avaliações de desempenho. Somam-se ações de capacitação orientadas aos desafios contemporâneos, como a integração de tecnologias emergentes e o enfrentamento da desinformação. Metodologicamente, adota-se método de abordagem dedutivo-analítico, articulado a procedimento qualitativo-documental e revisão bibliográfica sistemática, o que permite integrar referenciais teóricos, evidências normativas e análises institucionais para sustentar a viabilidade das diretrizes propostas. Assume-se, assim, o protagonismo dos agentes públicos na gestão de mudanças e na resposta a crises, sustentando que melhorias no regime jurídico, alinhadas às demandas atuais, ampliam a capacidade de concretização de direitos fundamentais, fortalecem a cidadania e consolidam a democracia. Ao final, oferecem-se diretrizes operacionais para robustecer políticas públicas e desenvolver funcionalmente o corpo de servidores públicos, promovendo uma cultura de inovação, de ética e de eficiência no contexto do serviço público brasileiro.

Palavras-chave: Servidores públicos; Políticas públicas; Melhorias incrementais; Regime jurídico; Matriz pragmático-sistêmica.

## ABSTRACT

This study takes as its starting point the centrality of public servants within the Brazilian Public Administration, recognizing them as decisive actors in social transformation, in innovation throughout the public policy cycle, and in their (re)positioning in the face of the challenges of contemporary societies. Employing an interdisciplinary approach anchored in the pragmatic-systemic matrix and in the incremental proposal, the research draws on the contributions of Habermas and Luhmann to rigorously examine how communication, decision-making, and interaction among agents, administrative apparatuses, and society affect the effectiveness and evolution of public policies. From this analytical standpoint, and in view of the existing gap in the literature regarding the operational translation of the pragmatic-systemic matrix and its contribution to the legal framework governing public servants, the research problem is objectively formulated as follows: how can a pragmatic-systemic approach propose incremental improvements to the legal regime of federal public servants capable of fostering innovation within the public policy cycle? The central hypothesis holds that the pragmatic-systemic matrix, associated with incrementalism, provides a normatively viable pathway for reorganizing institutional incentives, refining evaluation mechanisms, and strengthening the participation of public servants, thereby expanding their capacity for innovation in the public policy cycle. The study examines Lindblom's incremental refinement to advance the understanding of the legal regime applicable to public servants, while preserving constitutional guarantees—such as stability and merit-based entry—and confronting the precarization of public services through the formulation of forward-looking guidelines. It is argued that the absence of conceptual and operational clarity in this field weakens the State, making it necessary to adopt an analytical lens capable of transforming theory into concrete institutional mechanisms so as to avoid perpetuating the precarization of public services and, consequently, undermining the State's capacity for innovation. The proposed normative directions include innovation-based bonuses, career incentives, the effective participation of public servants in policy formulation, and improvements to performance evaluation mechanisms. Additional measures encompass training initiatives oriented toward contemporary challenges, such as the integration of emerging technologies and the fight against disinformation. Methodologically, the study adopts a deductive-analytical approach, articulated with qualitative-documentary procedures and a systematic literature review, enabling the integration of theoretical frameworks, normative evidence, and institutional analyses to substantiate the feasibility of the proposed guidelines. The research thus affirms the protagonism of public agents in managing change and responding to crises, arguing that incremental improvements to the legal regime—aligned with current demands—enhance the State's capacity to realize fundamental rights, strengthen citizenship, and consolidate democracy. In conclusion, operational guidelines are offered to strengthen public policies and support the functional development of the public workforce, fostering a culture of innovation, ethics, and efficiency within the Brazilian public sector.

Keywords: Public servants; Public policies; Incremental improvements; Legal regime; Pragmatic-systemic matrix.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|       |  |
|-------|--|
| ADC   | Ação Declaratória de Constitucionalidade                                 |
| ADCT  | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                         |
| ADPF  | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental                       |
| ADI   | Ação Direta de Inconstitucionalidade                                     |
| BACEN | Banco Central do Brasil  |
| BNDE  | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico                              |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social                     |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988   |
| CDSE  | Center for Development of Security Excellence                            |
| CLT   | Consolidação das Leis Trabalhistas                                       |
| CNJ   | Conselho Nacional de Justiça   |
| CNMP  | Conselho Nacional do Ministério Público                                  |
| DASP  | Departamento de Administração do Serviço Público                         |
| DVS   | Destaque para Votação em Separado  |
| EC    | Emenda à Constituição  |
| EUA   | Estados Unidos da América  |
| ENAP  | Escola Nacional de Administração Pública                                 |
| FGV   | Fundação Getúlio Vargas  |
| IAPI  | Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários                  |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE  | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                          |
| INSS  | Instituto Nacional do Seguro Social                                      |
| IPEA  | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                                 |
| LOA   | Lei Orçamentária Anual   |
| LRF   | Lei de Responsabilidade Fiscal   |
| MC    | Medida Cautelar  |
| NASA  | National Aeronautics and Space Administration                            |
| NPM   | New Public Management  |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1 – Síntese das Reformas Previdenciárias.....   | 44  |
| Quadro 2 - Evolução histórica das políticas de pessoal e da gestão pública no Brasil .....     | 54  |
| Quadro 3 - Tipologia de agentes × Abrangência das diretrizes.....                              | 55  |
| Quadro 4 - Ciclo de políticas × Instrumentos de pessoal × Salvaguardas.....                    | 56  |
| Quadro 5 - Pretensões de validade e seus equivalentes administrativos .....                    | 83  |
| Quadro 6 - Competência decisória como engrenagem de coordenação .....                          | 97  |
| Quadro 7 - Sistemas, códigos e funções segundo Luhmann aplicados à Administração Pública ..... | 136 |
| Quadro 8 - Programas condicionais e finalísticos no desenho jurídico de políticas .....        | 137 |
| Quadro 9 - Acoplamentos estruturais e mecanismos de redução de complexidade.....               | 137 |
| Quadro 10 - Entropia informacional e ciclos de aprendizagem incremental .....                  | 137 |
| Quadro 11 - Roteiro mínimo de implementação da premiação por inovação .....                    | 183 |
| Quadro 12 - Matriz de avaliação com salvaguardas.....  | 183 |
| Quadro 13 - Integridade no IFSul.....  | 199 |
| Quadro 14 - Fluxo mínimo (probatório → carreira) .....   | 209 |
| Quadro 15 - Missões transversais e reconhecimento para progressão (Seção 5.5).....             | 225 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1 – Estrutura da Tese .....                                       | 27  |
| Figura 2 – Agentes públicos .....  | 82  |
| Figura 3- Resumo do Capítulo 6.....                                      | 163 |
| Figura 4 - Mapa “Diretrizes → Ações” (viabilidade de implementação)..... | 164 |
| Figura 5 – Base normativa.....   | 177 |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>17</b> |
| <b>2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PESSOAL NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>   | <b>28</b> |
| 2.1 DO PATRIMONIALISMO À BUROCRACIA E O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO-NORMATIVO DO FUNCIONALISMO BRASILEIRO .....  | 30        |
| 2.2 A PROFISSIONALIZAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DO MÉRITO: DASP, CONCURSOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....   | 35        |
| 2.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA E AS TRANSFORMAÇÕES DO SERVIÇO PÚBLICO: DO DECRETO-LEI 200/1967 À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998 .....   | 38        |
| 2.4 AGENDA PÓS-2000: POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL, PECs 32/2020, 38/2025 E EXPERIÊNCIAS MAIS RECENTES.....   | 47        |
| <b>3 A ARQUITETURA CONCEITUAL DAS POLÍTICAS DE PESSOAL E O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO-FUNCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO: REGIME VÍNCULOS E EFEITOS NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b> | <b>57</b> |
| 3.1 POLÍTICAS DE PESSOAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, TIPOLOGIAS E ALCANCE .....   | 58        |
| 3.2 TIPOLOGIA DE AGENTES E RECORTE METODOLÓGICO (DESTINATÁRIOS DAS DIRETRIZES).....   | 81        |
| 3.3 IMPLICAÇÕES NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: INGRESSO, DESENVOLVIMENTO, AVALIAÇÃO E INTEGRIDADE .....   | 91        |
| 3.4 PLURALIZAÇÃO DE VÍNCULOS E DIRETRIZES TRANSVERSAIS: ADI 2135 E SALVAGUARDAS .....   | 93        |
| <b>4 FUNDAMENTOS E DIAGNÓSTICO: LEGITIMIDADE, COMPLEXIDADE E O LUGAR DO SERVIDOR PÚBLICO.....</b>   | <b>99</b> |
| 4.1 BASE TEÓRICA I: HABERMAS, JUSTIFICAÇÃO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA ADMINISTRAÇÃO .....   | 101       |

|   |            |
|---|------------|
| 4.2 BASE TEÓRICA II: LUHMANN, SISTEMAS, DECISÕES E ACOPLAMENTOS.  | 118        |
| 4.3 ENTROPIA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E POTENCIAL DA METÁFORA .....   | 133        |
| <b>5 DO MÉTODO À REFORMA: INCREMENTALISMO E MATRIZ PRAGMÁTICO-SISTÊMICA.....</b>  | <b>139</b> |
| 5.1 CONVERGÊNCIA HABERMAS–LUHMANN E A NECESSIDADE DE MÉTODO .....   | 140        |
| 5.2 APRESENTAÇÃO DA MATRIZ PRAGMÁTICO-SISTÊMICA COMO RESPOSTA. ....   | 146        |
| 5.3 O SERVIDOR PÚBLICO COMO GESTOR DA ENTROPIA SOCIAL. ....   | 149        |
| 5.4 MELHORIAS ATRAVÉS DA ABORDAGEM INCREMENTAL NO CONTEXTO DE CHARLES E. LINDBLOM .....   | 153        |
| 5.5 ARQUITETURA PRAGMÁTICO-SISTÊMICA DA MUDANÇA .....   | 158        |
| <b>6 O SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR: DA PRESERVAÇÃO DO ARCABOUÇO NORMATIVO-CONSTITUCIONAL À FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DE MUDANÇA INCREMENTAL .....</b> | <b>161</b> |
| 6.1 DIRETRIZ I — BONIFICAÇÃO/PRÊMIO POR INOVAÇÃO: CRITÉRIOS, SANDBOX E AVALIAÇÃO INDEPENDENTE.....  | 165        |
| 6.2 DIRETRIZ II — ASSENTO OBRIGATÓRIO DE SERVIDORES NAS POLÍTICAS DE PESSOAL (COMITÊS PARITÁRIOS) .....   | 185        |
| 6.3 DIRETRIZ III — CAPACITAÇÃO ORIENTADA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS (INTEGRIDADE, DADOS, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, TELETRABALHO, ANTIDESINFORMAÇÃO).....               | 194        |
| 6.4 DIRETRIZ IV — AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (PARA ESTÁGIO PROBATÓRIO, DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA E POSIÇÕES DE CHEFIA) COM SALVAGUARDAS .....                      | 204        |
| 6.5 DIRETRIZ V — PROJETOS/MISSÕES TRANSVERSAIS E RECONHECIMENTO PARA PROGRESSÃO .....   | 217        |
| 6.6 (POSSÍVEIS) CAMINHOS INSTITUCIONAIS PARA A ADOÇÃO DAS DIRETRIZES PROPOSTAS .....  | 227        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>7 IMPACTOS DAS NOVAS DIRETRIZES PARA TOMADA DE DECISÃO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>  | <b>232</b> |
| 7.1 AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DAS DIRETRIZES NAS ETAPAS DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DO AGENDAMENTO, DA FORMULAÇÃO, DA IMPLEMENTAÇÃO E DA AVALIAÇÃO. .... | 236        |
| 7.2 DEFINIÇÕES DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....  | 238        |
| 7.3 O SERVIDOR PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICA .....   | 240        |
| 7.4 O SERVIDOR PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....  | 242        |
| 7.5 O SERVIDOR PÚBLICO NA AVALIAÇÃO E REVISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....  | 244        |
| 7.6 O PROTAGONISMO DO SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR E O SEU PAPEL NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....   | 246        |
| <b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>256</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>   | <b>270</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

As inquietações que movem esta tese emergem de um duplo diagnóstico. De um lado, a constatação institucional de que os servidores públicos, em meio a um cenário de mudanças aceleradas, não têm conseguido realizar, em sua plenitude, os compromissos do pacto democrático firmado entre Estado e sociedade. De outro, a percepção de um descompasso entre as perguntas que se impõem e as respostas disponíveis: a literatura acadêmica ainda oferece trilhas fragmentadas, a arquitetura estatal não apresenta soluções estáveis, e a opinião pública oscila entre expectativas difusas e avaliações imprecisas sobre o papel desses agentes públicos. Esse vazio de referenciais, menos ausência do que dispersão, justifica o aprofundamento das dimensões históricas, políticas e institucionais que condicionam a atuação do servidor público no Brasil contemporâneo e firma o ponto de partida da investigação desta obra.

Parte-se do entendimento de que o aprimoramento das políticas públicas exige reconhecer os servidores como destinatários necessários desse olhar mais aprofundado e, simultaneamente, também como efetivos condutores do ciclo decisório. Não se trata de um lugar retórico, mas de uma posição funcional: atores protagonistas, alinhados às exigências do Estado democrático de Direito e das práticas administrativas contemporâneas, capazes de qualificar ambientes de decisão em todas as etapas, da agenda à formulação, da implementação à avaliação, e de ampliar a efetividade e a concretização dos direitos fundamentais por meio das Políticas Públicas. Nessa chave, a presença do servidor público deixa de ser requisito procedimental e passa a se constituir como dimensão estrutural do próprio desempenho do Estado.

Para sustentar essa inflexão, adotam-se aportes da teoria da ação comunicativa e da teoria dos sistemas sociais, articulados por uma matriz pragmático-sistêmica. Parte-se da investigação de que o incremento de arranjos institucionais no regime jurídico dos servidores públicos, sem ruptura com a moldura constitucional, produz, de fato, ganhos incrementais e sustentáveis no âmbito da gestão pública. A aposta recai sobre a capacidade de o Estado aprender com a própria prática, reduzindo ruídos decisórios, qualificando as interações e fortalecendo o nexos entre a legitimidade e o desempenho. Em um ambiente de inovação tecnológica, reconfiguração do trabalho e pressão por resultados, o servidor precisa de garantias, instrumentos e espaços de participação que convertam deveres abstratos em rotinas de qualidade e de melhor resposta aos desafios da contemporaneidade.

O problema de pesquisa que orienta esta tese é o seguinte: De que modo uma abordagem pragmático-sistêmica permite formular melhorias incrementais, juridicamente seguras e operacionalmente viáveis no regime jurídico dos servidores públicos federais, capazes de ampliar a capacidade estatal de inovação no ciclo das políticas públicas?

Ou seja, quais diretrizes são possíveis de serem extraídas para formular melhorias incrementais no regime jurídico dos agentes, orientadas à inovação no ciclo das políticas públicas. A pergunta não se limita ao plano normativo. Exige uma leitura transdisciplinar que convoque o direito, a administração com enfoque em gestão das pessoas, e da teoria social e da justiça para compreender o servidor público como elo operativo entre os sistemas político, jurídico e administrativo. Interessa menos a figura idealizada do agente e mais a configuração concreta de regras, incentivos, capacidades e práticas que sustentam as decisões cotidianas.

O diagnóstico que dá o ponto de partida, é o de que os servidores, imersos em transformações tecnológicas, sociais e institucionais, não dispõem ainda hoje de condições suficientes para cumprir integralmente o pacto democrático que os vincula à sociedade. Essa insuficiência não decorre de um *déficit* individual, mas de um modelo decisório que, ao se desenvolver histórico e politicamente, muitas vezes, alterna escassez de meios, fragilidade de incentivos, avaliações pouco transparentes e espaços reduzidos para aprendizado e colaboração.

Ao reforçar sua posição no ciclo das políticas públicas, com diretrizes ancoradas nas matrizes habermasiana<sup>1</sup> (Habermas, 2023) e luhmanniana<sup>2</sup> (Luhmann, 2021), é possível reconfigurar a atuação estatal em favor da promoção e concretização dos direitos fundamentais. A inovação institucional, articulada à preservação do núcleo constitucional, tende a produzir transformações graduais, consistentes e verificáveis nas rotinas administrativas como um todo.

Embora a doutrina brasileira disponha de análises profundas sobre regime jurídico de servidores e da função pública como um todo, além da própria avaliação de desempenho,

---

<sup>1</sup> Sustenta a legitimidade por meio da racionalidade comunicativa. Decisões públicas devem nascer de processos discursivos inclusivos, com apresentação, crítica e justificação de pretensões de validade: verdade, correção normativa e veracidade. No ciclo de políticas, orienta desenho institucional com participação ampliada, publicidade dos argumentos, responsividade e revisão crítica. Em termos operacionais, demanda procedimentos deliberativos, transparência, justificativas públicas e mecanismos de accountability que conectam formulação, implementação e avaliação a padrões intersubjetivos de validade (Habermas, 2023).

<sup>2</sup> A matriz luhmanniana compreende a administração pública como sistema social autopoietico que opera por comunicações, diferenciado funcionalmente de outros sistemas (política, direito, economia) e acoplado a eles por estruturas que reduzem complexidade. Em políticas públicas, a análise recai sobre códigos e programas que orientam decisões, sobre a contingência estrutural das escolhas e sobre mecanismos de variação, seleção e estabilização que transformam expectativas em rotinas. Essa matriz recomenda observar interfaces entre sistemas, mapear acoplamentos estruturais e projetar procedimentos que integrem contingência e normatividade, articulando decisões administrativas ao direito positivo e às pautas políticas sem confundir funções nem colapsar fronteiras sistêmicas (Luhmann, 2021).

carreiras, das reformas administrativas e da legitimidade democrática (até mesmo em análise transdisciplinar, como os campos da Gestão Pública, do Direito Administrativo, da Ciência Política e da própria Administração Pública), parece não existir, do mesmo modo, uma efetiva integração metodológica entre esses campos. A literatura oscila entre: a) análises normativas e abstratas<sup>3</sup>; b) propostas gerenciais e por vezes descoladas da Constituição Federal; c) estudos fragmentados sobre o desempenho, a capacitação ou vínculos com o Estado. O que parecer carecer do aprofundamento (e onde esta obra pretende lançar os olhares) é para a possibilidade de aplicar-se um método integrador capaz de transformar: pretensões de validade, autorreferência e acoplamento estrutural, e o incrementalismo testável e reversível, em mecanismos operacionais de gestão aplicáveis ao regime jurídico de pessoal no contexto da Administração.

A presente tese enfrenta um debate central da administração pública contemporânea: como inovar sem romper com o Direito, preservando o núcleo constitucional e, ao mesmo tempo, ampliando a capacidade estatal de coordenar decisões, lidar com a complexidade e produzir valor público de modo contínuo. Ao integrar legitimidade comunicativa, autorreferência sistêmica e incrementalismo, demonstra-se que é possível reorganizar o regime jurídico dos servidores de forma gradual, testável e juridicamente segura, convertendo normas em coordenação prática por meio de um servidor público posicionado como agente estruturante do ciclo das políticas. Assim, a tese supera o falso dilema entre ruptura voluntarista, que fragiliza garantias constitucionais, e o imobilismo institucional, que impede a modernização, oferecendo um caminho metodológico que combina prudência, eficiência e aprendizado institucional.

As consequências de não enfrentar esse problema são expressivas. A ausência de integração metodológica continuará produzindo reformas descoordenadas, marcadas por judicializações previsíveis e baixa responsividade das políticas de pessoal; os mecanismos de avaliação seguirão ineficazes, politizados e pouco formativos; e a inovação permanecerá episódica, dependente da vontade individual e não de arranjos institucionais estáveis. Em última instância, o Estado manterá uma reduzida capacidade de transformar normas em resultados e resultados em aprendizagem, limitando a concretização de direitos fundamentais e

---

<sup>3</sup> No cenário atual, há poucas publicações jurídicas que tratam de servidores públicos e seu regime jurídico. A maioria são manuais de direito administrativo ou coletâneas voltadas à preparação para concursos públicos. Não obstante, o estudo das burocracias públicas, sua relação com a proteção de valores democráticos, as tensões entre servidores de carreira e ocupantes de cargos eletivos e possíveis caminhos para o aprimoramento da função pública continuam a ser temas altamente populares em outras ciências sociais, tanto no Brasil quanto no exterior (Pereira, 2022, p. 26).

comprometendo a entrega de serviços públicos em um contexto de crescente complexidade. As diretrizes propostas nesta tese buscam justamente evitar esse cenário, oferecendo instrumentos operacionais capazes de reposicionar o servidor, fortalecer a governança e instaurar ciclos contínuos de aperfeiçoamento institucional.

A urgência dessa discussão se evidencia no cotidiano da administração pública brasileira, marcado por sinais recorrentes de esgotamento institucional (longas filas de atendimento, atrasos na análise de benefícios e defasagens tecnológicas ainda revelam a dificuldade do Estado em responder a demandas cada vez mais complexas). Reformas profundas são anunciadas, mas muitas vezes abandonadas no meio do caminho ou substituídas por ajustes improvisados, sem continuidade e sem avaliação dos efeitos produzidos. A judicialização crescente de políticas públicas expõe falhas de coordenação, fragilidade decisória e ausência de critérios claros para justificar escolhas administrativas. Esses elementos apontam para uma crise silenciosa, mas estrutural: a incapacidade do Estado de transformar normas em resultados e de aprender com a sua própria prática. O problema que emerge desse diagnóstico (e que orienta a presente investigação) consiste na limitação do atual arranjo institucional, especialmente no que se refere ao regime jurídico e às condições de atuação dos servidores públicos federais, para promover coordenação, aprendizagem e inovação no ciclo das políticas públicas. É justamente nesse ponto que esta tese se insere, propondo diretrizes capazes de reorganizar capacidades, fortalecer o servidor público como agente de inovação responsável e restaurar a coerência do ciclo das políticas públicas.

A hipótese central que orienta esta tese sustenta que o incremento de arranjos institucionais no regime jurídico dos servidores públicos, estruturado à luz da matriz pragmático-sistêmica e operado por meio do incrementalismo produz ganhos graduais e juridicamente seguros no desempenho estatal, ampliando a capacidade de inovação no ciclo das políticas públicas sem uma ruptura com a moldura constitucional. Complementarmente, parte-se também de uma hipótese diagnóstica: os servidores públicos, imersos em transformações tecnológicas, sociais e institucionais, não dispõem de condições organizacionais suficientes para cumprir integralmente o pacto democrático que os vincula à sociedade. Tal insuficiência não decorre de *déficits* individuais, mas sim, de um arranjo institucional que historicamente alterna escassez de meios, incentivos frágeis, avaliações pouco transparentes e espaços reduzidos de aprendizagem e colaboração (conforme se verá da investigação histórica). É na articulação entre essas duas dimensões (normativa e diagnóstica), que se consolida a necessidade de formular as diretrizes capazes de deslocar o centro de gravidade do servidor

para o âmbito de ator estruturante e de protagonismo no contexto do ciclo das políticas públicas.

Dessa hipótese derivam os objetivos que guiam o percurso teórico e empírico. O objetivo geral consiste em demonstrar a necessidade e a viabilidade de melhorias incrementais no regime jurídico dos servidores públicos, de modo a favorecer atuação mais ativa e inovadora na realização e concretização das políticas, sem afastar os princípios que estruturam o Estado Democrático brasileiro. Entre os objetivos específicos, destacam-se: compreender a evolução histórica das políticas de pessoal no Brasil e seus efeitos sobre o ciclo das políticas públicas; aplicar a matriz pragmático-sistêmica ao regime jurídico dos servidores públicos, formulando diretrizes que orientem a decisões racionais, comunicativas e dialógicas; propor medidas normativas e operacionais que preservem garantias e estimulem a inovação administrativa; avaliar os impactos dessas proposições e do próprio papel do servidor em cada uma das etapas do ciclo e com foco na realização dos direitos fundamentais.

A delimitação temática recai sobre o ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque nos servidores públicos submetidos ao regime estatutário da União, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990 (Brasil, 1990) e equiparados, e sem excluir observações replicáveis às demais esferas de poder. O recorte temporal inicia na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e alcança propostas recentes de reforma administrativa (PEC 32/2020) e do próprio contexto de transformação digital e inovação<sup>4</sup>. Esse intervalo permite observar movimentos pendulares entre consolidação de garantias e tendências de eventual precarização, evidenciando a urgência de reposicionar o servidor público no centro da administração contemporânea, agora cada vez mais tensionada por demandas de integridade, eficiência, transparência, controle e participação da sociedade.

A justificativa distribui-se em três frentes. Na dimensão teórica, há carência de estudos que integrem, de modo sistemático, a matriz pragmático-sistêmica à análise do regime dos servidores públicos, sobretudo no campo jurídico-administrativo. O exame do Banco de Teses e Dissertações da CAPES não identificou trabalhos diretamente vinculados a essa tessitura, o que confere ineditismo ao presente esforço. No entanto, no contexto deste campo jurídico-administrativo, alguns trabalhos recentes procuraram se debruçar sobre o regime jurídico dos servidores públicos a partir de perspectivas institucionais e históricas, destacando as diversas

---

<sup>4</sup>Como exemplo, pode-se citar a criação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), formalizada pelo decreto 12.102/24 aprovou a estrutura e modificou o 11.401/2023. Mas o foco seria destacar que o governo passou a dar tanta importância a Gestão na questão de pessoal que hoje tem um ministério só para isso. Antigamente ficava no planejamento / economia etc.

transformações da ótica do serviço público brasileiro, as tensões entre autonomia burocrática e o controle político, além dos limites e desafios com relação a capacidade estatal.

Nesse sentido, merece destaque a tese de doutorado de Anna Carolina Migueis Pereira, defendida junto a UERJ<sup>5</sup>, que analisou a formação, as mudanças silenciosas e os desafios contemporâneos do regime jurídico da chamada “função pública” no Brasil, enfatizando seus efeitos sobre a responsividade e a capacidade de implementação de políticas públicas. Assim, ainda que alinhado a essas importantíssimas preocupações, a presente pesquisa distingue-se ao propor uma matriz pragmático-sistêmica, integrando aportes de Habermas e Luhmann, com foco na articulação entre comunicação, decisão e inovação no ciclo das políticas públicas, bem como na formulação de diretrizes jurídico-institucionais de caráter incremental e operacional.

Em tempo, também se identificam pesquisas que abordam a inovação institucional no âmbito do serviço público a partir de outros recortes específicos, como pela via do controle externo e pela atuação decisória dos Tribunais de Contas em matéria de pessoal. A tese de Rodrigo Bento de Andrade<sup>6</sup>, por exemplo, investiga a atuação inovadora dessas cortes na apreciação de atos de admissão, aposentadoria e pensão, examinando os limites e os impactos dessas decisões sobre políticas públicas de pessoal. Diferentemente dessas abordagens, centradas no momento de controle e na produção decisória externa à Administração Pública, o presente trabalho desloca o foco para o interior do aparato administrativo, examinando o servidor público como agente de inovação responsável e propondo diretrizes voltadas à reorganização de incentivos, avaliações e espaços participativos, com vistas ao fortalecimento da aprendizagem institucional e da coerência no contexto do ciclo das políticas públicas.

Partindo-se para a dimensão institucional, o estudo dialoga diretamente com o eixo das Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC, propondo avanços conceituais sobre gestão pública e do regime funcional. Na dimensão social, a valorização e a capacitação dos servidores públicos impactam sobremaneira

---

<sup>5</sup> [...] as limitações da arquitetura institucional do regime inaugurado em 1988 levaram à sua reforma ainda no final da década de 1990. Os resultados desta reforma, somados a problemas que ela não foi capaz de solucionar, fazem com que, nos últimos anos, o regime jurídico da função pública experimente transformações ainda pouco exploradas pela literatura jurídica nacional (PEREIRA, 2022, p. 8).

<sup>6</sup> Em face da dinamicidade das relações entre servidores e o Estado que os remunera, envolvendo a análise de diversas situações fáticas e textos normativos relacionados à legislação de pessoal, é fato que os tribunais de contas geram, por vezes, certa apreensão nos gestores [...] por isso a tese perpassa por aspectos essenciais relacionados à construção dessas decisões complexas e inovadoras, avaliando elementos intrínsecos a elas, como os princípios do Direito Público relacionados a essa atribuição do controle externo, bem como exterioridades dos signos constitucionais (ANDRADE, 2024, p. 4).

a efetividade das políticas e a realização de direitos fundamentais, justificando a pesquisa como compromisso com a qualidade do serviço público e com a própria compreensão de cidadania.

Metodologicamente, adota-se método de abordagem dedutivo-analítico, que parte dos referenciais teóricos (a racionalidade comunicativa, a autorreferência sistêmica e o incrementalismo) para interpretar o ordenamento jurídico, as rotinas administrativas e os instrumentos de gestão de pessoas. O procedimento é qualitativo, bibliográfico e documental, com análise normativa, institucional e prática das experiências contemporâneas da Administração Pública. Essa estratégia metodológica permite extrair inferências teóricas e propositivas, construir mecanismos operacionais a partir dos princípios comunicativos e sistêmicos e conferir verificabilidade às diretrizes formuladas. O método privilegia coerência interna, consistência argumentativa e aderência empírica mínima, de modo a converter linguagem jurídica em coordenação administrativa observável e incremental.

A matriz pragmático-sistêmica oferece, assim, a estrutura interpretativa: distinções luhmannianas entre sistema e ambiente (Luhmann, 2021), operação e observação, variação e restabilização, associadas à racionalidade comunicativa habermasiana (Habermas, 2023), orientada por pretensões de validade e de busca de entendimento serão elementos condutores essenciais para o desenvolvimento do trabalho. Esse arranjo permite tratar a administração como sistema social complexo e autopoietico, em que fluxos decisórios dependem de interações comunicativas entre agentes, regras e instituições. O método privilegia a coerência interna, a consistência argumentativa e a verificabilidade das propostas a serem aqui apresentadas.

O referencial teórico combina, portanto, a Teoria da Ação Comunicativa (Habermas, 2023), a Teoria dos Sistemas Sociais (Luhmann, 2021), além do incrementalismo disjuntivo de Lindblom (1959; 1979), compondo uma matriz teórica que articula racionalidade comunicativa, autorreferência sistêmica e aprendizagem gradual. Além disso, traz-se a literatura brasileira em políticas públicas e de direito administrativo, em autores como Bitencourt (2012), Reck (2023) e Nohara (2020). Essa integração autoriza um olhar atento ao servidor público como ator decisivo no ciclo das políticas, do agendamento à avaliação, e como componente essencial das capacidades estatais e da governança democrática. A ênfase recai sobre os mecanismos que convertem princípios teóricos em procedimentos, diretrizes em rotinas e incentivos em resultados. Assim, busca-se integrar as proposições da racionalidade comunicativa e autorreferência sistêmica, convertendo a linguagem jurídica em verdadeira coordenação institucional verificável.

Das análises nascem as proposições de diretrizes que visam responder às deficiências estruturais do regime jurídico vigente e buscam aproximar estabilidade institucional com vistas

à inovação. Entre elas, preservar o arcabouço normativo-constitucional e as garantias dos servidores que já foram conquistadas e bem sedimentadas, tais como os institutos da estabilidade e do concurso público, enquanto conquistas democráticas; instituir bonificações e prêmios por inovação, com critérios técnicos e avaliações independentes; formalizar comitês paritários e fóruns permanentes de diálogo entre administração pública e o corpo funcional; promover capacitações orientadas aos problemas concretos, como a gestão da integridade, do governo digital, das transformações advindas da inteligência artificial, da aplicação do teletrabalho e da análise cada vez mais aprimorada dos dados; reformular os sistemas de avaliação de desempenho com salvaguardas contra arbitrariedades e foco em aprendizagem; reconhecer projetos transversais e colaborativos como verdadeiro mérito funcional. Essas diretrizes exigem desenho institucional, métricas claras, transparência de processos e instrumentos de monitoramento.

A investigação também se posiciona diante de narrativas que naturalizam a precarização como solução. Defende-se que reformas administrativas não devem meramente suprimir as garantias, mas qualificá-las para contextos mais atuais. Propõe-se a vedação consistente a conflitos de interesses e ao trânsito indevido entre funções públicas e atividades privadas e exercícios empresariais que comprometam o interesse coletivo. Recomenda-se fortalecer espaços de deliberação e de formulação política com participação efetiva dos servidores públicos, favorecendo o desenvolvimento organizacional e a circulação de boas práticas. Em face de novas formas de trabalho, com destaque para o teletrabalho (Programa de Gestão), e da integração de tecnologias como a inteligência artificial, torna-se indispensável disciplinar arranjos que protejam a qualidade do serviço público, a segurança das informações e a responsabilização, sem bloquear o espaço de inovações, tão latentes e necessárias nesse contexto de complexidade social.

Ao resguardar e aprimorar as proteções ao regime jurídico, cria-se base para decisões administrativas mais claras, tempestivas e justificadas, com maior aderência às promessas constitucionais. O objetivo não é apenas garantir direitos individuais de agentes públicos, mas qualificar verdadeiramente a capacidade estatal de entregar políticas públicas em todo o seu ciclo. O avanço é incremental, sustentado por evidências, por coerência normativa e por monitoramento contínuo, de modo a produzir efeitos reais sobre a vida das instituições e das pessoas.

Em síntese programática, a tese sustenta que o fortalecimento institucional do servidor público, com suas garantias preservadas, incentivos adequados, avaliação justa, participação qualificada e capacitação contínua, constitui-se como condição inafastável para fins de

inovação responsável no âmbito do setor público. A matriz pragmático-sistêmica oferece o *mapa*, o ordenamento constitucional fornece a *moldura*, e a prática administrativa apresenta o *terreno* de prova. O que se propõe é um ajuste fino capaz de reconciliar expectativas democráticas com rotinas de gestão, para que a Administração Pública cumpra, com regularidade e qualidade, aquilo que a sociedade espera dela.

No capítulo 2 reconstrói-se a evolução histórica das políticas de pessoal no Brasil, da herança patrimonialista ao modelo burocrático e às reformas gerenciais (paradigmas da Administração Pública), destacando marcos como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), os concursos e a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a descentralização do Decreto-Lei 200/1967, os tensionamentos da EC 19/1998 e, já no pós-2000, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), a discussão em torno da PEC 32/2020 e as experiências mais recentes. O fio condutor mostra ganhos de impessoalidade e profissionalização, mas também ambivalências e os riscos de precarização que afetam ingresso, os vínculos e as trajetórias durante o desenvolvimento da carreira dos servidores.

O capítulo 3 passa da narrativa histórica para a arquitetura conceitual. Define políticas de pessoal como política pública, explicita instrumentos e as tipologias de agentes públicos no país, delimita o foco no servidor estatutário de carreira, que detém vínculo profissional com a Administração Pública<sup>7</sup>; apresenta a atuação desses servidores e a repercussão nas etapas do ciclo das políticas públicas, evidenciando que as capacidades institucionais e as garantias do regime jurídico influenciam diretamente na efetividade e na legitimidade das decisões estatais. Discute ainda a pluralização contratual e as salvaguardas constitucionais, situando o tema no cruzamento entre Direito Administrativo, Gestão de Pessoas e análise de Políticas Públicas.

Com os fundamentos postos, o capítulo 4 articula a base teórica e o diagnóstico. A leitura habermasiana fornece o horizonte da justificação pública e da democracia deliberativa aplicada à Administração Pública, enquanto Luhmann oferece a lente sistêmica para entender o contexto de decisões, acoplamentos e de redução de complexidades. A metáfora da entropia social é

---

<sup>7</sup>Para fins desta pesquisa, destaco que as expressões ‘agente público’ e ‘servidor público’ podem aparecer utilizadas de forma intercambiável (até mesmo pela própria oscilação conceitual com que o corpo de agentes a serviço do Estado é tratado entre os autores deste campo), mas ressalvada a delimitação metodológica que orienta o estudo. A análise concentra-se nos servidores públicos de carreira submetidos ao regime estatutário, e daqueles equiparados, isto é, aqueles investidos em cargos efetivos mediante concurso público e que mantêm vínculo profissional permanente com a Administração Pública, enfoque essencial desta obra. Esta delimitação não exclui referências pontuais a outras categorias funcionais (e suas interseções que também serão analisadas, v.g., com o campo de agentes políticos), mas busca-se preservar a coerência conceitual e a aderência ao objeto central: o regime jurídico e institucional do servidor público de carreira como protagonista do ciclo das políticas públicas (conforme será especialmente detalhado no item 3.3 desta obra, que analisará as distinções conceituais entre agentes públicos e suas implicações no ciclo das políticas no contexto brasileiro).

apresentada com a conexão destes elementos, e também como recurso explicativo para a pressão crescente por coordenação e maior grau de previsibilidade, sem qualquer pretensão de transplantar diretamente as leis do campo físico ao campo social, mas reconhecendo a necessária interseção entre os campos do conhecimento e do saber humano.

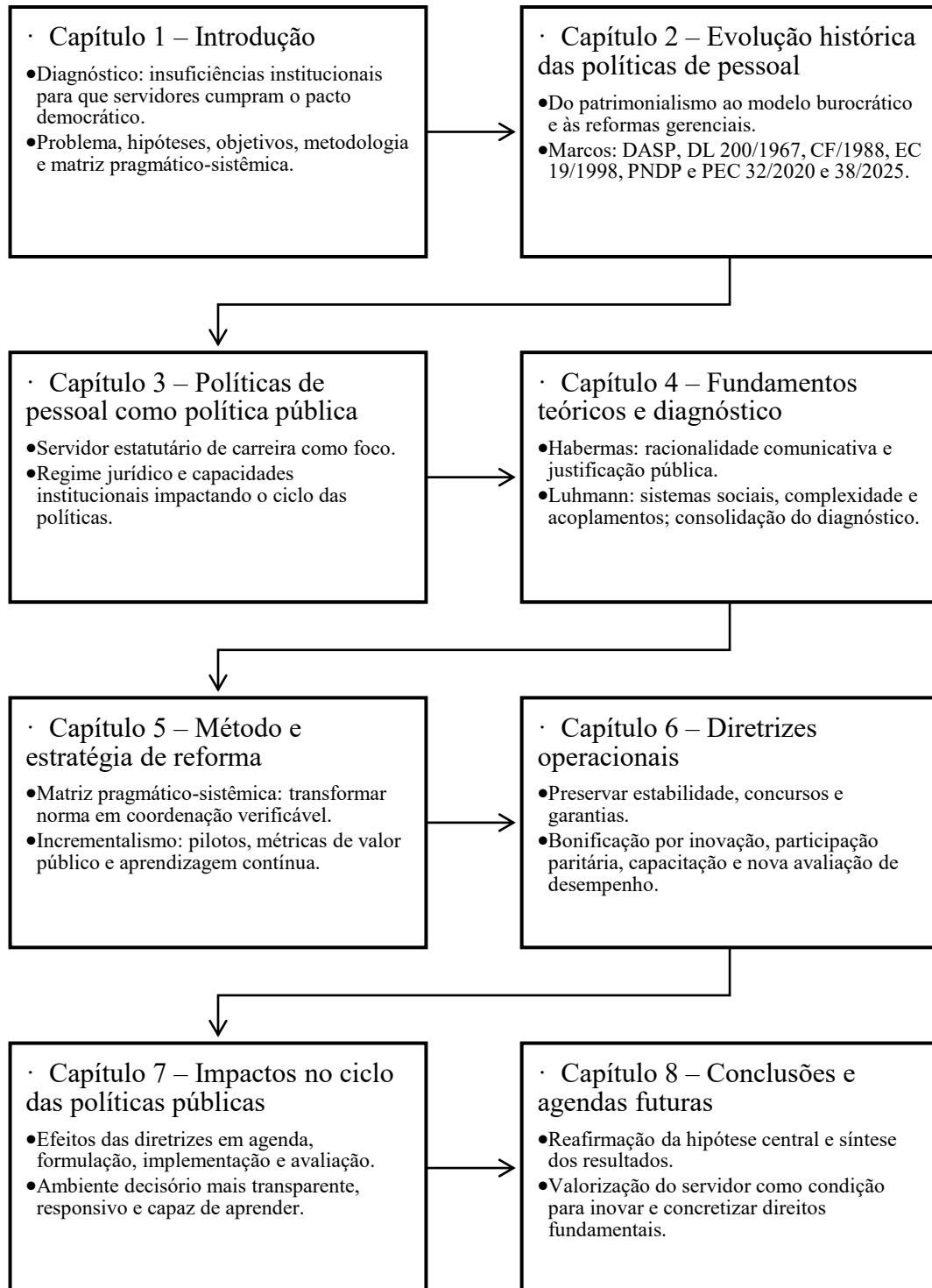
No capítulo 5 o trabalho sai do plano exclusivamente teórico e apresenta método e estratégia de reforma. A convergência entre Habermas e Luhmann desemboca na matriz pragmático-sistêmica, pensada para transformar linguagem jurídica em coordenação verificável. O incrementalismo de Lindblom estrutura o “como”: pilotos controlados, métricas de valor público, *feedbacks* periódicos, gestão de riscos e de escalonamento do que funciona. O servidor público é posicionado como um verdadeiro gestor da complexidade cotidiana, convertendo as incertezas em rotinas de decisão e de constante aprendizado.

É a partir daí que o capítulo 6 traduz a matriz em diretrizes operacionais preservando o arcabouço constitucional. Propõe-se bonificação por inovação com critérios objetivos e avaliação independente; assento paritário de servidores nas políticas de pessoal; capacitação orientada a problemas contemporâneos como integridade, dados e inteligência artificial, teletrabalho e combate à desinformação; avaliação de desempenho com caráter formativo e somativo do probatório à carreira, com salvaguardas; e reconhecimento de projetos e missões transversais para fins de progressão funcional. Cada diretriz vem acompanhada de instrumentos jurídicos, arranjos de governança, métricas e rotinas de revisão.

O capítulo 7 verifica os impactos dessas diretrizes no ciclo das políticas públicas, do agendamento à avaliação, reconhecendo a natureza não linear dessas etapas. Mostra como governança e participação reduzem assimetrias informacionais na agenda; como estudos *ex ante sandbox* regulatório e desenho de instrumentos elevam a qualidade da formulação; como pilotos, interoperabilidade digital e *accountability* de rua reforçam a implementação; e como indicadores de efetividade, equidade e economicidade, aliados a *feedbacks* vinculantes, sustentam revisões incrementais. O resultado esperado é um ambiente decisório menos errático, mais transparente e responsivo.

Por fim, o capítulo 8 recolhe as evidências e limitações, reafirma a hipótese e indica agendas futuras. Sustenta que a valorização do servidor público inovador com salvaguardas constitucionais, método incremental e arranjos de governança que conectam justificção pública a resultados é condição para ampliar a capacidade estatal de concretizar direitos fundamentais pelo medium das políticas públicas, fortalecer a cidadania e consolidar a própria democracia.

**Figura 1 – Estrutura da Tese**



Fonte: Elaboração própria

## 2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PESSOAL NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

*“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua Administração.” (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, Art. 15).*

**Notas introdutórias.** A proposta de um servidor público inovador, apto a responder às mudanças do presente com rigor e responsabilidade, solicita um retorno às origens do funcionalismo brasileiro. É nesse percurso que se compreendem as bases de sua formação e as inflexões que moldaram suas práticas. A estrutura administrativa nacional foi profundamente influenciada por matrizes europeias, com destaque para o conhecido modelo burocrático de Max Weber (2004), cuja racionalidade normativa ainda repercute em rotinas e expectativas. Contudo, esse paradigma sempre careceu de um olhar que acolha as transformações em curso e permita recompor, com precisão, a relação entre velhos problemas e novas dinâmicas, sempre sob a condição de que se trata de pessoas a serviço do Estado e do interesse público.

Convém lembrar a formulação de Hegel (2010), em sua *Filosofia do Direito*, segundo a qual os funcionários públicos se estabelecem como instrumento essencial de realização do Estado, capazes de conter tendências corporativas presentes na sociedade e de frear pressões da autoridade política que busquem absorver a soberania e o poder absoluto<sup>8</sup>. Vale lembrar também importante lição de Irene Nohara (2020), para quem toda forma organizada de governo enfrentou a necessidade de reunir servidores para a consecução de suas funções, com arranjos institucionais variáveis no tempo e no espaço. Essas indicações teóricas não operam no abstrato, mas iluminam a historicidade de um campo que se redefine a cada ciclo institucional.

As adaptações locais expressam particularidades históricas, políticas e sociais do Brasil e explicam o estado atual do debate. O presente vive sob solicitações mais intensas e rápidas, com crescente exigência por integridade, eficiência, transparência e participação. Esse ambiente demanda respostas qualificadas e tempestivas dos agentes públicos que compõem toda a estrutura pública, sem ruptura com as conquistas constitucionais e sem perda de foco na finalidade republicana da administração.

---

<sup>8</sup> Em Hegel (2010) define-se o funcionalismo público (*Beamtenstand*) como a “classe universal” por meio da qual o interesse do Estado se torna consciente e atua, servindo como mediação racional entre a sociedade civil e a autoridade política, capaz de conter tendências corporativas e evitar a concentração de poder nas mãos do soberano (p. 294).

Este capítulo percorrerá a evolução histórica do desenvolvimento funcional dos agentes, articulando o tratamento dado por Constituições e Leis às circunstâncias políticas que condicionaram o regime jurídico do servidor. O caminho passa por todo desenvolvimento histórico destacando-se os marcos normativos e as reformas que (re)desenharam carreiras, portas de entrada, incentivos e formas de avaliar. Entre as viradas, sobressaem a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)<sup>9</sup> em 1938, esforço de racionalização do aparelho estatal; as reconfigurações do período autoritário; a redemocratização com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e a afirmação de garantias funcionais; e, já ao fim dos anos 1990, a difusão da Nova Gestão Pública (NPM), com sua gramática gerencial de resultados, métricas e contratos.

Esse percurso não é linha reta: oscila como pêndulo entre fortalecimento institucional e precarização, entre impulsos de profissionalização e pressões por flexibilizações apressadas. Ao revisitar a trajetória, vemos continuidades e rupturas; entendemos por que certas soluções foram escolhidas e quais efeitos derramaram sobre o ciclo das políticas públicas. Essa arqueologia histórico-normativa prepara o chão para propor ajustes incrementais que preservem a Constituição cidadã, mas também qualifiquem a capacidade estatal e cultivem uma cultura de planejamento, aprendizagem e inovação orientada ao interesse público.

Em suma, reconstrói-se a trajetória brasileira de profissionalização: saímos do patrimonialismo, atravessamos a burocracia weberiana e, no pós-1988, chegamos a arranjos gerenciais e a vínculos híbridos, cenário recentemente reforçado pelo entendimento dado junto a ADI 2135 (Brasil, 2024)<sup>10</sup>, que será objeto de análise mais detalhada no decorrer o trabalho. O fio condutor é direto: como cada fase moldou, e ainda molda, as políticas de pessoal no âmbito do serviço público. Do favor à impessoalidade e ao mérito; da previsibilidade burocrática aos seus limites, a distância entre quem planeja e quem executa; do *giro* gerencial, com eficiência, avaliação e competências, às suas controvérsias; da pluralização de vínculos à necessidade de proposição das novas diretrizes transversais que produzam avanços e sedimentem as garantias já conquistadas no serviço público.

---

<sup>9</sup> O DASP marca a virada do patrimonialismo para a burocracia weberiana no Brasil, é o primeiro grande esforço sistemático de profissionalizar o funcionalismo. Posteriormente suas funções foram sendo absorvidas por estruturas que o sucederam (SAD/PR, depois MARE, etc.), mas o legado do mérito + padronização começa ali.

<sup>10</sup> BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135. Regime Jurídico Único na Administração Pública. Disponível em 6 nov. 2024. <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/julgamentos/julgamentos-stf/adi-2135-regime-juridico-unico-na-administracao-publica>. Acesso em: 4 nov. 2025. O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido formulado na ADI nº 2135, que questionava a alteração do art. 39 da Constituição Federal promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Por maioria, o Tribunal declarou constitucional o dispositivo da Reforma Administrativa de 1998, que desobrigou União, Estados, Distrito Federal e Municípios de manterem regime jurídico único para os servidores da administração direta, autárquica e fundacional, entendendo não haver violação ao devido processo legislativo.

O recorte também restará claro, até pela necessária delimitação espacial de um tema com tamanha carga de complexidade. Dito de outro modo, é preciso direcionar as diretrizes ao “público-alvo” que poderá ser por elas impactado, sem excluir, por certo, os avanços necessários em todos os vínculos que envolvem as pessoas a serviço do Estado. No entanto, para fins dessa obra, nos valeremos do recorte que privilegia o servidor *estatutário*, com vínculo profissional com a administração direta, autárquica e fundacional, em todas as esferas e Poderes, também por aplicação legal a possibilidade de irradiar-se, no que couber, os efeitos aos contratados temporários que possuem regime especial e aplicação de proposições subsidiárias do RJU, e dos vinculados às agências reguladoras, também por equiparação.

Não obstante, não se fechará as janelas por onde podem aplicar-se efeitos e aprendizados a celetistas que se vinculam às estatais (empregos públicos e vinculados a sociedade de economia mista), e também dos particulares em colaboração (naquilo que couber), mas que devem ser objeto de investigação própria com vias a eventual transformação destes demais atores estatais em razão das diversas e complexas formas de vinculação de agentes em relação ao Estado.

Em continuidade, serão também desenhados os quadros que sintetizam e que costumam os marcos históricos e normativos e as suas implicações para o ciclo de políticas públicas, abrindo-se passagem às proposições das diretrizes incrementais nos capítulos seguintes.

## 2.1 DO PATRIMONIALISMO À BUROCRACIA E O DESENVOLVIMENTO POLÍTICO-NORMATIVO DO FUNCIONALISMO BRASILEIRO

A profissionalização do serviço público brasileiro nasce em terreno de favores, aprende devagar a língua das regras e encontra, a partir de 1934, uma moldura jurídico-institucional capaz de abrir caminho ao mérito e à impessoalidade. É uma história de viradas lentas, com passos à frente e recuos discretos, em que o Estado deixa de ser extensão de lealdades pessoais para tornar-se obra feita por normas, rotinas e técnicas.

No Império, sob a Constituição de 1824 (Brasil, 1824), não haviam carreiras estruturadas nem qualquer estabilidade funcional. Confundiam-se interesses *públicos* e *privados*, e o provimento seguia proximidades e fidelidades do que habilitação. O Estado administrava pessoas, não cargos, e os vínculos eram frágeis, casuísticos, pouco padronizados,

como anota Coutinho (2003). Faltavam critérios impessoais de acesso e de progressão, faltava uma linguagem comum para a função pública.

Isso pode ser visto a partir das seguintes proposições da época, extraídas, v.g., da análise da primeira Constituição de 1824, a saber: a) o funcionalismo público não constituía carreira que exigisse qualquer preparo técnico; b) havia completa inexistência de garantia de estabilidade e acesso; c) o funcionário público habituava-se muito mais a confiar na “dedicação partidária” do que na sua habilitação ou em seu aprimoramento profissional; d) os altos cargos governamentais dispensavam conhecimentos específicos; e) o aludido ramo da árvore jurídica era de formação recentíssima, o que deixava um campo aberto a possíveis controvérsias (Coutinho, 2003).

Conforme dispôs a primeira Constituição brasileira de 25 de março de 1824, qualquer cidadão poderia ser admitido em cargos públicos. Fixava, no entanto, este texto constitucional como critérios para ingresso no serviço público os subjetivos requisitos de “**talentos**” e “**virtudes individuais**” [...]. Para a saída do serviço público, também não existiam critérios, nem se falava em estabilidade, ficando o servidor à mercê daqueles que detinham o poder. Tal quadro apenas corrobora a observação [...] segundo a qual o **próprio Direito Administrativo ainda se organizava como um ramo do conhecimento jurídico**, não tendo ainda se fixado como uma disciplina autônoma do Direito (Coutinho, 2003, p. 48-49) .

A República Velha muda a Constituição, mas não muda o modo de governar, entanto, em 1891 ampliou-se o sufrágio, ainda assim restrito, e redesenhou-se o pacto federativo. A política, porém, apoiou-se no *coronelismo* e no voto tutelado, tecendo redes de patronagem que capturavam a engrenagem local do Estado, como lembra Nohara (2020). Nesse ambiente floresceram vínculos precários, entre eles os “*extranumerários*”, gente que trabalhava para a administração fora de cargos formalmente organizados, sem qualquer carreira definida, com acesso e permanência instáveis, ao sabor das marés do favor político. O quadro geral era de baixíssima impessoalidade, fraca profissionalização, serviços desorganizados, pouca autonomia municipal, muita centralidade de chefes e dos correligionários<sup>11</sup>. Ainda nessa análise,

---

<sup>11</sup> Percebe-se que o acesso aos cargos públicos na primeira fase da república dependia essencialmente da capacidade pessoal. Outro fator limitante era a faculdade que a Administração tinha em demitir seu pessoal. Além disso, a capacidade para ocupar cargo público se avaliava em quatro pontos de vista denominadas de “condições de capacidade especial”, que por sua vez se desdobravam em critérios: político, jurídico, físico e intelectual. Destaca-se, destes, a capacidade jurídica, que era assim entendida como a “capacidade para exercício de cargos públicos que não coincide com a capacidade civil: certas condenações inibem os indivíduos de exercer-los, e além disso, é indispensável que o candidato tenha capacidade moral, isto é, tenha boa conduta notória” (Coutinho, 2003, p. 51).

O poder era distribuído entre as pessoas que ficavam próximas do coronel, em uma promíscua relação baseada na “troca de favores”, onde os governadores, que frequentemente disputavam a Presidência, **disponibilizavam cargos públicos**, parcela do erário e o controle da polícia em benefício de proprietários de terras que tinham influência sobre os trabalhadores rurais. Estes foram transformados em eleitores com a ampliação do sufrágio ocorrida com a Constituição de 1891. Os coronéis controlavam os votos dos seus “rebanhos eleitorais”, direcionando o resultado das eleições ao compromisso pactuado com os governadores. Para tanto, utilizavam-se do **chamado voto de cabresto** (Nohara, 2020, p. 1058).

As estruturas de poder, durante a República Velha (1889-1930) refletiam em uma predominante desorganização dos serviços públicos, sem qualquer autonomia do poder local (municipal), e com a proliferação das relações coronelísticas no governo, interessados, tão somente, em perpetuar-se no poder (Nohara, 2020).

O que se percebe, em suma, é que o trato da coisa pública por parte do Administrador vinha a se embasar no modelo que ficou conhecido como Administração Pública Patrimonialista<sup>12</sup>. Esse modelo é dedicado à construção de relações de mera lealdade pessoal entre Administrador e Administrado; de confusão e ausência de limites entre o que era considerado um bem ou recurso público de um bem privado do governante<sup>13</sup>; de fortes influências do clientelismo, paternalismo, da prática da corrupção, do nepotismo e do favorecimento pessoal; de um modelo de gestão com centralidade absoluta no chefe político; de função subsidiária do Estado a serviço dos anseios dos governantes e da efetivação de interesses meramente particulares. Durante tal período, consolidaram-se duas categorias diversas de agentes públicos: i) os funcionários públicos, distribuídos em carreiras e cargos, e os ii) extranumerários, que desempenhavam funções não organizadas em cargos e regidas por vínculos precários. Destaca-se, dos poucos avanços de uma estrutura de funcionalismo, temos como um dos principais pontos importantes do período, a novel legislação que, pela primeira vez, estabeleceu a definição de funcionário público no âmbito federal<sup>14</sup>.

A década de 1930, ainda na visão de Nohara (2012), mudou, no entanto, essa atmosfera. A industrialização, urbanização e o surgimento de uma classe média mais reivindicante tornam

---

<sup>12</sup> O patrimonialismo é visto por Weber como um sistema no qual os funcionários não são admitidos em bases contratuais, mas são escravos ou clientes de quem detém o poder, sendo recompensados com benefícios em dinheiro ou em espécie (natureza). As funções administrativas são distribuídas com base na tradição ou no arbítrio do soberano, sendo “todos os meios de administração considerados partes do patrimônio pessoal do detentor do poder” (Nohara, 2012, p. 16).

<sup>13</sup> Assim, o passado colonial e imperial foi marcado pela indistinção entre as noções de público e privado, em que se confundiam a res pública e a propriedade da Coroa, sendo o nepotismo e a corrupção associados com tal estrutura socioeconômica (Nohara, 2012, p. 14).

<sup>14</sup> De acordo com seu artigo 8º, parágrafo único, Decreto Legislativo nº 5.426/1928 (Brasil, 1928): “serão para todos os efeitos considerados funcionários públicos federais, além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aqueles que exercerem funções permanentes de cargos federais criados por lei e forem nomeados nos termos dos regulamentos expedidos de acordo com o disposto neste artigo.

disfuncional a gestão patrimonialista. O país passa a demandar obras, infraestrutura, produção em escala e uma Administração capaz de planejar e executar com previsibilidade a Constituição de 1934 (Brasil, 1934). Esta inaugura, portanto, pela primeira vez, um capítulo dedicado aos funcionários públicos. Ali se desenham os direitos, os deveres e as garantias, a moldura inicial de um serviço impessoal que fala por normas, e não somente por favores. Abre-se a porta por onde entrarão concurso, estabilidade e a profissionalização.

A Constituição de 1934 reproduziu um anteprojeto elaborado por uma comissão nomeada pelo governo, com intuito de esboçar os deveres e as garantias dos funcionários públicos. Tal comissão funcionou no Itamaraty. E neste texto havia um título dedicado ao pessoal do funcionalismo público. [...] assim, contrariamente a Constituição imperial e à República de 1891, a Constituição de 1934 consagra nada menos do que seis longos artigos ao pessoal da Administração Pública, assegurando através de normas constitucionais, os direitos decorrentes dos cargos ocupados (Coutinho, 2003, p. 56).

Como a taxa de crescimento urbano no Brasil foi maior até do que taxa de industrialização, houve problemas de emprego nas grandes cidades. Para que fossem mantidas relações clientelistas, como resquício da mentalidade anterior, com parcela da massa urbana, em 1936, é editada a Lei nº 284, que divide o funcionalismo em: funcionários públicos e os extranumerários. Enquanto os funcionários públicos deveriam prestar concursos públicos de ingresso na carreira, que lhes asseguravam vários direitos; os extranumerários, eram, em tese, admitidos por tempo determinado, para a realização de certos serviços, geralmente de menor importância ou de posição intermediária, dependendo a admissão de conexões políticas ou pessoais. Esta forma de manter privilégios infundados e relações políticas em verdadeiros “quadros paralelos” na Administração só foi tecnicamente extinta na Constituição de 1988 (Nohara, 2012, p. 22).

Seguindo-se no desenvolvimento histórico, já com a Revolução de 1930, as conjunturas globais propiciaram o desenvolvimento de uma eminentemente indústria brasileira, de modelo desenvolvimentista, que se estendeu até o regime militar. A ideia de um modelo nacional-desenvolvimentista veio a se basear fortemente na presença do Estado, com a criação de diversas estatais (algumas inclusive já privatizadas atualmente). Desta forma, para que se pudessem se concretizar os objetivos de industrialização e desenvolvimento no Brasil, seria necessário um corpo de agentes mais forte e profissionalizado, sendo necessário abandonar as concepções de patronagem e coronelismo estabelecidas até então. Neste ponto,

O predomínio da gestão patrimonialista da Administração Pública logo se tornaria incompatível com o novo cenário que se rascunhava na sociedade brasileira. Industrialização, urbanização, formação de uma classe média com maior poder de reivindicação e o fim da Primeira República ou República Velha numa ambiência de cisão entre as elites dos grandes Estados (Nohara, 2012, p. 19).

Desta feita, no ideário de formatar-se uma elite tecnicamente preparada no contexto do serviço público, destaca-se, como dito, o fato de a Constituição Federal de 1934 ter sido a primeira a dedicar atenção em capítulo próprio aos funcionários públicos. Nas palavras de Cavalcanti (1940, p. 73) “ali se achavam definidos os direitos e deveres essenciais, as garantias dos cargos, os direitos decorrentes de aposentadoria, bem como as restrições impostas a todos os funcionários”.

Assim, dentro desse contexto, verifica-se, portanto, em 1938, sob determinação de Getúlio Vargas, o nascimento do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, concebido como órgão central de reforma administrativa. Sua missão era de racionalizar a máquina e profissionalizar o funcionalismo, afinando o país à burocracia de inspiração *weberiana*, com racionalidade, divisão de trabalho, hierarquia, documentação e previsibilidade. Na prática, o DASP introduziu concursos como regra de ingresso, consolidou o mérito, classificou cargos e carreiras, padronizou atribuições e remunerações, manualizou rotinas e procedimentos, capacitou servidores e difundiu uma cultura organizacional voltada ao serviço do Estado e não às alianças do momento. Nada disso, contudo, faz desaparecer de um dia para o outro os velhos hábitos patrimoniais, que continuam a conviver com o novo idioma das regras.

O resultado desse percurso é uma lição simples e exigente. Sem carreira, mérito e impessoalidade, o público se deixa capturar por alianças privadas. Com a Constituição de 1934, surge a gramática que permite dizer concurso, dizer deveres, dizer garantias. Com o DASP de 1938, essa gramática ganha instrumentos e método, e as regras começam a virar rotina.

O que percebe se desenhando no contexto brasileiro, é que a modelagem administrativa vem a dar seus primeiros passos, portanto, a partir do século XX em relação ao caminho de profissionalização do funcionalismo. Em continuidade, é preciso destacar os marcos mais significantes que se apresentarão a seguir, e que conforme Nohara (2020), classificam-se em três períodos históricos relevantes, quais sejam a) a partir da década de 1930, com a referida criação do DASP por Getúlio Vargas; no final da década de 1960, com o Decreto-lei nº 200/1967; e a partir de meados da década de 1990, com as alterações promovidas pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), e culminando na Emenda nº 19/1998 (conforme será visto a seguir).

Sobre esse chão, o capítulo seguinte poderá mostrar como estatutos, reorganizações até a Constituição de 1988 acrescentaram camadas à profissionalização, aproximando planejamento e execução, e ensinando o Estado a servir com técnica sem perder de vista a sua finalidade republicana.

## 2.2 A PROFISSIONALIZAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DO MÉRITO: DASP, CONCURSOS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conforme demonstrado anteriormente, a década de 1930 ensaia um novo idioma para a máquina pública. Com o DASP o Estado começa a aprender que o ingresso por concurso e a classificação de cargos não são caprichos de gabinete, mas o caminho mais curto entre a impessoalidade e a boa administração. A profissionalização ganha corpo: atribuições são descritas, carreiras são desenhadas, rotinas são documentadas, os papéis deixam rastro e a capacitação do servidor deixa de ser um favor para tornar-se método. É a burocracia, tal como a imaginou Weber, soprando racionalidade, divisão do trabalho, hierarquia e previsibilidade dentro de repartições que até então respondiam a pessoas, não a regras. Assim,

O DASP promoveu uma revolução racionalizadora na burocracia governamental, procurando substituir o nepotismo e o clientelismo predominantes pela implantação de carreiras e de cargos dentro de um sistema de mérito, treinamento e formação técnica dos funcionários com intenção de munir o Estado de um corpo de profissionais altamente qualificados (Nohara, 2020, p. 1059) .

O DASP veio a se apresentar como uma primeira tentativa de estruturação de um funcionalismo brasileiro pautado em mérito e profissionalização, com vistas a produção de políticas públicas em grandes escalas e para alavancar o nacional-desenvolvimentismo<sup>15</sup>.

O desenvolvimento das economias monetárias, o crescimento e a expansão das tarefas administrativas do Estado moderno e a superioridade técnica do modelo burocrático de administração para lidar com esse estado de coisas foram fatores que contribuíram para o desenho das seguintes características da burocracia moderna: (a) caráter legal das normas e regulamentos; (b) caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas, cujo original ou rascunho é guardado por um quadro de funcionários subalternos ou escrivães de todas as espécies; (c) racionalidade e divisão do trabalho; (d) impessoalidade das relações; (e) hierarquia entre autoridades; (f) rotinas e procedimentos padronizados; (g) competência técnica e meritocrática; (h) especialização e profissionalização; e (i) previsibilidade do funcionamento (Nohara, 2012, p. 29).

<sup>15</sup>A emergência da industrialização no Brasil trouxe reflexamente para o ideário do DASP três vertentes pronunciadas: o taylorismo, com suas técnicas de organização industrial voltadas para o aumento da produtividade; as noções reformistas da Administração Pública (civil service reform) de Woodrow Wilson, que propugnou a separação entre política e administração, sendo esta última analisada em função de sua organização e métodos; e, de forma mais aprofundada, as formulações teóricas de Max Weber (Nohara, 2012, p. 23).

A administração pública burocratizada, alavancada pelo DASP, se mostrou mais interessante do que a administração de cunho eminentemente patrimonialista (que, por sua vez, não fora paradigmaticamente superada, mas passou a coexistir dentro dessa novel sistemática)<sup>16</sup>. No entanto, o efetivo pressuposto de eficiência e racionalidade burocrática em que se embasava não se confirmou faticamente.

Este modelo de produção em massa, que pressupõe atividades laborais fragmentadas, repetitivas e monótonas, foi caricaturizado em 1936 por Charles Chaplin na obra prima do cinema: Tempos Modernos (Modern Times). A industrialização e a introdução da máquina provocaram muitas mudanças na produção, sendo a principal delas o fato de os trabalhadores terem perdido o controle que exerciam sobre operações específicas. Os operários acabam sendo fiscalizados em todos os aspectos de seu comportamento (Nohara, 2020, p. 25) .

Houve fortes críticas a essa primeira formatação da profissionalização do corpo de agentes públicos, mormente em razão dos seguintes pontos: a) pela forte dose de corporativismo, inspirada na “Carta del Lavoro” fascista, da qual se extrai uma visão predominantemente estadocêntrica<sup>17</sup>; b) amparo em teorias administrativas clássica e científica (Taylor e Fayol), de inspiração norte-americana, que tomavam como pressuposto as unidades de comando; c) e separação acentuada entre as atividades de planejamento e de execução no funcionalismo (Nohara, 2012).

Assim, verificou-se que a sistemática da racionalidade burocrática não garantia elementos como dinamicidade nem mesmo boa qualidade para os serviços prestados ao público. Além disso, a administração burocrática mostrou-se morosa, dispendiosa, autor referencial, em nada orientada ao atendimento das demandas efetivas exigidas pelos cidadãos (Bresser-Pereira, 1996). Por outro lado, trouxe relevantes tentativas de modernização e racionalização do funcionalismo público, introduzindo princípios de meritocracia (*merit system*). Nesse sentido, Nohara (2020, p. 1059) completa que:

---

<sup>16</sup> As transformações foram relativamente exitosas, haja vista a superação enfrentada, mas não foram capazes de extinguir manifestações clientelistas e patrimonialistas das práticas administrativas (Nohara, 2020, p. 1059).

<sup>17</sup> A racionalidade burocrática, conforme delineada por Max Weber (1999), carrega inegáveis virtudes de eficiência, previsibilidade e impessoalidade. Todavia, quando desprovida de reflexão crítica e de compromissos normativos mais amplos, pode degenerar em um mecanismo de simples execução técnica, alheio à dimensão ética da ação. A experiência histórica do nazismo ilustra com contundência esse risco: a submissão de agentes estatais ao cumprimento frio e obediente de ordens administrativas revelou que a burocracia pode servir como instrumento de atrocidades quando guiada apenas pela lógica da hierarquia. Hannah Arendt (1993), ao analisar o julgamento de Eichmann, denominou essa postura de “banalidade do mal”, justamente por evidenciar como o mal radical pôde se expressar na normalidade administrativa de atos praticados sem reflexão moral. Tal constatação reforça a necessidade de compreender o agente público contemporâneo não como autômato burocrático, mas como sujeito responsável, cuja atuação crítica e inovadora é condição essencial para a concretização dos direitos fundamentais.

O DASP acabou por promover uma revolução racionalizadora na burocracia governamental, procurando substituir o nepotismo e o clientelismo predominantes pela implantação de carreiras e de cargos dentro de um sistema de mérito, treinamento e formação técnica dos funcionários com intenção de munir o Estado de um corpo de profissionais qualificados .

Parece oportuna a constatação, ainda, de que o racionalismo burocrático, ao moldar-se na hierarquia e impessoalidade, criou um certo esvaziamento na atuação dos agentes públicos (executores), visto que este modelo de estrutura gerou acentuadíssima centralização administrativa (planejamento político), não deixando qualquer campo de atuação para contribuições dos funcionários. Nesse sentido:

[...] a separação acentuada entre planejamento e execução, que se relacionava com uma visão hierarquizada e submetida a um comando único, gera, na prática, alienação dos agentes executores das tarefas em relação ao processo em que se inserem, bem como às finalidades maiores de suas atribuições. Os funcionários sentem-se, em suma, como dentes substituíveis de uma engrenagem sobre a qual não são capazes de exercer influência alguma, o que provoca desmotivação (Nohara, 2020, p. 39).

Trata-se de relevante momento da evolução histórico-normativa no tratamento dos agentes públicos, visto que, se na gestão patrimonialista o intento era de aprimoramento das relações dos agentes públicos era de mera lealdade ao administrador e aos interesses pessoais, estruturando-se uma relação clientelista, de outro lado, a gestão agora em seu *paradigma burocrático* veio a alienar os agentes executores a mera execução das tarefas, retirando-se qualquer aspecto de criticidade ou influência em relação os processos e serviços a serem executados.

Não obstante, ainda que ressaltando as críticas ao referido paradigma instituído na Administração, e o reconhecimento acerca das diferenças de planejamento e execução, aventa-se inegável, por outro lado, a existência de avanços normativos no período para o funcionalismo público, tendo-se, a título de exemplo ,como marco relevante, o caso da promulgação do Decreto nº 1.711/52, que instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União<sup>18</sup>, estabelecendo um regramento uniforme para o ingresso, a estabilidade e os direitos dos servidores públicos (Coutinho, 2003). Essa normatização foi crucial para mitigar as práticas clientelistas, proporcionando maior grau de previsibilidade e de impessoalidade nas relações de trabalho entre o Estado e os seus agentes.

---

<sup>18</sup> Em 1952, o novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis, acaba por ser aplicável ao Ministério Público, ao Poder Judiciário, ao Magistério e aos diversos poderes [...] quando não colidirem com os dispositivos constitucionais (Coutinho, 2003, p. 68).

### 2.3 A REFORMA ADMINISTRATIVA E AS TRANSFORMAÇÕES DO SERVIÇO PÚBLICO: DO DECRETO-LEI 200/1967 À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998

As reformas que atravessam a segunda metade do século XX não apagam de vez o clientelismo nem o patrimonialismo, mas deslocam seu terreno. Ademais, o paradigma burocrático manteve-se como eixo estruturante da administração pública, ainda que tensionado por novas demandas de eficiência e planejamento estatal. O modelo *weberiano*, centrado na hierarquia, na impessoalidade e no controle formal, consolidou-se como instrumento de racionalização e de afastamento do personalismo, mas também se mostrou rígido e insuficiente diante da crescente complexidade das políticas públicas e da necessidade de respostas mais ágeis e adaptativas.

A partir dos anos 1960, cresce a infraestrutura do Estado, aumentam quadros e tarefas, e com eles surgem ímpetus por reorganização. No regime militar, a promessa de descentralizar conviveu com a prática de centralização autoritária; a retórica da delegação esbarrou, muitas vezes, na condução concentrada do comando político (Nohara, 2020).

É nesse cenário que o Decreto-Lei nº 200, de 1967 (Brasil, 1967), tenta redesenhar a administração pública federal. O texto consagra a gramática do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação e do controle; reorganiza órgãos e entidades; abre espaço à Administração Indireta; e ainda indica diretrizes gerais para planos de cargos e salários. A mesma porta por onde entra a flexibilidade operacional permite também, por vezes, o uso de formas organizacionais sob regime jurídico privado, com transparência social mais difícil e controles mais difusos (Nohara, 2020). A descentralização, assim, é faca de dois gumes: cria capacidade de execução, mas exige contrapesos para não dissolver a *accountability*<sup>19</sup>.

De acordo com Nohara (2020), o Decreto-Lei 200 consolidou “a atual estrutura administrativa”, ao mesmo tempo em que inseriu a lógica do planejamento e da descentralização como instrumentos de modernização, ainda que subordinados a um comando político fortemente centralizador. Esse modelo híbrido manteve o formalismo e a racionalidade técnica característicos do paradigma burocrático, mas os direcionou para finalidades de desenvolvimento econômico e de controle estatal. A estrutura resultante, segundo a autora, foi

---

<sup>19</sup>O termo *accountability* refere-se ao dever de responsabilização e de prestação de contas dos agentes públicos, envolvendo dimensões políticas, jurídicas e administrativas. Conforme O'Donnell (1998, p. 40), consiste no “conjunto de práticas e instituições destinadas a assegurar que os detentores do poder público respondam por seus atos perante a sociedade e os órgãos de controle”. O tema será retomado e aprofundado no decorrer da pesquisa.

o alicerce sobre o qual se edificou a administração pública do pós-1988, fazendo com que a “Constituição Cidadã” herdasse tanto virtudes quanto limitações desse desenho institucional.

Em avanço ao Decreto-Lei n.º 200/1967, temos então a Constituição Federal de 1988. A Constituição cidadã desempenhou papel crucial no avanço normativo, ao conferir maior destaque aos princípios que regem a Administração Pública (art. 37). Esses princípios estabeleceram em patamar constitucional a orientação para a atuação dos servidores públicos e para balizar as legislações subsequentes. Nas palavras de Coutinho (2003, p. 29), no entanto, o texto constitucional acaba por ser de complexa compreensão, em razão de sua própria natureza, “vez que trouxe inovações diversificadas e em matéria de todos os ramos por ela abordada”. Ainda nas palavras da autora:

Existe uma certa controvérsia doutrinária acerca da posição do texto constitucional de 1988 no que se refere ao seu posicionamento em relação à Administração Pública. [...] doutrinadores entendem que a CF/88 representou um retorno à burocracia clássica da década de 30, que tinha como característica a rigidez, o formalismo e o distanciamento da cidadania em decorrência da ineficiência na prestação de serviços públicos. Caio Tácito diverge, no entanto, no sentido de enxergar no próprio texto constitucional de 1988 uma nítida inversão na política de intervenção do Estado, com a transferência da iniciativa privada a atividades antes desempenhadas exclusivamente pelo Estado (Coutinho, 2003, p. 30–31).

Cumprido entender, neste ponto, em nosso viés, que a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) parece se constituir em elementos que concatenam estruturas jurídicas básicas que são capazes de, por sua estrutura histórica e de desenvolvimento, adaptar-se aos conteúdos da burocracia clássica weberiana (Weber, 2004), contendo, por sua vez, elementos estruturantes da racionalização do Estado e das tentativas de aplicação da lógica gerencial. Seriam, portanto, os projetos político-normativos capazes de darem vazão a ambas estruturas básicas uma vez que sedimentadas de forma geral no contexto de nossa Carta Maior.

O que se vê, em verdade, é que em continuidade ao Decreto-Lei n.º 200/1967, a Constituição de 1988 não representa uma ruptura completa, mas antes um processo de reacomodação de paradigmas dentro de novas molduras democráticas. Nohara observa que “a Constituição democrática de 1988 recebeu o Estado estruturado sob a ditadura militar, de modo que a permanência da estrutura administrativa reformada no regime militar continuou a influenciar a organização da máquina pública. Assim, o aparato burocrático moldado no autoritarismo centralizado, hierarquizado e pouco permeável à participação passou a conviver com um texto constitucional que consagrava os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, buscando harmonizar a eficiência e democracia administrativa (2020).

Pereira (2022) reforça essa leitura ao afirmar que a Constituição de 1988 “reestruturou o regime jurídico dos servidores públicos de acordo com ideais majoritariamente weberianos, promovendo a universalização dos concursos públicos e a expansão do regime estatutário”, o que elevou “os níveis de profissionalização e independência política” da burocracia e a tornou pilar da consolidação democrática. Para ela, esse novo marco não eliminou a rigidez herdada das décadas anteriores, mas deu à burocracia um novo sentido normativo: o de agente de concretização dos valores do Estado Democrático de Direito. Assim, a transição de 1967 a 1988 configurou um processo de depuração do modelo burocrático, que, sem ser superado, foi reinterpretado sob uma lógica constitucional de direitos. passo decisivo na trajetória evolutiva da administração pública brasileira.

Em continuidade histórica, temos que, nos anos 1990, apresenta-se um novo fôlego reformista com o anúncio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare). A agenda, dialogando com organismos multilaterais, empurra medidas privatizantes, desreguladoras e desburocratizantes (Nohara, 2020). Em paralelo, a Lei nº 8.112, de 1990 (Brasil, 1990), veio a instituir o Regime Jurídico Único para a União, autarquias e fundações - RJU, que teve por característica essencial: estabiliza o ingresso por concurso, define direitos e deveres, estrutura processos administrativos disciplinares, dá previsibilidade à vida funcional e reforça legalidade, eficiência e transparência. A profissionalização passa a ter ossatura normativa comum, com trilhos nacionais<sup>20</sup>.

O Regime Jurídico Único (RJU) para os servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas (que será objeto de detalhamento e constante análise no decorrer da presente obra) introduziu garantias como a estabilidade no cargo, a regulamentação de direitos e deveres, e um sistema padronizado de sanções e processos administrativos. Além disso, trouxe maior clareza quanto à proteção aos servidores, reforçando princípios como a legalidade, a eficiência e a transparência no serviço público.

A desoneração do Estado demandada por uma onda liberalizante que se avizinhou no decorrer dos anos 1990, visava uma série de medidas “desreguladoras” e “desburocratizantes” denotando uma proposital despreocupação com a possibilidade de perda popular de conquistas jurídicas históricas, pois é promovido um sério risco aos princípios da impessoalidade, da

---

<sup>20</sup>O Estatuto dos Servidores Cíveis Federais traria normas excessivamente corporativistas, sendo fruto de um contexto de “salve-se quem puder” estabelecido no setor público como reação ao discurso do governo Fernando Collor (1990-1992) de “caça a marajás”, inchaço da máquina pública e desconfiança do funcionalismo (Loureiro; Abrucio; Pacheco, 2010, p. 55).

universalidade e continuidade dos serviços públicos não privativos do Estado (além de ser relativizada a sua incondicionalidade).

A onda liberalizante, entretanto, não é isenta de riscos. Ao desonerar o Estado, pode desatender o princípio da impessoalidade, relativizar a universalidade e a continuidade de serviços não exclusivos e, em certos contextos, abrir trilhas de precarização. O próprio Bresser-Pereira (1996) reconhece problemas típicos de um desenho demasiadamente descentralizado: conformismo, usos oligárquicos do poder, o “paroquialismo” que fragmenta decisões. A história brasileira, muitas vezes marcada por personalismo e coronelização, ensina que descentralizar não é, por si, antídoto à corrupção: como registra Gabardo (2009), a experiência nacional não mostra redução automática de desvios quando se desloca a execução para múltiplos polos.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 (Brasil, 1998) inscreve a *eficiência* como princípio expresso e procura aproximar o Estado de uma cultura de resultados. A reforma flexibiliza pontos do modelo tradicional, prevê avaliação periódica de desempenho, estimula contratos de gestão, tenta ligar incentivos a entregas. Ganha força a gramática do resultado; acendem-se alertas sobre seus custos: impactos na estabilidade, eventuais pressões de curto prazo, discrepâncias de implementação entre entes federativos e carreiras. Em paralelo, marcos específicos são desenhados para carreiras estratégicas, como o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), buscando dar visibilidade a trajetórias, progressões e reconhecimento por mérito. Em teoria, tudo aponta para uma administração mais profissional e orientada a desempenho; na prática, a execução é desigual, dependente de capacidade gerencial, de governança e de métricas críveis:

O enfoque do tema pressupõe a adoção de duas premissas. A primeira é a de que as transformações, em relação ao regime jurídico dos agentes públicos, realizadas na Constituição Federal através desta reforma, estão num contexto maior - o da reforma do aparelho do Estado -, e a segunda encontra-se na inquestionável mudança de endereço na aplicação do regime jurídico-administrativo, tal como vinha ele sendo admitido, estudado, explorado e aplicado. O binômio "prerrogativas-restrições" parece sofrer sensível diminuição do seu campo de aplicabilidade. (Pinheiro, 2012, p. 105).

A referida EC nº 19/1998 inseriu-se, em verdade, em um momento de inflexão do Estado brasileiro, marcado pela transição do modelo burocrático para uma denominada racionalidade gerencial, tal como revela Nohara ao destacar que o discurso da eficiência passou a operar como

vetor de reorganização das estruturas administrativas<sup>21</sup> e das relações de trabalho no setor público:

A Emenda Constitucional nº 19/98 procurou acabar com o regime jurídico único estabelecido no caput do art. 39 da Constituição, pois a ADI 2.135-4, DJU 14.8.2007, restaurou, em medida cautelar, com efeitos ex nunc, tal sistema a partir da declaração da inconstitucionalidade da nova redação dada pela emenda. [...] A redação original do caput do art. 39 da Constituição previa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para os servidores, sendo interpretado que admitissem ou apenas servidores estatutários ou apenas celetistas, evitando a convivência entre os dois regimes no mesmo órgão (2020, p. 137-138)

A reforma ampliou a margem de conformação do legislador ordinário, flexibilizou desenhos institucionais e introduziu mecanismos voltados ao incremento da responsabilidade fiscal e à racionalização da força de trabalho. Para Celso Antônio, entretanto, esse movimento nunca poderia ser lido como autorização para dissolver as garantias constitucionais do servidor público, pois o regime jurídico-administrativo (estruturado sobre supremacia e indisponibilidade do interesse público) atua como limite e como proteção institucional mínima contra derivações voluntaristas (Mello, 2011). A própria construção político-legislativa restou bastante controversa, mormente em relação ao entendimento acerca do regime jurídico único dos servidores:

[...] a aprovação do fim do regime jurídico único somente foi possível a partir de uma série de manobras legislativas no processo de votação da proposta que deu origem à EC nº 19/1998”. [...] a própria redação promulgada foi resultado de operação excepcional, pois “a Comissão Especial que decidiu transpor o parágrafo 2º do artigo 39 [...] para o caput do dispositivo, dando origem à redação que acabou promulgada na emenda (Pereira, 2022, p 127).

A EC 19, nesse sentido, tensionou o equilíbrio entre modernização gerencial e preservação das prerrogativas que asseguram a impessoalidade, a profissionalização e a permanência do serviço público, produzindo um cenário de disputas interpretativas que perdurou por mais de duas décadas.

Entre os pontos mais sensíveis introduzidos pela EC 19/1998 esteve *I) Inclusão do princípio da eficiência (art. 37, caput) II) – Alteração do regime jurídico único (art. 39, caput), posteriormente alterado em razão da ADI 2135, III) Previsão de avaliação periódica de desempenho (art. 41, §1º, III) IV) Contratos de gestão (art. 37, §8º) V) Redução de jornada com redução proporcional de remuneração (art. 169, §3º) VI) Instituição das escolas de*

---

<sup>21</sup> “Após a edição da Emenda nº 19/98, houve, com base na supressão do regime único, a edição da Lei nº 9.962/00, que tratava do regime de emprego público nas Administrações federais Direta, autárquica e fundacional.”

*governo (art. 39, §2º) VII) Criação do subsídio em parcela única (art. 39, §4º) VIII) Regras de remuneração e teto constitucional (art. 37, XI) IX) Avaliação especial de desempenho no estágio probatório (art. 41, §4º)<sup>22</sup> X) Ampliação das possibilidades de perda do cargo (art. 41, §1º) XI) Reestruturação da organização administrativa.*

Ao longo dos anos, porém, juristas parecem ter se distanciado ou perdido interesse no tema. A última grande leva de trabalhos sobre agentes públicos no nosso direito administrativo e constitucional ocorreu nos anos que se seguiram à reforma administrativa levada a efeito pela própria Emenda Constitucional nº 19/1998 (Pereira, 2022). A PEC 32/2020, reacende os debates com bastante intensidade, além das próprias modificações de entendimento recentemente promovidas pela Suprema Corte com relação as interpretações de dispositivos da própria EC 19, de 1998.

As alterações de entendimento mais recentes abriram caminho, inclusive, por exemplo, para modelos híbridos de contratação, gerando algumas incertezas e assimetrias que Irene Nohara (2020) identifica como fatores de “fragmentação institucional” e de “erosão” potencial da profissionalização administrativa.

Mello (2008), por sua vez, sempre advertiu que a unidade normativa do regime estatutário constitui condição de coerência sistêmica, igualdade entre servidores e proteção contra ingerências políticas, razão pela qual a flexibilização ensejada pela EC 19 deveria ser interpretada de forma restritiva. A recente decisão do STF na ADI 2135 (*cujá análise será desenvolvida no item 3.4 desta obra*), restabeleceu a constitucionalidade formal da emenda, mas delimitou seus efeitos de modo a preservar a estabilidade estrutural do modelo constitucional de função pública.

Vale lembrar ainda, em paralelo, que o período que sucede à EC 19 é marcado por uma continuidade em série também de reformas previdenciárias (que adentrarão em seu viés mais profundo nas décadas seguintes), cada qual impondo novos parâmetros contributivos, regras de transição e marcos justificados em sustentabilidade fiscal.

Embora não tenham alterado diretamente o núcleo constitucional do regime jurídico dos servidores, reestruturaram profundamente o horizonte de expectativas funcionais, impactando carreiras, permanência no serviço público, custo de oportunidade e racionalidade das escolhas individuais.

---

<sup>22</sup> A presente alteração foi também objeto de investigação sobre a avaliação de desempenho introduzida pela EC 19/1998, onde desenvolvemos análise específica do assunto em trabalho anterior, examinando seus fundamentos, limites e aplicações práticas no setor público brasileiro, com base na experiência administrativa (SCHNEIDER, 2016).

O conjunto desses movimentos (os movimentos gerenciais, e as sucessivas reformas previdenciárias) demonstra que a evolução de todo o regime jurídico também não ocorre de modo em progressão linear, mas como um processo sujeito a tensões políticas, ajustes normativos oscilantes e reinterpretações institucionais. É nesse ambiente complexo que a tese também reforça o apontamento das diretrizes para serem capazes de (re)compor coerência, reforçar incentivos e situar o servidor como agente central da inovação pública.

A fim de destacar a temática, mas sem a possibilidade de investigar os nuances de cada transformação, por exemplo, na esfera previdenciária, demonstra-se, abaixo, quadro informativo com o destaque dos principais eventos que impactaram a estrutura previdenciária dos servidores públicos no Brasil:

**Quadro 1 – Síntese das Reformas Previdenciárias**

| <b>Reforma / Norma</b>          | <b>Ano</b>  | <b>Principais Modificações</b>   |
|---------------------------------|-------------|--|
| <b>EC nº 20</b>                 | <b>1998</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinção da aposentadoria proporcional (regra de transição para quem já havia ingressado).</li> <li>• Introdução da aposentadoria por tempo de contribuição.</li> <li>• Estabelecimento da idade mínima <i>como diretriz</i> (embora não obrigatória aos servidores naquele momento).</li> <li>• Início do processo de convergência ao equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 caput).</li> </ul> |
| <b>EC nº 41</b>                 | <b>2003</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrigatoriedade de idade mínima para servidores públicos (60/55).</li> <li>• Fim da integralidade e paridade para novos servidores.</li> <li>• Aumento da contribuição previdenciária.</li> <li>• Criação da “contribuição previdenciária de inativos” (art. 40, §18).</li> <li>• Regras de transição (pedágio, fórmulas próprias).</li> </ul>  |
| <b>EC nº 47</b>                 | <b>2005</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova regra de transição mais branda (a chamada “regra 85 antecipada” da época).</li> <li>• Possibilidade de integralidade e paridade para quem ingressou antes de 2003 e cumpriu requisitos de idade + tempo + pedágio.</li> <li>• Ajustes no cálculo das médias e na forma de reajustes.</li> </ul>  |
| <b>Lei nº 12.618 (Funpresp)</b> | <b>2012</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institui a previdência complementar para servidores públicos federais.</li> <li>• Limita o benefício do RPPS ao teto do RGPS.</li> <li>• Cria as três fundações (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg, Funpresp-Jud).</li> </ul>  |
| <b>EC nº 70</b>                 | <b>2012</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reajuste dos proventos por invalidez para servidores ingressos antes de 2003, garantindo integralidade e paridade aos casos de invalidez permanente.</li> </ul>   |

|  |                  |   |
|--|------------------|---|
| <b>EC nº 88</b>                                | <b>2015</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevação da idade para aposentadoria compulsória para 75 anos.</li> </ul>  |
| <b>EC nº 103 (Reforma da Previdência)</b>      | <b>2019</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestruturou integralmente o art. 40 da CF.</li> <li>• Idade mínima obrigatória (65/62).</li> <li>• Extinção definitiva de integralidade e paridade para novos ingressos.</li> <li>• Novas regras de cálculo (média de 100% das contribuições).</li> <li>• Regras de transição múltiplas (pontos, pedágio 50%, pedágio 100%, idade mínima progressiva).</li> <li>• Reforço da previdência complementar (art. 40, §14).</li> <li>• Alíquotas progressivas.</li> </ul> |
| <b>Lei Complementar nº 152</b>                 | <b>2015</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamenta a aposentadoria compulsória aos 75 anos no serviço público.</li> </ul>   |
| <b>EC nº 103 e regulamentações posteriores</b> | <b>2019-2023</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustes nas alíquotas, bases de cálculo e repactuações dos regimes próprios.</li> <li>• Revisão dos regimes próprios estaduais e municipais, induzida pela EC 103.</li> </ul>  |

Fonte: elaboração própria<sup>23</sup>.

As reformas previdenciárias que se sucederam após a Constituição de 1988 revelam, portanto, um movimento contínuo de *reconfiguração* do regime jurídico dos servidores públicos, sempre tensionado entre proteção social, sustentabilidade fiscal e isonomia intergeracional.

Em resumo das emendas que reestruturam o aspecto previdenciário, há destaque para a EC 20/1998 que inaugurou o ciclo ao do discurso do equilíbrio financeiro e atuarial como eixo estruturante, enquanto a EC 41/2003 consolidou mudanças profundas ao exigir idade mínima, alterando critérios de cálculo e romper com a lógica de integralidade e paridade para os novos ingressos. A EC 47/2005 suavizou as transições, mas reforçou a diferenciação entre gerações de servidores, ao passo que a instituição da FUNPRESP<sup>24</sup>, em 2012, marca a migração estrutural para o modelo contributivo-dual, com teto do RGPS e previdência complementar.

Esse processo culmina na mais recente EC 103/2019, que reescreve o art. 40 da Constituição, estabelece idade mínima obrigatória e consolida a convergência entre os regimes público e privado, reafirmando a previdência complementar como complemento necessário. No

<sup>23</sup> Poderíamos inserir também, em caráter complementar, a EC 3/1993 (reorganização fiscal), além das normas das próprias normas de previdência complementar posteriores.

<sup>24</sup> A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) foi instituída pela Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, como entidade fechada de previdência complementar destinada aos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Atua sob o regime de contribuição definida, com adesão automática para servidores ingressos após a instituição do teto remuneratório previdenciário, e sua gestão é estruturada como entidade pública com natureza jurídica de fundação de direito privado.

conjunto, as reformas não apenas alteram requisitos e formas de cálculo, mas remodelam o próprio papel do servidor dentro do pacto previdenciário constitucional, produzindo um cenário, em nosso entendimento, de verdadeiras assimetrias e transições sobrepostas.

Como observa Nohara (2020), ha incorporação de categorias típicas do setor privado no RPPS, o que gera importante questionamento a ser seguidamente (re)visitado: o de aproximação ou afastamento das lógicas de trabalho do serviço público e da iniciativa privada deve ocorrer? E de que forma? (questionamentos que além de oportunos merecem profunda investigação teórica até mesmo para além desta tese).

O que se percebe é que se deslocou progressivamente a lógica de proteção e estabilidade para uma racionalidade de mercado, aproximando o regime de servidores de uma previdência contributiva estritamente individualizada e esvaziando a função redistributiva e protetiva do modelo público. Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) ressaltam que essa inflexão fragiliza o núcleo estrutural das garantias do art. 40, pois transforma conquistas históricas (integralidade, paridade, estabilidade) em variáveis de ajuste fiscal, frequentemente sem lastro em avaliações sistêmicas.

A literatura especializada converge, portanto, para a percepção de que o modelo foi sendo reconfigurado sem um projeto público integrado, resultando em sobreposições, transições assimétricas e perda gradual da própria coerência normativa. A crítica que esta tese assume dialoga com esse conjunto de autores: compreender a previdência dos servidores como parte do núcleo institucional do Estado e rejeitar sua redução a mero instrumento de ajuste de curto prazo. Embora o tema mereça uma investigação própria (multidisciplinar, envolvendo direito, economia, finanças, administração e políticas públicas), e que por limites temporais e espaciais não poderá ser aprofundada, a presente pesquisa toma posição clara ao denunciar que a erosão dessas garantias enfraquece a capacidade estatal de atrair, reter e desenvolver servidores qualificados, compromete a legitimidade do pacto constitucional de 1988 e reduz as bases materiais sobre as quais se assenta a inovação desejada no ciclo das políticas públicas.

Em conclusão, o saldo des todo esse desenvolver histórico do período é ambivalente e fértil. Desde o Decreto-Lei 200/1967 (Brasil, 1967) que deu gramática organizacional de coordenação e da descentralização; a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) fixou princípios e repôs concurso e estabilidade no centro do pacto republicano; a Lei 8.112/1990 (Brasil, 1990) deu corpo à vida funcional; a EC 19/1998 (Brasil, 1998) direciona a administração a falar a linguagem gerencialista dos resultados.

Entre uma e outra camada, permanecem dilemas recorrentes: como descentralizar sem diluir a responsabilidade, como ganhar velocidade sem perder impessoalidade, como avaliar

com justiça sem ferir garantias que protegem o interesse público. É com essas perguntas acesas que o capítulo seguirá adiante em seu próximo item, para discutir a difusão da lógica gerencial, suas virtudes e seus riscos, e para propor, sempre com os olhos na Constituição Federal de 1988, instrumentos que alinhem desempenho e direitos, capacidade estatal e o desenvolvimento do serviço ao cidadão.

#### 2.4 AGENDA PÓS-2000: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL, PEC 32/2020 E 38/2025, ATÉ AS EXPERIÊNCIAS MAIS RECENTES

O século vira e com ele muda o sotaque da gestão. A burocracia ainda guarda o alfabeto das regras, mas a fala do tempo (e da globalização como um todo) pede por métricas, metas, resultados tangíveis<sup>25</sup>. A Nova Gestão Pública se instala como gramática possível: busca eficiência, tenta alinhar incentivos, aproxima gerência de entrega. Há avanços mais evidentes, clareza de objetivos, contratos de gestão, alguma disciplina no planejamento, e há sombras teimosas: a tentação de tratar o Estado como empresa, o risco de confundir controle por resultado com indiferença ao devido processo, a caricatura fácil do servidor como um “obstáculo” a ser vencido. Entre entusiasmo e cautela, o serviço público se vê chamado a medir melhor sem desaprender a garantir.

Acompanhando uma tendência global, a Administração Pública brasileira conhece uma guinada *gerencial*. Em resposta ao burocratismo<sup>26</sup> e aos resíduos patrimoniais dos paradigmas anteriores, consolidam-se proposições que Costa (2012) descreve com nitidez: descentralização política e administrativa; delegação de autoridade com gestores mais autônomos; organizações menos piramidais; um regime de confiança limitada em lugar da desconfiança total; controles a posteriori por resultados, não passo a passo de procedimentos; e uma administração voltada ao cidadão, e não autorreferida.

---

<sup>25</sup> A globalização e o desenvolvimento científico e tecnológico no período representado pela difusão em escala mundial da internet, foram sem sombra de dúvidas, os elementos desencadeadores de toda uma reestruturação nas relações entre os povos. O novo paradigma norteador tem elemento como elementos caracterizadores: a mundialização dos mercados consumidores, capacidade de competição empresarial em escala global, visão de novos mercados consumidores em potencial [...]. nessa medida os governos absorveram e entronizaram a ideologia neoliberal, que tem como um dos seus pilares básicos a reforma do Estado direcionada para a concepção do Estado Mínimo (Coutinho, 2003, p. 20-21).

<sup>26</sup> [...] quando se tratou do sistema racional-legal weberiano, não se deve confundir o estado patológico do chamado burocratismo com o modelo burocrático. A flexibilização propugnada pelos modelos gerenciais não pode perder de vista o avanço que a adoção do modelo burocrático promoveu nas organizações públicas em termos de racionalização, pois ele reduziu a corrupção e o número de pessoas sem conhecimentos especializados no aparato estatal, gerando diminuição de gastos (Nohara, 2012, p. 208).

As principais modificações trazidas visavam propiciar a diminuição do tamanho do Estado, especificadamente do seu quadro de pessoal. Quando tal manobra política e jurídica a ferir direitos constitucionalmente previstos, a questão tem sua importância ainda mais ampliada, sobretudo considerando a conjuntura mundial, em que se observa uma significativa retração na oferta de empregos (Coutinho, 2003, p. 22).

A NPM (*New Public Management*), ou administração pública gerencial, designa um novo paradigma que se desdobra em um conjunto de reformas que, desde os anos 1980, importam do setor privado as técnicas de gestão para o Estado: foco em eficiência e custos, gestão por resultados, contratos e metas, competição ou quase-mercados, descentralização com maior autonomia do gestor e prestação de contas pelo desempenho, sendo visto como um movimento deliberado de mudança de estruturas e processos para obter melhores desempenhos, ancorado numa racionalidade instrumental que bebe em práticas do setor privado (Cavalcante, 2017). O pivô desloca-se: da *rule-based accountability* da burocracia clássica para a *performance-based accountability* da gestão por metas, como registra Nohara (2020):

[...] com base em experiências da *New Public Management* (nova gestão pública), dos sistemas do *Common Law*, o modelo gerencial, a partir da substituição de um controle de procedimentos por um controle voltado aos resultados, subordinado ao cumprimento de metas. Tal orientação, do *rule based accountability* (controle baseado nas regras) para a *performance based accountability* (controle baseado no desempenho), foi uma tentativa de flexibilização no controle dos procedimentos, representando, portanto, um aspecto bastante controvertido do ponto de vista do Direito Administrativo.

As tentativas de implantação dessa gramática trouxeram também uma guinada a modelos de descentralização e privatização de atividades antes sob o guarda-chuva estatal. Associou-se a qualidade do serviço público a métricas utilitárias de mercado e, não raro, alimentou-se a narrativa de que servidores, por não viverem sob competição mercadológica, seriam vilões de deficiências históricas. A imagem do “paletó na cadeira” foi requeitada para produzir descrédito: trabalha-se pouco, ganha-se muito e não se pode demitir um estigma que ignora a missão pública e a exigência de continuidade e generalidade dos serviços (Nohara, 2020). O debate, assim, oscilou entre a crítica à suposta hipertrofia de privilégios e o reconhecimento da necessidade de profissionalização, com Dias (2003) apontando como o servidor foi posto no centro das deficiências percebidas e, por isso, visado por mudanças constitucionais.

Ademais, nas tentativas de implantação desse modelo gerencial, o que se percebeu, em verdade, foi uma efetiva guinada aos modelos de descentralização e privatização das atividades controladas pelo Estado. Dessa forma, associou-se à qualidade do serviço público às formas

“utilitárias” advindas do mercado, bem como à ideia de que os servidores públicos não teriam motivação suficiente para o desenvolvimento das atividades, visto que não estavam atuando na lógica da competitividade mercadológica, sendo, portanto, os “vilões” das deficiências estatais percebidas até o momento.

Assim, o papel do servidor público fora debatido sob um enfoque contraditório: ora era tratado de maneira negativista, destacando-se os extensivos privilégios dos servidores, ora ressaltando alguns aspectos positivos em relação a sua necessidade de profissionalização “[...] O servidor público, nesse contexto, foi tido como o principal responsável pelas inúmeras deficiências na forma de atuação do Estado, daí a necessidade e alteração urgente e premente do seu estatuto jurídico-constitucional” (Dias, 2003, p.209).

Desta forma, uma vez constituído o tecido formativo político-social do papel de suposta ineficiência do servidor público, abriu-se o espaço para substanciais mudanças normativas do ponto de vista do funcionalismo, onde nos leciona Irene Nohara (2020) acerca das principais alterações ocorridas, a saber:

i) Inserção da eficiência entre o rol dos princípios constitucionais, exigindo-se dos servidores maior rendimento no desempenho de suas atribuições; ii) flexibilização da estabilidade, com a inserção de duas outras possibilidades de perda do cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público, além das reconhecidas por sentença judicial transitada em julgado e processo administrativo, quais sejam: (1) por rendimento, após apuração por procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa – art. 41, III; e (2) em virtude de as despesas com o pessoal terem excedido os limites fixados em lei complementar, cf. art. 169, § 4º; e iii) Ampliação do regime celetista à Administração autárquica e fundacional, com a tentativa de findar com o regime jurídico único e os planos de carreira para servidores da Administração Pública Direta, das autarquias e das fundações públicas (Nohara, 2020, p. 1060).

Desse caldo vieram alterações de fôlego. A eficiência foi inscrita como princípio; a estabilidade recebeu frestas de flexibilização, com a previsão de perda do cargo por avaliação periódica de desempenho na forma de lei complementar e por excesso de despesas de pessoal nos termos do art. 169; e ensaiou-se a ampliação do regime celetista em autarquias e fundações, numa tentativa de reduzir o alcance do regime jurídico único (Nohara, 2020). Mesmo assim, o modelo gerencial não superou a ideia weberiana de burocracia: ao tentar fazer o Estado funcionar como empresa, abriu outras frentes de déficit democrático e fragilização da legitimidade da administração, como já advertia Santos. Santos (2002, p. 267) a reconhecer que:

Como um dos mitos principais da cultura política americana é o Estado ser um obstáculo à economia, não surpreende que as propostas do Estado-empresário, aparentemente destinadas a revigorar a Administração Pública, tenham redundado num ataque global a esta, fragilizando ainda mais a sua legitimidade na sociedade americana .

Não é pouca coisa o que se conquistou: também aqui há um balanço, com avanços na busca de racionalidade, eficiência e profissionalização, e resistências que lembram a necessidade de cuidar das garantias que protegem a impessoalidade e a continuidade.

No terreno da capacitação, a política mudou de pele. A arquitetura iniciada em 2006 cedeu lugar ao Decreto 9.991/2019 (Brasil, 2019), que reposiciona o desenvolvimento de pessoas por meio do Plano de Desenvolvimento de Pessoas anual e do Levantamento de Necessidades de Capacitação. Quando o diagnóstico é sério e as trilhas formativas conversam com o trabalho, a aprendizagem deixa de ser rito e vira método: planeja-se aprender para entregar melhor, mede-se o efeito da formação no problema que se quer resolver, corrige-se a rota. Onde a política não saiu do papel, sobra o vazio burocrático de cursos soltos. O ponto não é “ter cursos”, é fazer a aprendizagem mover o desempenho, com métricas honestas, transparência e vínculo claro com a missão.

A agenda de integridade e contratações adiciona outras peças. O regime de responsabilização anticorrupção fortalece compliance, programas de integridade e accountability; a atualização das licitações e contratos exige planejamento, gestão de riscos, governança e profissionalização das compras públicas. É um ambiente que cobra novas capacidades: desenho de instrumentos convocatórios, análise de risco, monitoramento contratual, uso de dados abertos para escrutínio social. Onde o processo melhora, o desempenho aparece; onde a regra é clara, a discricionariedade ganha contorno; onde a política de pessoal se atualiza, a administração aprende.

Em paralelo, seguem em pauta propostas de reforma administrativa. A PEC 32/2020 (Brasil, 2020b) é retrato desse debate: lida com vínculos, carreiras, avaliação e mobilidade. Secchi (2021, p. 14) observa que,

Um novo capítulo do histórico de reformas administrativas foi aberto com a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020) [...] a partir de análise sistemática do seu conteúdo, foi possível aferir que a proposta apresentada dedica mais da metade (53%) do conteúdo total e 74% do seu conteúdo efetivo (dispositivos substantivos) para a regulamentação da relação de trabalho com o servidor público. Nesse caso, ao invés de usar casualmente as etiquetas de “Novo Serviço Público” ou de “Nova Administração Pública”, que possuem conotação específica na área de administração pública, a proposta poderia ser mais bem enquadrada como reforma do funcionalismo público .

Em sua melhor leitura, a PEC poderia clarificar sobreposições e fortalecer instrumentos de desempenho; em sua pior leitura, poderia precarizar garantias e desvalorizar carreiras. A resposta não cabe em slogans: depende de desenho institucional cuidadoso, métricas críveis e cultura organizacional que aprenda sem corroer o que sustenta a impessoalidade.

No entanto, embora a PEC 32/2020 componha o pano de fundo das discussões contemporâneas sobre reforma administrativa, é importante assinalar que ela não constitui objeto central desta investigação.

A proposta permanece em tramitação e, por isso, sujeita a alterações substanciais que podem redefinir completamente seu alcance normativo e suas implicações constitucionais<sup>27</sup>. Analisar exhaustivamente um texto ainda instável implicaria comprometer a precisão dogmática desta tese. Ainda assim, a PEC merece registro porque evidencia tendências, tensões e disputas que impactam diretamente o regime jurídico dos servidores. Seu exame definitivo será inevitavelmente retomado em momento oportuno, especialmente se eventual reforma administrativa vier a alterar novamente a arquitetura constitucional das garantias, das competências e dos mecanismos de gestão de pessoal.

A consideração da PEC 32 exige, contudo, um esclarecimento dogmático sobre a competência da União no desenho normativo do regime jurídico-administrativo. A Constituição de 1988 conferiu ao legislador federal a tarefa de estruturar os pilares do vínculo funcional (ingresso, estabilidade, deveres, responsabilidades, avaliação e formas de desenvolvimento) em razão da necessidade de uniformidade mínima que assegure impessoalidade, segurança jurídica e coerência federativa (art. 22, I; art. 39; art. 41). Essa competência atua como eixo organizador do ciclo de gestão de pessoal: ao definir parâmetros nacionais, estabiliza as fases de provimento, formação, desempenho e responsabilização, evitando que oscilações regionais fragilizem a integridade do regime e a continuidade das políticas públicas. A PEC 32, ao propor novos vínculos e flexibilizações, reabria justamente essa moldura constitucional, permitindo arranjos mais plásticos nos estados e municípios e tensionando o equilíbrio entre autonomia federativa e diretrizes nacionais.

Nesse contexto, o tema da avaliação periódica de desempenho assume papel paradigmático. O art. 41, §1º, III, fixou que a perda do cargo por insuficiência de desempenho depende de lei complementar (exigência que reflete a importância das garantias da função pública e evita que critérios avaliativos sejam capturados por humores governamentais ou por

---

<sup>27</sup>BRASIL. Câmara dos Deputados. Matéria referente a texto ainda em discussão no âmbito da Comissão de Estudos da Reforma Administrativa. Câmara dos Deputados. Relator antecipa pontos do anteprojeto de reforma administrativa. Agência Câmara, 18 nov. 2024. Disponível em: <link>. Acesso em: 25 nov. 2025.

incentivos políticos conjunturais). A PEC 32 rompia esse equilíbrio ao deslocar a matéria para lei ordinária, reduzindo o patamar decisório exigido para alteração dos critérios avaliativos e ampliando a margem para volatilidade normativa. Ao facilitar mudanças frequentes (e até assimétricas) nos mecanismos de desempenho, a proposta fragilizaria a previsibilidade do ciclo institucional de gestão de pessoas. Assim, o debate sobre a PEC não se encerra na pluralização de vínculos: ele atinge o núcleo duro da arquitetura constitucional responsável por equilibrar eficiência e garantias, desempenho e imparcialidade, coordenação federativa e integridade institucional.

A jurisprudência recente acrescenta uma inflexão decisiva. Em 2024, a ADI 2135 (Brasil, 2024) reconheceu a constitucionalidade da redação do art. 39 dada pela Emenda 19, permitindo que União, estados e municípios adotem arranjos híbridos de vínculos, combinando regimes estatutário e celetista, sempre com concurso. Abre-se a porta da pluralização, e com ela cresce a responsabilidade de desenhar diretrizes que atravessem regimes: avaliação periódica que respeite devido processo, trilhas de competência que cheguem a todos, mecanismos de integridade que não variem conforme o vínculo, transparência de dados que permita aprender com diferenças sem naturalizar desigualdades.

Ainda, no apagar das luzes de 2025, surge a proposta de Emenda à Constituição nº 38/2025, que recoloca o eixo do debate não na pluralização institucional, mas na rigidificação estrutural das condições fiscais de funcionamento do Estado.

A PEC 38/2025 insere-se em uma agenda de reformas que pretende constitucionalizar limites permanentes à despesa pública, com especial incidência sobre gastos obrigatórios e despesas com pessoal, valendo-se de gatilhos automáticos, travas orçamentárias e mecanismos de ajuste que operam independentemente das escolhas administrativas ordinárias. A PEC 38/2025 parece vir atuar no sentido de estreitar o horizonte decisório, deslocando o foco do desenho institucional, em critérios mais gerencialista de resultado<sup>28</sup>, e da Gestão de Pessoas com enfoque na contenção fiscal como critério prioritário de toda essa nova proposta de organização administrativa.

Sob a lente pragmático-sistêmica (a ser desenvolvida no decorrer desta obra), esse movimento revela-se especialmente complexo. Ao constitucionalizar parâmetros fiscais como critérios centrais de organização administrativa, a reforma tende a reduzir a capacidade

---

<sup>28</sup> Embora a PEC nº 38/2025 incorpore instrumentos contemporâneos de gestão por resultados e reconheça a centralidade institucional das funções estratégicas, sua opção por vincular diretamente a avaliação diferenciada de desempenho ao pagamento de bônus monetário, por exemplo, revela um caminhar de inflexão gerencialista que se distancia da concepção de reconhecimento institucional que será desenvolvida no decorrer do presente trabalho.

reflexiva das organizações estatais, enfraquecendo mecanismos de aprendizagem institucional, inovação incremental e adaptação decisória (elementos que, como veremos no decorrer da obra), são essenciais para a operação de sistemas organizacionais complexos. Políticas de pessoal, regimes jurídicos dos servidores e práticas de gestão deixam de ser compreendidos como premissas estratégicas de decisão, passando a figurar primordialmente como variáveis de ajuste fiscal. Isso não significa afirmar, de forma conclusiva, a incompatibilidade absoluta da PEC com o modelo constitucional, mas reconhecer que ela expressa uma racionalidade tensionada com os ideais de coordenação, diferenciação funcional e valorização das capacidades estatais que orientam este trabalho<sup>29</sup>.

Assim, vista de conjunto, toda esta agenda pós-2000 acaba por pedir uma cola institucional: ligar a régua do desempenho à bússola das garantias; transformar a avaliação em instrumento de aprendizagem, não em punição cega; organizar trilhas de capacitação que respondam a problemas reais; testar políticas em escala pequena antes de expandir; cuidar de dados abertos para sustentar o escrutínio; e assegurar que, num ambiente de vínculos plurais, a impessoalidade e a continuidade não se esgarcem. É com essa costura fina que se pode alinhar desempenho e direito, capacidade estatal e serviço ao cidadão, preparando o terreno para as implicações no ciclo das políticas e para diretrizes incrementais que respeitem a Constituição enquanto fazem o Estado funcionar melhor.

Enfim, a pluralização de vínculos admitida pela ADI 2135 não afasta o concurso público nem a impessoalidade; ela exige diretrizes transversais de avaliação, integridade e desenvolvimento que valham para regimes estatutários e celetistas, em todos os entes, sob os princípios do art. 37.

Para orientar o leitor no fio longo das reformas, o quadro a seguir condensa, em ordem cronológica, os marcos normativos e organizacionais que moldaram as políticas de pessoal no Brasil, do patrimonialismo sem carreira nem impessoalidade, passando pela burocracia weberiana (com DASP, estatutos e constitucionalização dos princípios da administração), até a virada gerencial e suas derivações recentes (integridade, contratações, desenvolvimento de pessoas e pluralização de vínculos).

---

<sup>29</sup> Justamente por se tratar de proposta recentíssima de alteração constitucional, ainda em disputa no espaço político e acadêmico, a PEC nº 38/2025 é aqui tomada apenas como objeto de problematização inicial, permanecendo aberta a estudos futuros mais aprofundados, que escapam ao escopo desta tese, mas que serão inevitáveis para compreender seus impactos sistêmicos de médio e longo prazo sobre a Administração Pública brasileira.

**Quadro 2 - Evolução histórica das políticas de pessoal e da gestão pública no Brasil**

| <b>Período</b>                     | <b>Marco/Norma</b>                                | <b>Conteúdo-chave</b>   | <b>Efeito sobre políticas de pessoal e gestão</b>                     |
|------------------------------------|---|---|---|
| <b>1824–1889 (Império)</b>         | Constituição de 1824                              | Sem carreira estruturada; provimento por lealdades  | Personalismo; baixa impessoalidade; vínculos frágeis                  |
| <b>1889–1930 (República Velha)</b> | Constituição de 1891                              | Federalismo; ampliação (ainda restrita) do sufrágio; coronelismo                                      | Patronagem; extranumerários; ausência de mérito e estabilidade        |
| <b>1934</b>                        | Constituição de 1934                              | 1º capítulo sobre funcionários públicos (direitos, deveres, garantias)                                | Moldura jurídica para impessoalidade e carreira                       |
| <b>1938</b>                        | Criação do DASP                                   | Órgão central de reforma; concursos; classificação de cargos; rotinas; capacitação                    | Profissionalização e início do merit system                           |
| <b>1952</b>                        | Decreto nº 1.711/1952 (Estatuto dos Funcionários) | Uniformiza provimento, estabilidade, deveres e PAD  | Previsibilidade e padronização da vida funcional                      |
| <b>1967</b>                        | Decreto-Lei nº 200/1967                           | Planejamento, coordenação, descentralização, delegação e controle; reforço da Adm. Indireta           | Ganhos organizacionais; risco de difusão de controles e opacidade     |
| <b>1988</b>                        | Constituição de 1988 (art. 37)                    | Princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; concurso e estabilidade | Constitucionaliza o regime; reforça impessoalidade e controles        |
| <b>1990</b>                        | Lei nº 8.112/1990 (RJU)                           | Regras nacionais para servidores da União, autarquias e fundações                                     | Estabiliza ingresso por concurso; sistematiza direitos, deveres e PAD |
| <b>1998</b>                        | EC nº 19/1998                                     | Eficiência como princípio; avaliação periódica; contratos de gestão; flexibilizações                  | Agenda de resultados; debates sobre estabilidade e garantias          |
| <b>Anos 2000</b>                   | New Public Management (NPM)                       | Gestão por metas/resultados; descentralização; quase-mercados   | Foco em desempenho; risco de “Estado-empresa” e precarização          |
| <b>2013</b>                        | Lei nº 12.846/2013 (Anticorrupção)                | Responsabilização de pessoas jurídicas; integridade/compliance  | Pressiona por governança e profissionalização                         |
| <b>2019</b>                        | Decreto nº 9.991/2019                             | Política de Desenvolvimento de Pessoas (PDP + LNC)  | Capacitação vinculada a necessidades e resultados institucionais      |
| <b>2021</b>                        | Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos)       | Planejamento, governança, gestão de riscos e desempenho contratual                                    | Exige novas competências e gestão por riscos                          |
| <b>2020– em debate</b>             | PEC 32/2020                                       | Vínculos, carreiras, avaliação e mobilidade   | Potenciais ganhos de gestão vs. riscos a garantias (em discussão)     |
| <b>2024</b>                        | ADI 2135 (art. 39)                                | STF admite pluralização de vínculos (estatutário/celetista), com concurso                             | Hibridização de regimes; necessidade de diretrizes transversais       |
| <b>2025</b>                        | PEC 38/2025                                       | Constitucionalização de limites fiscais permanentes;  | Enquadra política de pessoal como variável fiscal                     |

Fonte: Elaboração própria

O Quadro 3 explicita, em chave comparativa, a ruptura institucional introduzida pela Constituição de 1988 no tratamento das políticas de pessoal. No período anterior, predominam traços patrimonialistas, burocracia em construção e carreiras pouco estruturadas, em um

contexto em que a gestão de pessoal mantém fraca conexão com o desenho e a execução das políticas públicas. A partir de 1988, a constitucionalização de princípios, garantias e deveres sociais reposiciona o servidor como eixo da profissionalização do Estado, ao mesmo tempo em que a agenda gerencial e fiscal (EC 19/1998, EC 95/2016 e PNDP) introduz novas exigências de desempenho, integridade e desenvolvimento de competências. A comparação evidencia que, embora o pós-1988 represente um salto normativo e institucional, persiste o desafio de alinhar essas conquistas a arranjos de gestão que evitem a precarização e fortaleçam a capacidade estatal de inovar no ciclo das políticas públicas.

### Quadro 3 - Síntese comparativa: antes e após a CF/88

| Antes da Constituição de 1988  | Após a Constituição de 1988   |
|--|---|
| <p>Predominância de práticas patrimonialistas e clientelistas</p> <p>Burocracia em consolidação, com concursos ainda incipientes</p> <p>Carreiras pouco estruturadas e forte personalização das decisões</p> <p>Foco em controle formal, com baixa integração entre gestão de pessoal e políticas públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituições de 1934, 1937, 1946</li> <li>• Criação do DASP (Dec.-lei nº 579/1938)</li> <li>• Estatuto dos Funcionários (Dec. nº 1.711/1952)</li> <li>• Decreto-Lei nº 200/1967 (reforma administrativa)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitucionalização de princípios e garantias (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência)</li> <li>• Concursos públicos e estabilidade como regra, com fortalecimento do regime jurídico único</li> <li>• Ampliação de deveres estatais e de políticas sociais, exigindo maior capacidade administrativa</li> <li>• Entrada da agenda gerencial, da integridade e do desenvolvimento de pessoas, mas com riscos de flexibilização excessiva e compressão orçamentária  </li> <li>• Constituição de 1988 (arts. 37–41)</li> <li>• Lei nº 8.112/1990 (RJU)</li> <li>• EC nº 19/1998 (reforma administrativa, princípio da eficiência)</li> <li>• EC nº 95/2016 (teto de gastos)</li> <li>• Decreto nº 9.991/2019 (PNDP – desenvolvimento de pessoas)</li> </ul> |

Fonte: Elaboração própria

O Quadro 4 organiza, em quatro dimensões analíticas, os principais resultados da reconstrução histórica empreendida no capítulo 2. Na dimensão dos avanços, evidencia-se o movimento de profissionalização, institucionalização do regime jurídico único e incorporação de práticas de gestão e controle que reforçam a impessoalidade e o mérito. Nos retrocessos e limitações, aparecem a centralização histórica, a fragmentação normativa e as reformas incompletas que fragilizam a coerência das políticas de pessoal. Os impactos no servidor revelam um cenário de incentivos assimétricos, pressão por resultados sem instrumentos correspondentes e manutenção de estruturas obsoletas. Por fim, a repercussão no ciclo das políticas públicas aponta para agendas reativas, formulação fragmentada, implementação burocratizada e baixa capacidade de aprendizagem institucional, sintetizando o problema que a tese busca enfrentar.

**Quadro 4 – Mapa Síntese do Capítulo 2**

| Avanços   | Retrocessos / Limitações   | Impactos no Servidor Público  | Repercussão no Ciclo das Políticas Públicas  |
|---|--|---|--|
| Profissionalização e concursos públicos<br>Consolidação institucional do regime jurídico único<br>Ampliação de políticas sociais e deveres estatais<br>Introdução de práticas de gestão e controle<br>Constituição de 1988 (arts. 37–41)<br>Decreto-Lei nº 200/1967<br>Lei nº 8.112/1990 (RJU)<br>Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo federal) | Centralização e rigidez histórica de estruturas e carreiras<br>Fragmentação normativa pós-1988<br>Reformas incompletas e descontinuadas<br>Políticas de pessoal inconsistentes e por vezes contraditórias<br>EC nº 19/1998 (reforma administrativa)<br>ADI 2135 (pluralização de vínculos / questionamentos)<br>EC nº 95/2016 (teto de gastos e compressão orçamentária) | Assimetria de incentivos entre áreas, carreiras e vínculos<br>Pressão por resultados sem instrumentos adequados<br>Cultura defensiva e medo de responsabilização<br>Estruturas e trajetórias funcionais obsoletas<br>Lei nº 8.112/1990<br>Decreto nº 9.739/2019 (reorganização de cargos e carreiras)<br>Decreto nº 10.506/2020 (ENAP – política de formação) | Agenda predominantemente reativa<br>Formulação fragmentada e pouco integrada às políticas de pessoal<br>Implementação burocratizada, com baixa coordenação interorganizacional<br>Avaliação limitada e pouca aprendizagem institucional<br>Decreto-Lei nº 200/1967<br>Lei nº 13.848/2019 (Marco Legal das Agências Reguladoras)<br>PNPD – Decreto nº 9.991/2019 (desenvolvimento de pessoas) |

Fonte: Elaboração própria

Fechado o arco histórico, é hora de trocar o mapa pela bússola: do percurso dos marcos ao desenho das engrenagens. O próximo capítulo mergulha na arquitetura conceitual das políticas de pessoal e no desenvolvimento histórico-funcional do servidor, distinguindo categorias e regimes, explicitando vínculos e suas consequências sobre cada etapa do ciclo de políticas. É a passagem do “como chegamos aqui” ao “com que instrumentos seguimos” para que mérito, estabilidade, desempenho, capacitação e integridade deixem de ser *slogans* e se tornem alavancas concretas de uma Administração que entrega sem abrir mão das garantias do art. 37 da Constituição Federal.

### 3 A ARQUITETURA CONCEITUAL DAS POLÍTICAS DE PESSOAL E O DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO-FUNCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO: REGIME VÍNCULOS E EFEITOS NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Aquele que pensa opõe resistência; é mais cômodo seguir a correnteza, mesmo que declarando estar contra a correnteza (ADORNO, Notas sobre teoria e práxis, 1995, p. 208).*

Notas introdutórias. Abre-se, neste ponto, a planta baixa do edifício: após o percurso histórico, ingressa-se nos quartos da teoria, onde os conceitos se acomodam e os regimes ganham nome e função. O capítulo reconstrói, com régua e compasso, a arquitetura das políticas de pessoal: o que se entende por política quando ela desce à gerência de gente; como se distinguem vínculos e regimes; e de que modo cada arranjo repercute no ciclo das políticas públicas, da formulação à avaliação. Não se tratará de vitrines doutrinárias, mas de ferramentas: categorias que ajudam a decidir, instrumentos que reduzem ambiguidade, linguagens que alinham intenção e execução.

Parte-se do básico para firmar o terreno. Política, no nascedouro helênico, fala da cidade e de tudo quanto a sustém; em Weber (2004), toca o nervo do poder e de sua legitimação. Do encontro entre a linguagem da polis e a máquina do Estado, emergem as políticas de pessoal: um campo que organiza, de forma democrática e planejada, as escolhas sobre quem serve, como ingressa, como progride, como aprende e como responde. São decisões que distribuem oportunidades e responsabilidades, definem incentivos, planejam capacidades e instituem controles; decisões que, silenciosamente, condicionam a qualidade das entregas no mundo real.

Não se trata de bastidor menor, mas de alicerce: sem gente certa, regras claras e incentivos honestos, nenhuma política pública atravessa o papel. Por isso, este capítulo trata as políticas de pessoal como política pública em sentido próprio, ainda que indireta ou derivada: um sistema de programas, rotinas e escolhas voltado ao funcionamento interno que determina o que o cidadão vê na ponta. Entre mérito e estabilidade, desempenho e integridade, o art. 37 serve de bússola; entre burocracia e gestão por resultados, pede-se o equilíbrio fino que mede sem desfigurar direitos, corrige rumos sem rasgar garantias.

A pluralização recente de vínculos, agora admitida com maior nitidez, exige diretrizes que atravessem o mosaico institucional: estatutários e celetistas, temporários e carreiras típicas, cada qual com sua gramática, todos sob as mesmas finalidades públicas. O capítulo, assim, delimita alcance e destinatários, separa o que é nuclear do que é irradiado, e propõe uma sintaxe

comum para ingresso, desenvolvimento, avaliação e responsabilização. Ao fim, pretende-se deixar desenhado um mapa conceitual de uso prático: menos jargão, mais ferramenta; menos retórica, mais método. Que as categorias jurídicas, aqui, deixem de ser meras etiquetas e passem a operar como dispositivos vivos de gestão para que o Estado aprenda, entregue e preserve.

### 3.1 POLÍTICAS DE PESSOAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, TIPOLOGIAS E ALCANCE

Partindo se, preliminarmente, de uma compreensão clássica do termo, a designação do significante “política” (*politikós*) desdobra-se como um adjetivo de gênese na palavra grega *polis*. Tal termo refere-se a tudo que diz respeito às coisas da cidade, ou seja, remete ao que é urbano, público, civil e social (Rodrigues, 2010, p. 13).

Na compreensão de Weber, oportunamente citado por Reck (2006, p. 90) tem-se o reconhecimento da correlação jus filosófica entre as concepções dos termos “Política” e “Estado”<sup>30</sup>, conforme se pode depreender:

Isso remete ao campo do político. Para Weber, este domínio é extremamente vasto. Todavia, a política mais importante é a que se relaciona à influência que se exerce sobre o grupamento “Estado”. A política seria, para Max Weber, a aspiração à participação no poder ou a influência neste através de um uso linguístico na comunidade. Quando se diz que algo é político, sempre haverá problemas de distribuição e conservação de poder. O Estado será uma relação de domínio de homens sobre homens considerada legítima. A coação “é seu instrumento específico”.

Assim, ao pontuar-se a intersecção entre o desenvolvimento da Política e da realização do Serviço Público, engendram-se as Políticas de Pessoal, que se inserem e desenvolvem no contexto das próprias estruturas estatais de Poder<sup>31</sup> (inclusive por intermédio do

---

<sup>30</sup> Já no tocante ao que se estabelece no limiar das relações estabelecidas entre a política e o serviço público, mais especificamente, destacam-se as palavras de Meirelles (2014, p. 45), segundo o qual: Como atitude do homem público, a Política difunde-se e alcança a todos os setores da Administração, quando os governantes (e aqui incluímos os dirigentes dos três Poderes) traçam normas ou praticam atos tendentes a imprimir, por todos os meios lícitos e morais, os rumos que conduzem a atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade (grifos nossos).

<sup>31</sup> Nessas imbricações entre Política e Estado, oportunas são as palavras de Schmidt (2008), para quem torna-se relevante a lembrança de que, durante muitas décadas, prevaleceu a concepção weberiana de neutralidade burocrática, donde a rígida separação entre Política e Estado pressupôs a figura de um político independente, ao passo de que a ele acompanharia uma burocracia obediente e meramente técnico-administrativa. Não obstante, nos tempos hodiernos (incluída a realidade brasileira), vislumbra-se a politização da elite burocrática, de modo que, por óbvio, soaria bastante ingênua a ideia de que os funcionários não sejam (como núcleo efetivo de poder) influenciados pelo viés político (e mesmo partidário). Tem-se assim, como uma leitura mais próxima da realidade, a ideia de que a “a Administração se converteu em um componente integral da estrutura decisória do aparato governamental” (grifos não originais) (Schmidt, 2008, p. 2323).

desenvolvimento das demais Políticas Públicas do Estado), e que devem reger-se, pois, de forma democrática, racional, voltada ao planejamento e à gestão dos processos de escolha e decisões públicas legítimas envolvendo os agentes “servidores públicos”<sup>32</sup>. Isso porque esses agentes são efetivos responsáveis pela realização do conjunto das atividades da Administração Pública (direta ou indiretamente), localizando-se no centro operativo de toda a máquina estatal (por óbvio, não é possível imaginar qualquer forma de organização, seja pública ou privada, sem o papel imprescindível das pessoas a ela vinculadas, especialmente no caso da Administração). Nesse sentido, tem-se nas palavras destacadas por Leal (2011, p. 172):

Não é possível compreender a administração pública burocrática<sup>33</sup> divorciada do tema das Políticas Públicas, pois fenômenos inter-relacionados que autorizam a tese de que a Teoria da Administração Pública é também uma Teoria Política que merece aprofundamento teórico fundacional.

Dito isso, antes de adentrar especificamente no exame das políticas de pessoal no interior das políticas públicas, impõe-se um passo analítico anterior, de caráter propriamente fundacional. Compreender a centralidade dos agentes públicos no funcionamento da Administração exige, necessariamente, enfrentar a forma como o “poder” se estrutura, se distribui e se exerce no interior das organizações estatais, pois é ele que condiciona as possibilidades decisórias, os arranjos burocráticos e os próprios limites de atuação administrativa.

Nesse sentido, as políticas voltadas ao corpo de servidores não podem ser analisadas como meros instrumentos gerenciais ou como decisões isoladas de governo, mas como expressões de uma racionalidade institucional que organiza expectativas, estabiliza comportamentos e orienta a ação estatal no tempo. É precisamente a partir dessa preocupação que se recorre, nesse momento, especialmente à teoria de Niklas Luhmann, autor que se debruçou de modo sistemático sobre o fenômeno do poder<sup>34</sup>

Entre as diversas matrizes teóricas mobilizadas ao longo desta pesquisa, a escolha por Niklas Luhmann como referência central para a compreensão do poder não é casual nem

---

<sup>32</sup> Lembrando que escolher é sempre, e necessariamente, decidir; e decidir, inevitavelmente, importa excluir outras hipóteses a fim de que algo permaneça. Logo, se toda a escolha vai gerar fatos que alteram situações anteriores e futuras, o novo paradigma das Políticas Públicas deve vislumbrar sobre a forma de escolha, e também o da legitimidade (grifos não originais) (Bitencourt, 2012, p. 25–26).

<sup>33</sup> Importa referir que o autor, no presente momento, refere-se à burocracia como o emaranhado estrutural de agentes que formam a Administração Pública. Tal nomenclatura não se confunde como o paradigma do “burocratismo estatal” (conforme já estudado).

<sup>34</sup> A noção de poder como meio de comunicação simbólica generalizada é desenvolvida por Niklas Luhmann sobretudo em Poder (1995), obra na qual o autor rompe com concepções voluntaristas, instrumentais ou personalistas do poder, compreendendo-o como um mecanismo estrutural que reduz complexidade e orienta decisões em sistemas sociais organizados.

meramente preferencial. Ao contrário, decorre da constatação de que sua concepção de poder constitui uma chave interpretativa transversal, sem a qual se tornam opacos (ou excessivamente normativos) conceitos fundamentais como organização estatal, burocracia, políticas de pessoal, atuação dos servidores públicos e, em última instância, o próprio funcionamento do ciclo das políticas públicas. Dito isso, compreender o poder em Luhmann não é um capítulo isolado da tese, mas condição para a leitura coerente de todo o percurso argumentativo que se segue.

Nesse sentido, a teoria luhmanniana permite afastar leituras personalistas, voluntaristas ou moralizadas do poder, que tendem a reduzir sua análise à dominação, à coerção ou à intenção subjetiva dos agentes. Em seu lugar, o autor propõe uma reconstrução radical do conceito, inserindo-o no plano da teoria dos sistemas sociais e dos meios de comunicação simbolicamente generalizados. Dessa forma, o poder deixa de ser tratado como atributo individual ou prerrogativa institucional e passa a ser compreendido como estrutura comunicativa da sociedade, indispensável à produção e estabilização de decisões em contextos marcados pela contingência.

Nessa linha, Luhmann parte explicitamente da sociedade como sistema de referência primário, mesmo quando o poder se manifesta por meio do direito ou da política. A diferenciação funcional desses subsistemas não altera esse ponto de partida, mas antes reforça a necessidade de compreender o poder a partir de suas funções sociais gerais. O próprio autor afirma:

“En primer lugar, si el poder debe considerarse como un universal social, en la teoría del poder es necesario tomar el sistema de referencia, es decir, a la sociedad, como fundamento. En otras palabras, se debe comenzar por las funciones del poder para el sistema de la sociedad como un todo. Este sistema de referencia de ningún modo cambia si la política y la ley se incluyen en la perspectiva. Porque el sistema político y el sistema legal son subsistemas de la sociedad que están diferenciados para las funciones sociales.” (Luhmann, 1995, p. 137)

Dessa forma, mesmo quando institucionalizado no Estado, o poder não se reduz ao político nem ao jurídico, permanecendo vinculado à dinâmica global da sociedade e às suas formas de diferenciação. Isso tem implicações diretas para a análise das organizações estatais, pois afasta a compreensão do poder administrativo como simples derivação de competências normativas ou hierarquias formais, exigindo que se observe o modo como decisões se tornam aceitáveis, reproduzíveis e eficazes no interior de estruturas organizacionais complexas.

Não obstante, o próprio Luhmann reconhece que a análise do poder no plano da sociedade como um todo encontra limites quando confrontada com fenômenos como cadeias decisórias extensas, sobrecarga informacional, racionalidade limitada e produção interna de contrapoderes. É precisamente nesse ponto que se impõe a mudança do sistema de referência

para o nível das organizações, deslocamento teórico que se mostra decisivo para compreender o funcionamento concreto do Estado contemporâneo. Nesse sentido, o autor sustenta:

“Sin embargo, al analizar las funciones y las estructuras de un código del poder simbólicamente generalizado, frecuentemente nos encontrábamos frente a problemas resultantes que ya no pueden ser tratados apropiadamente dentro de la esfera de acción de este sistema de referencia. (...) Un trato adecuado de estos asuntos demanda un cambio en el sistema de referencia, un análisis que incluiría las condiciones estructurales especiales en los sistemas sociales organizados.” (Luhmann, 1995, p. 137)

Dessa forma, o poder organizado não aparece como simples aplicação técnica do poder societal, mas como modo específico de formação sistêmica, dotado de regras próprias, limites estruturais e efeitos particulares sobre a tomada de decisão. Esse deslocamento é essencial para a presente tese, na medida em que permite analisar o Estado não apenas como centro de autoridade política, mas como rede de organizações que operam decisões sob condições permanentes de contingência, escassez de tempo e conflito de expectativas.

Nesse contexto, a noção de organização em Luhmann assume papel central. Longe de se confundir com arranjos administrativos formais, a organização é compreendida como mecanismo de articulação entre contingências, no qual tanto a membresia quanto as regras são produtos de decisão. Com isso, o poder organizacional não se ancora na pessoa do ocupante do cargo, mas na própria lógica sistêmica da organização. O autor sintetiza essa ideia ao afirmar:

“De este modo, la organización es un modo particular de formar sistemas al aumentar y reducir las contingencias. (...) El hecho de sacar relaciones de contingencia tiene un efecto autoselectivo en sus propias posibilidades; porque incluso las selecciones susceptibles y extravagantes no permitirían ser combinadas caprichosamente.” (Luhmann, 1995, p. 139)

Em suma, o poder exercido nas organizações estatais não opera de maneira arbitrária ou puramente voluntarista, mas é estruturado por relações sistematizadas entre decisões, cargos, programas e expectativas. Trata-se, portanto, menos de impor comandos e mais de estruturar possibilidades, reduzindo a contingência de modo seletivo e funcionalmente orientado. Essa perspectiva é particularmente relevante para a análise das políticas de pessoal, das carreiras públicas e dos espaços de inovação administrativa, pois evidencia os limites estruturais tanto da ação individual quanto do controle centralizado.

Esse percurso conduz, por fim, a uma redefinição mais ampla do próprio conceito de poder. Luhmann afasta-se de forma explícita das teorias clássicas que atribuem o poder a indivíduos, grupos ou posições como se fosse uma propriedade estável. Em seu lugar, propõe

compreendê-lo como meio de comunicação orientado por um código específico, capaz de tornar provável a aceitação de decisões em contextos de incerteza. O autor é categórico ao afirmar:

“Tal vez la diferencia más importante con respecto de las teorías del poder más antiguas, es que la teoría de los medios de comunicación conceptualiza el fenómeno del poder sobre la base de una diferencia entre el código y el proceso de comunicación y, por lo tanto, no está en posición de atribuir poder a una de las personas como propiedad o facultad. El poder es comunicación guiada por el código.” (Luhmann, 1995, p. 136)

Dessa forma, o poder deixa de ser tratado como recurso externo ou instrumento de dominação e passa a ser compreendido como condição estrutural da comunicação decisória, o que permite analisar o agir administrativo, a burocracia e a inovação institucional não a partir de intenções subjetivas, mas das condições sistêmicas que tornam determinadas decisões possíveis, aceitáveis e estabilizáveis ao longo do tempo. É a partir dessa chave que se torna possível, nos capítulos seguintes, examinar o papel do agente público, das políticas de pessoal e das organizações estatais no ciclo das políticas públicas, sem recorrer a explicações normativas simplificadoras ou a reduções voluntaristas do fenômeno do poder.

A análise do poder, tal como formulada por Luhmann, conduz de forma quase inevitável ao exame das políticas voltadas à gestão, ao desenvolvimento e à valorização do corpo de servidores, na medida em que são precisamente essas políticas que definem as premissas decisórias, os incentivos e as expectativas que sustentam a atuação administrativa ao longo do tempo. Não se trata, portanto, de um deslocamento temático, mas de um aprofundamento lógico: compreender o poder como comunicação decisória implica investigar como o Estado estrutura suas próprias condições internas de decisão, o que recoloca as políticas de pessoas no centro do debate sobre organização estatal, burocracia e políticas públicas.

Diferentemente das abordagens tradicionais (normativas, voluntaristas ou centradas em atributos individuais), Luhmann desloca o poder para o plano da comunicação, permitindo analisar o agir administrativo a partir das condições sistêmicas que tornam determinadas decisões possíveis, aceitáveis e estabilizáveis ao longo do tempo. Dessa forma, compreender o poder em Luhmann não constitui um capítulo isolado, mas um passo metodologicamente anterior e indispensável para o exame do papel do agente público, da estrutura burocrática e da inovação institucional no ciclo das políticas públicas.

Luhmann (1995) parte explicitamente da sociedade como sistema de referência, recusando qualquer tentativa de reduzir o poder a relações interpessoais ou a instrumentos externos de dominação. O poder só pode ser adequadamente compreendido enquanto meio de

comunicação simbolicamente generalizado, cuja função é tornar possível a transferência de seleções em contextos marcados por elevada contingência. Nesse sentido, afirma o autor:

“La función catalizadora del poder ya está basada en complejos causales muy intrincados. Precisamente por esto es por lo que el poder sólo se entiende como un medio de comunicación simbólicamente generalizado. El hecho de desarrollar formulaciones abstractas por medio de complejos de selección controlados simbólicamente, al mismo tiempo asegura que el poder no se considere como algo dependiente de la acción directa e interferencia por parte del poseedor de poder sobre la persona sujeta al poder” (Luhmann, 1995, p. 19).

Essa formulação é particularmente relevante para a análise da Administração Pública, pois permite afastar leituras que associam o poder administrativo à vontade subjetiva do dirigente, à autoridade pessoal do gestor ou à mera hierarquia formal. O poder, enquanto comunicação, opera antes como condição estrutural para que decisões possam ser esperadas, aceitas e reproduzidas dentro da organização. É precisamente nesse ponto que a burocracia deixa de ser compreendida como simples aparato rígido de execução normativa e passa a ser vista como um sistema complexo de decisões interligadas, sustentadas por expectativas comunicativas estabilizadas.

Essa perspectiva se aprofunda quando Luhmann articula o poder à problemática da contingência. Quanto maior a contingência das situações, isto é, quanto mais alternativas são reconhecidas como possíveis, mais necessário se torna um código capaz de regular a transmissão da seleção. Como o próprio autor afirma:

“Mientras mayor sea el grado en que la influencia se torna contingente, porque llega a reconocerse como una acción cuya selectividad sólo se refiere a la activación y guía de la acción de otra persona, menor es el grado en que una congruencia situacional natural de interés puede incluirse, más problemática se torna la motivación y más necesario un código que regule las condiciones de transmisión de la selección y la atribución de motivos personales” (LUHMANN, 1995, p. 21).

No âmbito da Administração Pública, essa constatação é fundamental para compreender por que políticas de pessoal, regras burocráticas e estruturas organizacionais não podem ser analisadas apenas sob o prisma da eficiência ou da racionalidade instrumental. Elas operam, antes de tudo, como mecanismos de redução da contingência decisória, estabilizando expectativas em contextos nos quais a congruência espontânea de interesses já não é suficiente.

Essa mesma lógica reaparece, sob outra chave, em “o Direito da Sociedade”, quando Luhmann examina a diferenciação funcional entre política, direito e administração. Ao recusar a ideia de um sistema político-jurídico unificado sob o conceito de Estado, o autor demonstra

que tanto o sistema político quanto o sistema jurídico são sistemas operativamente fechados, cada qual com suas formas, códigos e programas próprios. Ainda assim, esses sistemas permanecem estruturalmente acoplados, influenciando-se por meio de irritações, e não por comandos diretos. Nesse contexto, afirma Luhmann:

“Los sistemas no pueden operar en su entorno con sus propias operaciones. El entorno no entra en el sistema como input, sino que sólo puede producir irritaciones que el sistema procesa de acuerdo con sus propias estructuras. Los acoplamientos estructurales no introducen normas del entorno en el sistema, sino que provocan perturbaciones que deben ser tratadas internamente” (Luhmann, 2016, p. 592-593).

Essa concepção tem implicações diretas para a compreensão da Administração Pública. A administração estatal não pode ser concebida como simples correia de transmissão entre política e direito, tampouco como espaço neutro de execução técnica. Trata-se, antes, de um sistema organizacional que processa irritações provenientes tanto do sistema político quanto do sistema jurídico, convertendo-as em decisões administrativas segundo suas próprias estruturas, programas e premissas de decisão.

É precisamente essa dimensão organizacional da administração que Luhmann desenvolve de modo aprofundado em *Organização e Decisão*. Nessa obra, o autor define as organizações como sistemas que se reproduzem por decisões, sendo a própria decisão tanto elemento quanto produto do sistema. A administração pública, enquanto organização, não é um espaço de escolhas livres e plenamente racionais, mas um contexto no qual decisões se referem continuamente a decisões anteriores e futuras. Como observa Luhmann:

“Las decisiones sobre decisiones deben también operar con suposiciones, deben tratar lo probable como seguro y deben, dado el caso, poder decidir no decidir o no hacerlo ahora. Quien decide sobre premisas de decisión de otros no sabe con seguridad qué se decide antes, al mismo tiempo o después, ni siquiera sabe exactamente qué decide él mismo ni qué será trabajado como su decisión en el sistema” (Luhmann, 1997, p. 71)

Essa passagem é crucial para compreender o funcionamento da burocracia administrativa. Longe de representar imobilismo, a burocracia aparece como um sistema de circulação intensa, no qual a decisão não é substituída pela inação, mas pelo movimento constante de deslocamento, adiamento e redistribuição das decisões. Nesse sentido, Luhmann é explícito ao afirmar:

“La idea de una burocracia inmóvil es falsa. El cuadro predominante es el de una circulación espesa, que permite un permanecer activo con el mínimo de carga de decisión. La decisión no es sustituida por la inmovilidad, sino por el movimiento” (Luhmann, 1997, p. 84).

Essa leitura permite reinterpretar fenômenos clássicos da Administração Pública (como a multiplicação de instâncias, a complexidade procedimental e a proliferação de pareceres) não como meras disfunções, mas como estratégias sistêmicas de absorção da incerteza (*uncertainty absorption*). A comunicação administrativa tende a comprimir o campo de alternativas, fazendo circular apenas a alternativa com maior probabilidade de aceitação, o chamado *confirmation candidate*. Como afirma Luhmann:

“La red de comunicaciones no da curso normalmente al complejo total de alternativas, sino sólo a la alternativa con mayor probabilidad de aceptación. El campo de alternativas es comprimido a dos variantes: esta solución o no esta solución. Todas las otras alternativas desaparecen en la posible negación de la proposición” (Luhmann, 1997, p.85).

Essa dinâmica é particularmente relevante para a análise das políticas de pessoal. Decisões relativas a recrutamento, alocação, avaliação e promoção de servidores não operam apenas segundo critérios normativos explícitos, mas funcionam como premissas de decisão que moldam decisões futuras, muitas vezes sem plena consciência de seus efeitos. Nesse sentido, Luhmann observa que as decisões de pessoal, ao lado das decisões programáticas e organizacionais, constituem mecanismos centrais de multiplicação e transferência da consciência decisória dentro da organização.

Por fim, essa arquitetura decisória lança nova luz sobre o tema da inovação administrativa. Luhmann rompe com a ideia de inovação como valor normativo ou como sinônimo de melhoria, definindo-a como decisão contraintuitiva, isto é, como decisão que rompe expectativas estabilizadas. Nesse sentido, afirma:

“Entendemos bajo el término de innovación un proceso de decisión conrainductivo, un proceso de decisión que decide diferente a lo que era de esperar y así cambia las expectativas. La innovación es cambio de estructura, pero no necesariamente cambio de programa, ni necesariamente mejora” (Luhmann, 1997, p. 89).

Essas concepções são particularmente fecundas para a análise das políticas públicas e das políticas de pessoal, pois permite compreender por que a inovação institucional é, ao mesmo tempo, necessária e estruturalmente improvável em organizações altamente complexas. A burocracia tende ao auto estabelecimento de cursos de decisão, e qualquer inovação efetiva precisa operar contra essa inércia comunicativa, assumindo riscos decisórios que não podem ser plenamente controlados.

Dessa forma, ao articular poder, decisão e organização, Luhmann oferece uma chave analítica capaz de integrar, em um mesmo horizonte teórico, a burocracia, o agente público, as políticas de pessoal e a inovação institucional. Essa perspectiva permite avançar, nos capítulos seguintes, para a análise das políticas de pessoas no interior das políticas públicas, sem recorrer a explicações normativas simplificadoras ou a reduções voluntaristas do fenômeno administrativo, situando o agir estatal no interior das dinâmicas sistêmicas que efetivamente o estruturam.

E partindo dessa lógica, é que ao direcionar os olhares à investigação no contexto das Políticas de Pessoal, observou-se que esse tema não possui, infelizmente, maiores desdobramentos na seara acadêmica/pesquisa (ao menos sob a ótica jurídico-administrativa, voltado muito mais a um olhar gerencial/utilitarista) dentro deste viés. Assim, ao avançar do estudo, se cumprirá verificar, em um primeiro momento, especificamente, de qual “tipologia” de Políticas Públicas a pesquisa trata, quando se menciona a atuação estatal em *prol* do desenvolvimento do seu próprio aparato humano.

O conceito política pública remete para a esfera do público e os seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da polis. O público distinguisse-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade. [...] O termo “política pública” é utilizado com significados algo distintos, com uma abrangência maior ou menor: ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ora um programa ou uma ação ou resultados obtidos por um programa (grifos não originais) (Schmidt, 2008, p. 2311).

Ao assumir a perspectiva do Direito das políticas públicas, tal como desenvolvida por Reck, parte-se da compreensão de que as políticas públicas não se reduzem a programas administrativos ou meras decisões discricionárias de governo, mas configuram arranjos jurídico-institucionais destinados à produção de determinados estados de coisas constitucionalmente desejados (Reck, 2023). Nessa perspectiva, o Direito não se limita a regular a execução das políticas públicas, mas participa da própria estruturação de seus ciclos decisórios, abrangendo fases como agendamento, formulação, implementação, avaliação e controle institucional.

Reck (2023) observa que políticas públicas e direitos fundamentais compartilham uma mesma estrutura de referência, na medida em que ambos se organizam em torno da produção de determinados estados sociais desejados. A distinção central reside no ponto de observação: enquanto os direitos fundamentais concentram-se no estado de coisas experimentado pelo titular do direito, as políticas públicas se ocupam dos arranjos organizacionais e institucionais responsáveis por produzir tais estados de coisas. Nesse sentido, as políticas públicas podem ser

compreendidas como estruturas decisórias e organizacionais por meio das quais o Estado busca concretizar os valores e objetivos constitucionalmente estabelecidos. Essa perspectiva permite compreender que a realização de direitos fundamentais depende não apenas da formulação de políticas públicas finalísticas (como saúde, educação ou assistência social), mas também da existência de estruturas institucionais capazes de transformar decisões políticas em resultados administrativos concretos. É nesse ponto que se insere o debate acerca das políticas de pessoal no interior da Administração Pública.

Diferentemente das políticas públicas clássicas, que possuem destinatários externos claramente identificáveis e estão diretamente associadas à concretização de determinados direitos fundamentais, as políticas de pessoal operam predominantemente no plano interno da organização estatal. Sua função principal não consiste em entregar bens ou serviços diretamente ao cidadão, mas em estruturar os instrumentos humanos e organizacionais que tornam possível a execução das demais políticas públicas. Sob essa ótica, as políticas de pessoal podem ser compreendidas menos como políticas públicas finalísticas e mais como instrumentos estruturantes da capacidade estatal, responsáveis por organizar o aparato burocrático que sustenta o funcionamento cotidiano da Administração Pública. Trata-se, portanto, de um conjunto de mecanismos institucionais voltados à organização de competências, incentivos, processos decisórios e capacidades profissionais no interior do Estado.

Essa leitura aproxima-se das reflexões de Bitencourt e Reck acerca da centralidade das estruturas organizacionais e dos instrumentos administrativos na produção da ação estatal. Ao analisar as transformações contemporâneas do Estado e da Administração Pública, os autores destacam que a efetividade das políticas públicas depende cada vez mais da existência de arranjos institucionais capazes de articular conhecimento técnico, capacidade organizacional e instrumentos administrativos adequados para a implementação das decisões públicas (Bitencourt, Reck, 2021). Nesse contexto, a gestão de pessoas no setor público deixa de ser compreendida apenas como uma dimensão gerencial e passa a integrar o conjunto de mecanismos que estruturam a própria capacidade de ação do Estado.

Assim, ainda que as políticas de pessoal não se vinculem diretamente à realização imediata de um direito fundamental específico, elas desempenham papel decisivo na estruturação das condições institucionais que permitem a execução das políticas públicas. Ao definir regras de recrutamento, formação, avaliação, mobilidade e desenvolvimento de servidores, tais políticas moldam o quadro de capacidades humanas por meio do qual o Estado formula, implementa e avalia suas decisões. Nesse sentido, as políticas de pessoal podem ser compreendidas como parte da infraestrutura organizacional das políticas públicas, pois

estruturam o conjunto de instrumentos humanos e institucionais que permitem ao Estado operar seus processos decisórios. Longe de constituir um campo meramente administrativo ou gerencial, trata-se de uma dimensão estrutural da ação estatal, responsável por organizar os recursos humanos que sustentam o ciclo das políticas públicas.

Essa interpretação encontra ressonância, em um plano mais amplo, na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Para o autor, os sistemas sociais se reproduzem por meio de decisões organizacionais que permitem reduzir complexidade e estruturar expectativas dentro de determinado ambiente institucional. Nesse contexto, as organizações públicas desempenham papel central ao estruturar os processos decisórios que orientam a produção das comunicações políticas e jurídicas. Assim, ao organizar o aparato burocrático responsável por produzir decisões administrativas, as políticas de pessoal passam a integrar a própria arquitetura decisória do sistema estatal.

Sob essa perspectiva, pode-se afirmar que as políticas de pessoal funcionam como uma espécie de “*uma política das políticas*”. Elas não produzem diretamente os resultados materiais das políticas públicas, mas estruturam o conjunto de capacidades organizacionais e humanas que tornam possível sua formulação, implementação e avaliação. Em outras palavras, enquanto as políticas públicas finalísticas atuam diretamente sobre os problemas sociais, as políticas de pessoal atuam sobre a própria capacidade institucional do Estado e enfrentá-los.

Assim, reconhecendo que a atuação do Estado no campo da Gestão de Pessoas, e, justamente, porque tal campo de estudo posiciona em um momento interno e anterior ao da consecução das demais Políticas Públicas do Estado (que prescindem, por óbvio, do desenvolvimento da gestão pública de seus agentes), se adota, para fins de classificação<sup>35</sup>, a perspectiva do Direito das políticas públicas, defendida por Reck (2023), onde o ponto de partida é reconhecer que políticas públicas e direitos fundamentais se estruturam a partir dos mesmos elementos: complexos de decisões e estados desejados. Reck e Bitencourt (2021) observam que, em certa medida, “direitos são políticas públicas”, ainda que se diferenciem pelo foco analítico: enquanto os direitos fundamentais se concentram no estado de coisas do titular, as políticas públicas privilegiam os modelos organizacionais e decisórios encarregados de produzir esse estado de coisas.

---

<sup>35</sup> Não há como negar que o tema *Public Policy* possui uma gama de classificações e conceitos, que, por sua inegável complexidade, desafiam as próprias instâncias de controle, sejam eles sociais, políticos, jurídicos ou administrativos. Nas palavras de Bitencourt (2012, p. 35): “[...]. Uma política pública necessita de um conceito, ou ao menos a visualização dos aspectos essenciais [...] que é o que interessa para se analisar as possibilidades de controle [...]”.

Essa aproximação permite situar a política de pessoal dentro de um mesmo universo analítico, mas não a confunde, automaticamente, com a dimensão finalística de realização direta de direitos:

Há assim um conceito jurídico de política pública, um regime jurídico de política pública e uma ligação entre o conceito e o regime jurídico. [...] trata-se de uma teoria jurídica das políticas públicas. [...] a política pública já há muito é uma realidade normativa no Brasil (Reck, 2023, p. 28-29).

Nessa linha, o regime jurídico das políticas públicas é descrito por Reck como um regime necessariamente “realizador dos direitos fundamentais” (2023), na medida em que esses direitos emprestam parte de seu regime jurídico às políticas que os concretizam. A consequência, para o recorte desta tese, é que a qualificação de determinada atuação estatal como política pública depende do nexo com a concretização de direitos fundamentais, ainda que esse nexo possa ser mais ou menos direto. É exatamente nesse ponto que surge a necessidade de descrever com mais cuidado em que sentido as políticas de pessoal se aproximam (e em que sentido se afastam) das políticas setoriais de saúde, educação, assistência, cultura, entre outras.

Bucci (2012), ao desenvolver a abordagem “Direito e Políticas Públicas”, trabalha com a ideia de política pública como programa de ação governamental que representa o ponto de encontro entre o jurídico e o político, em um arranjo institucional orientado à realização de direitos. A política pública, nessa chave, não é qualquer ato de gestão, mas um conjunto organizado de decisões, instrumentos e instituições voltados a enfrentar problemas públicos definidos, com objetivos normativamente vinculados pela Constituição. Essa moldura reforça a exigência de que a qualificação jurídica de uma política pública esteja ancorada na sua função de concretizar direitos e reorganizar estruturas estatais com esse propósito.

Quando se desloca o olhar para a “gestão de pessoas”, o enquadramento se torna mais complexo. A literatura de políticas de gestão de pessoas aponta que esse campo está voltado ao funcionamento interno da máquina administrativa e à coordenação da força de trabalho estatal, mais do que à entrega direta de bens ou serviços ao cidadão.

Muzzi, apoiando-se em Moreira Neto, descreve um conjunto de políticas “de gestão”, relacionadas “ao funcionamento interno da administração pública no que concerne aos seus mecanismos de gestão – gestão da estratégia, gestão de pessoas, gestão de gastos”. A política de pessoal, nesse sentido, aparece como parte de um subsistema de gestão que prepara o Estado para desempenhar suas funções finalísticas.

Assim, conforme explicita Muzzi (2014, p. 74–75):

Políticas de gestão de pessoas em sentido amplo são as estratégias e programas implementados pelas organizações, visando coordenar a atuação de seus trabalhadores para o alcance dos resultados pretendidos. As políticas habitualmente chamam pouca atenção dos políticos, importante ator na arena pública, os quais sofrem mais de perto as pressões sociais por soluções em relação às políticas diretas. Nas últimas décadas, os movimentos reformistas de administração pública, em todo o mundo, têm alterado esse cenário, levando políticos, burocratas e acadêmicos a buscar por soluções de gestão pública que se propõem a dinamizar e tornar eficientes e eficazes as ações político-administrativas do governo (grifos não originais).

Dentro desse subsistema, as políticas de gestão de pessoas são apresentadas por Muzzi como “estratégias e programas implementados pelas organizações, visando coordenar a atuação de seus trabalhadores para o alcance dos resultados pretendidos” (2014). Trata-se, portanto, de uma política que opera em um momento anterior (ou subjacente) às políticas públicas *setoriais*: ela não define diretamente o conteúdo da política de saúde ou educação, mas molda o quadro de servidores, as competências, os incentivos e os arranjos organizacionais que permitirão (ou não) a realização dos direitos fundamentais nesses campos. Daí a pertinência de descrevê-la como política de suporte ou infraestrutura institucional das demais políticas.

Esse modo de classificação dialoga com a distinção proposta por Reck (2023) entre o foco do observador nas políticas públicas e nos direitos fundamentais. Ao olhar a partir dos direitos, “o centro sempre é o Estado do titular do direito”, enquanto nas políticas públicas “a centralidade está nas organizações envolvidas na execução da política pública, isto é, na realização do direito”. As políticas de pessoal parecem ocupar um plano ainda mais interno: interessam menos pelo estado de coisas diretamente experimentado pelo destinatário e mais pela condição organizacional das estruturas estatais encarregadas de produzir esse estado de coisas.

Sob essa ótica da teoria jurídica das políticas públicas, essa posição recomenda certa prudência conceitual. Ao mesmo tempo em que a política de pessoal até compartilha características típicas de política pública (problema definido, objetivos, instrumentos, arranjos institucionais), sua principal função é, em nosso ver, reconfigurar a capacidade de ação do Estado, e não, imediatamente, um direito fundamental específico. Em vez de disputar o rótulo de política pública “finalística”, a descrição desta tese propende a situar a política de pessoal como política de suporte, ou mesmo como política de gestão, cuja juridicidade se mede pelo impacto que produz sobre a realização dos direitos fundamentais em políticas setoriais.

Essa leitura é compatível com a insistência de Reck (2023) em ancorar o regime jurídico das políticas públicas no princípio da máxima eficácia dos direitos fundamentais. Se “avaliar uma política pública tem por conteúdo avaliar se um direito fundamental foi realizado”, então as políticas de pessoal só se integram plenamente a esse regime quando se demonstra sua

contribuição mediata à concretização de tais direitos. A função da política de pessoal, nesse quadro, é criar as condições para que as decisões tomadas nos planos de *agenda, formulação, implementação e avaliação* possam ser executadas por servidores públicos dotados de competências e garantias adequadas.

O que se propõe aqui é uma descrição cuidadosa dessa zona de interseção: políticas de pessoal como parte integrante da arquitetura das políticas públicas, mas com um lugar específico, voltado a estruturar o aparato humano e organizacional do Estado. É nesse espaço, mais descritivo do que conclusivo, que se insere o recorte deste capítulo, abrindo caminho para que, nos pontos seguintes, se investigue de que modo o regime jurídico de pessoal pode ser incrementado para reforçar, de dentro para fora, a capacidade estatal de inovar no ciclo das políticas públicas.

Assim, podem ser identificadas determinadas estruturas administrativas que, embora não se apresentem como políticas públicas finalísticas, funcionam como instrumentos institucionais que sustentam a implementação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Trata-se de mecanismos organizacionais voltados à estruturação da capacidade administrativa necessária para que decisões públicas possam ser efetivamente formuladas, implementadas e avaliadas ao longo do ciclo das políticas públicas. Nesse sentido, tais instrumentos se relacionam intimamente com os processos internos de organização e funcionamento da Administração Pública.

Nessa perspectiva, ao se falar em política de pessoal, não se está propriamente diante de uma política pública finalística, vinculada diretamente à concretização imediata de um direito fundamental específico. Trata-se, antes, de um conjunto de instrumentos administrativos e organizacionais que estruturam as condições institucionais de funcionamento do Estado, influenciando diretamente a capacidade da Administração Pública de formular, executar e avaliar políticas públicas. Tal compreensão dialoga com a abordagem do Direito das políticas públicas proposta por Reck, segundo a qual a análise jurídica deve abranger não apenas os resultados das políticas públicas, mas também os arranjos institucionais e organizacionais que tornam possível sua realização (Reck, 2023). Nessa linha, como também indicam Reck e Bitencourt ao analisar as transformações contemporâneas do Direito Administrativo, o funcionamento das estruturas administrativas e de seus instrumentos organizacionais constitui elemento decisivo para compreender como o Estado produz e executa suas decisões públicas. Ademais, cumpre esclarecer que as Políticas Públicas, entendidas como esse complexo de decisões, atos e comportamentos do Poder Público, não se coadunam com um mero exercício dos programas governamentais.

Nesse enfoque, tem-se pelas Políticas Públicas como aqueles programas que os Poderes Públicos, nas suas relações administrativas, devem enunciar e implementar de acordo com as prioridades constitucionais cogentes, sob pena de omissão específica lesiva (grifos não originais) (Freitas, 2014, p. 32).

Justamente por esse viés característico das Políticas Públicas (que por si só, já se aventa como um terreno bastante nebuloso, por conta de sua diversidade conceitual e processual), é que se buscará transcender a imagem da formulação das Políticas de Pessoal por intermédio exclusivo do servidor público, a fim de que se possa compreender tal atuação estatal como uma forma de ação agregada entre Estado-Sociedade, para que atenda, efetivamente, aos interesses da coletividade e do Estado Democrático. Nesse sentido:

O conceito de política pública deve encontrar respaldo em uma “ação conjunta, no sentido de que não se pode delegar a difícil tarefa da formulação de prioridades em um único gestor, como se o mesmo tivesse o dom de solipsisticamente compreender o “interesse público”. Por isso, entende-se que as Políticas Públicas devem ser um espaço de constante interlocução, formulação conjunta através da ação comunicativa<sup>36</sup> que envolva e privilegie o maior número de atores, buscando uma construção comunicativa da coletividade voltada ao interesse público (Bitencourt; Reck, 2012, p. 38–39).

Sob essa perspectiva, portanto, as políticas de pessoal não constituem políticas públicas em sentido finalístico, mas sim condições institucionais de possibilidade das próprias políticas públicas, na medida em que estruturam o aparato humano e organizacional responsável pela produção das decisões estatais. Em outras palavras, se as políticas públicas representam o modo pelo qual o Estado enfrenta problemas sociais, as políticas de pessoal configuram a estrutura que torna possível a existência dessas próprias políticas (funcionando, assim, como uma verdadeira política das políticas públicas).

Ademais, uma vez que já se tornou visível o recorte vinculativo dessa natureza jurídica das Políticas de Pessoal (conforme delimitação apresentada), cumpre visualizar, ao fim e ao cabo, os verdadeiros destinatários/sujeitos dessas Políticas de Pessoal, ou seja, os próprios Servidores Públicos. Assim, é necessário lançar os olhos, dogmaticamente, para a obtenção de uma concepção jus teórica do que se refere quando usado a expressão “Servidor Público”. Ao que parece, tal “instituto”, a despeito de sua enorme carga de complexidade, pode ser entendido como:

---

<sup>36</sup> A construção conceitual embasada na matriz teórico-discursiva da ação comunicativa e da inserção dos elementos da democracia deliberativa de Jürgen Habermas será igualmente analisada em momento oportuno, nos capítulos seguintes.

A designação genérica utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos e empregos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público. Em suma: são os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração Indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter de não eventualidade sob um vínculo de dependência (grifos mantidos do original) (Mello, 2011, p. 253–254).

Assim, ao perceber que se trata de agentes vinculados, com relação de trabalho à Administração Pública (em sua forma direta ou indireta), entendida a construção conceitual do que seja servidor público, é que eles se distanciam, por exemplo, dos trabalhadores que prestam serviço à administração sem o caráter de vinculatividade (servidor não efetivo). A estes, não que se falar, *a priori*, do desenvolvimento, do desenvolvimento das políticas de pessoal, ainda que devam manter excelência na execução dos seus serviços, visto que a titularidade não é do Poder Estatal, mas, sim, de particulares a serviço do Estado (o recorte é indubitavelmente necessário, uma vez que as práticas que desabonam o desenvolvimento do Estado encontram-se disseminadas em todos os campos; contudo, à presente questão, importará investigar essa gama específica e diferenciada de trabalhadores vinculados a Lei Maior, em face do grau de importância e relevância institucional no desenvolvimento das demais políticas do Estado Democrático).

Ademais, há quem ainda possa questionar, igualmente, os motivos que ensejaram a formatação de uma classe de trabalhadores com prerrogativas tão diferenciadas<sup>37</sup>, em regime jurídico estatal próprio (e que, portanto, diferem-se em termos de natureza jurídica de quaisquer outros agentes que realizam atividades laborativas, seja na iniciativa privada e inclusive daqueles a mando do Poder Público, mas que não possuem a vinculação funcional de “servidor” efetivo). Estes estão, de fato, carregados de um “*munus público*” diferenciado, para desenvolver o aparato estatal, e que, portanto, necessitam estar alheios a eventuais ingerências políticas (mormente as partidárias) para proteger seu vínculo institucional. Todavia indaga-se a origem dessa concepção. Note-se que a ideia de um “funcionário eminentemente público” necessitou ser amadurecida através dos tempos. Nesse ínterim, destacam-se as palavras de Freitas (2014, p. 136):

No sentido de superar a velha noção de contrato, se cogitou a criação de servidores tipicamente estatais (entre os quais encarregados de aprofundada sindicabilidade), dado por uma tríade de juristas franceses denominados: Léon Duguit, Maurice Hauriou e Gastón Jèze. Ao dissociarem a realidade jurídica dos servidores públicos daquelas outras espécies de empregados [...] trataram de repudiar o processo de

---

<sup>37</sup> O próprio “senso comum” parece não assimilar em muitos momentos os fundamentos que por ventura ainda justificam tamanha discrepância quanto à relação Estado-Servidor e a relação Empregador-Empregado.

colonização do direito público pelas doutrinas privatistas, demarcando, ato contínuo, as características assaz peculiares do estatuto publicista reservado aos ditos “funcionários propriamente ditos” (*fonctionnaire proprement dit*) (grifos não originais).

Dessa feita, acerca da importância do papel desempenhado pelos servidores públicos, destacam-se, preliminarmente, as contribuições de Weber, que oportunamente citado por Reck (2006, p. 92) já vislumbrava, há muito, a relevância estrutural do funcionalismo estatal racional e especializado para o contexto de atendimento às demandas envolvendo a complexidade em que se engendram as sociedades contemporâneas:

Todavia, e aí o âmbito propriamente dito da Administração parece aparecer em Weber, essas autoridades estão estruturadas hierarquicamente pelo Direito a partir de regras fixadas de antemão, de modo a que exista vinculação da autoridade inferior com a superior. Dentro da hierarquia só entram conhecedores do assunto, ou seja, pessoas com formação profissional. Estes, uma vez inseridos dentro da burocracia, tornam-se funcionários (grifos não originais).

Ou seja, munidos dessa lógica de indispensabilidade para fins de continuidade do serviço, amoldou-se a figura do servidor público e engendraram-se, igualmente, as modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 (apresentadas no capítulo histórico), que, diga-se, preocupou-se sobremaneira com o bom desempenho do aparelho humano a serviço do Estado (e aqui se conecta a problemática imposta para a presente pesquisa), de modo a trazer enormes modificações estruturais na organização do poder público com relação às Constituições anteriores, sobretudo com a solidificação de institutos, como o Concurso Público (para fins de garantir caráter de impessoalidade e eficiência ao ingresso nos quadros do serviço público) e a “estabilidade” no cargo (a fim de se evitar perseguições de caráter político, bem como fornece um pano de fundo de preservação à prestação contínua e adequada dos serviços públicos a serem realizados por essa gama específica de trabalhadores, indispensáveis na construção do Estado Democrático de Direito).

Inobstante a isso, na contramão dessa relevância jurídica e institucional, a gestão desse imenso grupo de trabalhadores, imersos em meio a relações de poder e da própria construção da política, não recebeu a devida atenção acadêmica acerca do seu papel e das complexas formas de desenvolvimento dos seus objetivos (desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tal campo aparentemente não tem apresentado avanços significativos em termos de melhora e correção dos problemas relacionados a essa categoria de agentes.

Basta um mero olhar superficial às mazelas envolvendo o Poder Público e seus servidores públicos que atingem, v.g., os canais de comunicação para que se perceba a prova

do imenso quantitativo de problemas direcionados ao funcionamento e (precário) desenvolvimento do aparelho humano a serviço do Estado<sup>38</sup>.

Assim, se o cidadão se avanta como precursor para fins da formulação de novas concepções políticas de desenvolvimento num Estado de democracia elevada ao grau máximo, a dimensão humana vinculada ao Estado (*gestão de pessoas*), aparece, então, como elemento central de todo o funcionamento da Administração Pública democratizada. Em uma verdadeira visão pragmática de administração, há busca de novos olhares sob a estrutura organizacional e as tarefas e capacidades humanas (por intermédio das Políticas de Pessoal), sendo elemento-chave da operacionalização da novel Administração Pública.

Ademais, ao se contextualizar a problemática em face do cenário mundial relacionado à gestão de pessoas e às Políticas de Pessoal (não só adstritos à Administração Pública, nesse momento), resta cada vez mais evidente a percepção de que as pessoas, como um todo, possuem papel fundamental no desenvolvimento das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

A leitura do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 já demonstra sua escolha pela formação de um estado pautado em valores como a cidadania e a dignidade da pessoa humana, cuja realização vai muito além de conceitos procedimentais de democracia majoritária, eleições livres e liberdades individuais. A concretização deste ambicioso projeto requer a presença de um corpo burocrático estatal forte e profissionalizado, capaz de executar com qualidade as mais diversas funções que o texto constitucional destina ao estado brasileiro (Pereira, 2022, p. 26).

Inobstante a isso, transcende os muros da pesquisa acadêmica e da compreensão jurídica e social contemporânea, de modo que até mesmo o senso comum parece ter “naturalizado”, o fato de que os serviços públicos prestados são, via de regra, desenvolvidos com excesso de burocratismo, baixa eficiência e pouco interesse por parte dos servidores envolvidos, principalmente por parte de avaliação dos próprios cidadãos/destinatários das Políticas Públicas e dos serviços administrativos, gerando uma infinidade de críticas ao funcionamento e da lógica irracional que aparenta permear o funcionalismo público. Porém, a despeito da validade de algumas dessas opiniões, é cabível ressaltar certas ponderações, nos moldes do que preconizam as oportunas palavras de Leal (2014, p. 174):

---

<sup>38</sup> Em episódio veiculado nos noticiários regionais, os servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul realizaram movimento de greve generalizada por conta das políticas de parcelamento das verbas remuneratórias dos servidores públicos estaduais. O movimento contou com ampla divulgação midiática e mobilização popular, em situação envolvendo a crise na gestão de pessoas do serviço público do Estado do Rio Grande do Sul (alguns elementos dessa situação serão trabalhados no capítulo 3) (Sindsepe, 2025).

[...] não aceito a demonização da burocracia como sinônimo de corrupção e centralismo decisório, pois, enquanto instância instrumental da gestão (pública e privada), ela cumpre papéis que lhes são impressos pelas contingências e variáveis de múltiplas faces dentre os quais, circunstancialmente, a de hegemonia no poder (grifos não originais).

Sobre os avanços legais, sociais e democráticos, claramente vê-se que as Políticas de Pessoal parecem estar na contramão do desenvolvimento e, ao que parece, não necessariamente por ausência de preocupação legislativa (basta analisar-se o emaranhado legislativo existente, como a Constituição Federal, o Regime Jurídico Único - RJU, as Diretrizes de Desenvolvimento, os Planos de Cargos e Carreiras, entre outros), mas sim por práticas desabonadoras institucionalizadas no seio dos próprios processos de formatação das políticas, além da ausência de estudos mais aprofundados e da literatura acadêmica (especialmente a jurídica) de compreensão do modus operandi estatal (como é o caso que pretende se debruçar este trabalho).

Cabe assim um aprofundamento teórico das Políticas de Pessoal no contexto do serviço público, uma vez que os apontamentos com base nessas políticas referem-se, em muito, ao tímido interesse apresentado pela matéria no campo jurídico e acadêmico. Além disso, deve-se considerar que boa parte da resolução dos problemas relacionados ao desenvolvimento do serviço público parece transpassar, efetivamente, pela necessidade de se lançar novos olhares ao comportamento das Políticas de Pessoal e dos agentes responsáveis por sua realização.

Historicamente, podem-se apontar algumas mazelas que precarizaram (e ainda precarizam) as Políticas de Pessoal e advêm de condutas moralmente desvirtuadas do comportamento estatal: a) a insuficiência de órgãos públicos para realizar escolhas racionais de alocação dos cargos quando da abertura de novas vagas, o que gera sobrecarga de trabalho em áreas carentes e desperdício de mão de obra em outras; b) ausência administrativa nas práticas de fiscalização, controle e avaliação dos servidores para fins de estabilidade e promoção na carreira, e mesmo após ela com a falibilidade de programas periódicos de avaliação e critérios que abarquem os objetivos propostos pela administração (v.g., com a participação do cidadão/usuário); c) distanciamento e limitação fiscalizatória dos órgãos institucionais externos (auditorias, tribunais de contas, ministério público) que preferem a busca por prejuízos econômicos em detrimento do acompanhamento das Políticas de Pessoal no Serviço Público (apenas para citar os exemplos mais contundentes)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Têm-se, a título exemplificativo, algumas preocupações históricas com as Políticas de Pessoal, mas que ganharam maior notoriedade a partir da promulgação do último texto constitucional. Destaca-se, nessa seara, a

Há que se chamar atenção, ainda, para a promulgação de certos dispositivos legais que em muito contribuíram para a atual estruturação das carreiras públicas hodiernas, tais como, em um primeiro momento, o Estatuto de Funcionários Civis da União (1939), substituído pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (1952), e por último, a adoção do RJU dos Servidores Civis da Administração Direta, autárquica e funcional, qual seja, a Lei nº 8.112/1990.

Hodiernamente, a compreensão institucional da Gestão de Pessoas ganha densidade normativa com o Decreto nº 9.991, de 2019, que redesenha a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP)<sup>40</sup> ao vinculá-la diretamente à excelência do desempenho estatal.

Ao substituir a lógica fragmentada das ações de capacitação por um sistema orientado ao diagnóstico de necessidades de desenvolvimento, o decreto desloca o foco de treinamentos episódicos para a construção de competências articuladas com a missão institucional. A introdução das escolas de governo como instâncias estruturantes, reforçada pelo Decreto nº 10.506, de 2020<sup>41</sup>, consolida um ambiente nacional de aprendizagem contínua, fundamentado no planejamento anual, na articulação federativa e na racionalização das decisões formativas. Trata-se de um marco que indica, de maneira clara, que o desenvolvimento do servidor não é benefício individual, mas elemento constitutivo da capacidade estatal de produzir valor público.

Essa arquitetura normativa também reforça a compreensão das políticas de pessoal como instrumentos estruturantes da capacidade estatal necessária às políticas públicas, com problemas definidos, mecanismos de implementação, instrumentos próprios e resultados esperados. Ao estabelecer um ciclo completo (diagnóstico, formulação, execução, monitoramento e avaliação), a PNDP posiciona a gestão de pessoas no mesmo campo analítico das demais políticas estatais.

A política deixa de operar em plano meramente *procedimental* e passa a integrar a racionalidade incrementalista, evidenciando que o servidor é ator estratégico na produção cotidiana de decisões, ajustes e melhorias. Nesse sentido, esses normativos reforçam a lacuna

---

criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento do Serviço Público (1930), para tentativa de racionalização das Políticas de Pessoal e Gestão de Pessoas no contexto da Administração Pública brasileira.

<sup>40</sup> Embora denominada Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, a PNDP não configura, em sentido estrito, uma política pública finalística. Trata-se de instrumento normativo de governança administrativa, voltado à estruturação interna do Estado, e não à entrega direta de direitos fundamentais à sociedade (Luhmann, 2007; Reck, 2018). Na perspectiva sistêmica, opera como programa condicional que estabiliza expectativas e orienta decisões no subsistema de gestão de pessoas, funcionando como elemento de acoplamento estrutural que condiciona a capacidade de implementação das políticas públicas.

<sup>41</sup> A ENAP, após o Decreto nº 10.506/2020, atua não apenas como ofertante de cursos, mas como órgão estruturador da PNDP, responsável por articular a rede de escolas de governo, uniformizar diretrizes de competências e induzir padrões nacionais de desenvolvimento.

que esta tese buscará preencher: a falta de uma teoria normativa que explicita o servidor como protagonista da inovação governamental, capaz de modular sistemas, sustentar racionalidades comunicativas e traduzir objetivos estratégicos.

No IFSul, a título de exemplo, essa racionalidade já encontra expressão concreta em razão desta guinada normativa apresentada pela PNNDP. A instituição elabora anualmente seu Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) a partir de levantamentos sistematizados de necessidades de capacitação<sup>42</sup>, vinculando cada demanda tanto a competências técnicas específicas quanto a competências transversais essenciais ao desempenho institucional.

Esse movimento evidencia que o desenvolvimento dos servidores públicos é compreendido como dimensão estruturante da capacidade institucional, constituindo um ambiente propício ao surgimento das práticas inovadoras que esta tese busca caracterizar, normatizar e reforçar. A partir desses dispositivos, é possível demonstrar que a estrutura normativa brasileira já planta as sementes para o servidor inovador, ainda que de forma dispersa, e que cabe ao marco teórico aqui desenvolvido oferecer coerência, princípios e diretrizes para consolidar esse papel. Esses decretos (Brasil, 2019, 2020a) funcionam como “pontos de apoio” para a análise posterior, que examinará como a inovação emerge do agir comunicativo do servidor, como se estabiliza em sistemas organizacionais<sup>43</sup>.

Esse capítulo prepara o terreno para o desenvolvimento posterior da obra, no qual serão examinadas as diretrizes normativas propostas, a reconstrução teórica do papel do servidor inovador e as implicações práticas para o regime jurídico-administrativo.

Em suma, é forçoso compreender que, após o desafio de extraírem-se certas conclusões sobre o uso de termos tão abertos e indeterminados (como “Servidor Público”, “Políticas de Pessoal”, “Serviço Público”), se passará a buscar compreender, igualmente, que etapas e categorias englobam a Gestão de Pessoas. Ou seja, uma vez adotados certos critérios para a especificação do sujeito investigado (servidor público que presta um serviço à administração direta ou indireta, por intermédio de um regime jurídico diferenciado), se partirá para a verificação do campo de análise (Políticas de Pessoal) em suas várias categorias e subdivisão já estipuladas pelas áreas afins do estudo do vasto campo atinente à Administração.

Ao propor diretrizes inovadoras voltadas à reformulação do regime jurídico dos agentes públicos, o presente trabalho não está afirmando que a política de pessoal existente constitua política pública finalística, mas que a reforma institucional proposta assume natureza de política

---

<sup>42</sup> IFSul. Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP 2025 (PROGEP, 2025).

<sup>43</sup> Ao longo da tese, a PNNDP e seus instrumentos aparecerão como cujo desenho institucional reforça a hipótese de que a inovação depende da valorização normativa do servidor.

pública constitutiva. Reconhece-se a inserção dessas propostas da obra no campo das políticas constitutivas, conforme a tipologia de Theodor Lowi (1972). Tais políticas têm por objeto o redesenho das próprias estruturas institucionais e normativas do Estado, o que se coaduna com a proposta de aprimoramento incremental e sistêmico aqui defendida. Trata-se, portanto, de políticas de natureza estrutural, que organizam os marcos normativos e operacionais da Administração Pública, com impactos duradouros sobre a atuação estatal.

Ademais, no plano da tipologia de Wilson (2000), a proposta alinha-se a uma categoria das políticas empreendedoras, à medida que pretende ampliar os benefícios institucionais (como a eficiência, a responsividade e a inovação no serviço público), mesmo diante de possíveis resistências de grupos com interesses corporativos consolidados. Isso reforça o caráter transformador da proposta, baseada na racionalidade pública e na promoção de direitos fundamentais.

Por fim, importa destacar que, embora contenha elementos de gestão administrativa, a proposta supera a lógica de políticas de governo para assumir contornos próprios das políticas de Estado, conforme diferenciação proposta por Maria Dallari Bucci (1997). Sua vinculação com a realização de direitos fundamentais, sua fundamentação normativa e seu alinhamento com princípios constitucionais da Administração Pública conferem-lhe estabilidade, legitimidade e caráter republicano.

No estudo da análise evolutiva do entendimento acerca das políticas de pessoal no serviço público, resta esclarecer ponto fulcral que sempre traz extenso debate na esfera pública, qual seja, a da pretensa comparação entre benefícios, direitos trabalhistas e condições de trabalho envolvendo os servidores públicos em geral (*aqueles que gozam do cargo público efetivo, a ser devidamente esclarecido no ponto 3.5 desta obra*), e os trabalhadores da iniciativa privada, havendo supostamente alguma discrepância de privilégios aos primeiros, em detrimento da precarização dos segundos.

Cumprido esclarecer que a investigação histórica já nos demonstra uma série de diferenciações que podem esclarecer estas diversas perspectivas, uma vez que os direitos dos servidores públicos começam a se desenvolver a partir do fortalecimento do próprio Estado moderno, e da necessidade de proteção dos corpos de agentes a serviço do Estado em relação às arbitrariedades do Poder Político, o que serve de legitimação racional para o resguardo de Direitos Fundamentais como o da estabilidade no cargo público. Nesse sentido, traz-se as palavras de Bandeira de Mello (2011, p. 89):

A estabilidade do servidor é conferida também, e sobretudo, em atenção aos interesses públicos. quando se garante o servidor, se garantem indiretamente as indispensáveis impessoalidade e lisura que correspondem ao propósito fundamental do legislador na condução administrativa da coisa pública [...] é imprescindível que o corpo administrativo do Estado, ou seja, os servidores públicos, disponham de um regime propiciador de razoável independência para poder agir tecnicamente, direcionados a objetivos públicos, e por conseguinte, impessoais”.

No entanto, ainda que com pontos de divergências, vale o reconhecimento de que os servidores públicos são categoria de trabalhadores, e como tal influenciados pelas compreensões jurídicas e normativas que também são assegurados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no Brasil e os estatutos dos servidores públicos. Poderia, em verdade, compreender-se a categoria de agentes públicos, em geral, como categoria de trabalhadores que gozam de regras específicas que visam atender às necessidades do serviço público (e, portanto, da realização das Políticas Públicas). Em níveis salariais e remuneratórios, por exemplo, isso se desdobra em categoria de trabalhadores que sofrem mais pelas contingências políticas do que pelas Leis de mercado (mais aplicáveis aos trabalhadores da iniciativa privada, ainda que produzam também seus efeitos na seara patrimonial funcional e remuneratória dos próprios servidores públicos).

O que se vê, em suma, é que essas diferenças são reflexo de um contexto histórico no qual os servidores públicos foram vistos como responsáveis pela garantia do funcionamento do Estado e precisavam de proteções adicionais. Por outro lado, os trabalhadores celetistas enfrentam uma maior instabilidade do mercado. Com o tempo, as reformas administrativas e as mudanças trabalhistas têm caminhado para uma aproximação desses regimes, sendo ainda complexa a tarefa de acomodar as diversas variáveis e os objetivos diversos inerentes a existência de cada categoria.

Seria, em verdade, na essência desta dicotomia, a diferença entre o próprio papel do Estado e do Mercado em relação aos anseios sociais, a realização de direitos e ao bem-estar da sociedade civil como um todo, o que carece, portanto, de um olhar mais apurado a cada categoria (e, por óbvio, a cada tentativa de reforma estruturante que vise igualar ou diferenciar estas estruturas).

### 3.2 TIPOLOGIA DE AGENTES E RECORTE METODOLÓGICO (DESTINATÁRIOS DAS DIRETRIZES)

Ao analisar a evolução histórica da compreensão dos paradigmas do direito administrativo, percebe-se que um dos grandes desafios da compreensão que visa o aprimoramento dos agentes públicos e do seu Regime Jurídico, é justamente, a construção de uma efetiva definição/categorização que os classifiquem segundo o seu vínculo com o Estado, considerando as especificidades do contexto brasileiro.

Assim, ao fazermos o recorte do contexto do Brasil, verifica-se, desde logo, que há uma pluridiversidade de figuras jurídicas e naturezas vinculativas que permitem estabelecer uma relação entre os sujeitos que servem ao Poder Público em suas mais diversas formas, sejam em caráter transitório ou permanente, em uma ampla variedade tipológica dentre as quais o Estado se manifesta.

Nas palavras de Mello (2011) quem quer que desempenhe funções estatais é um agente público, e esta ampla noção tem por desdobramento abarcar desde o chefe do Poder Executivo como os senadores, deputados e vereadores, até os concessionários e permissionários de serviço público, contratados temporários e funcionários de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Contudo, ao se adotar um olhar inovador para a Gestão de Pessoas no serviço público, torna-se necessário estabelecer alguns recortes ao longo deste item, a fim de delimitar o alcance potencial das melhorias incrementais e das diretrizes normativas aqui propostas no âmbito da estrutura de pessoal, a fim de torna-la mais eficiente, capaz e responsiva aos problemas contemporâneos e ao próprio aprimoramento do ciclo de políticas públicas no contexto brasileiro.

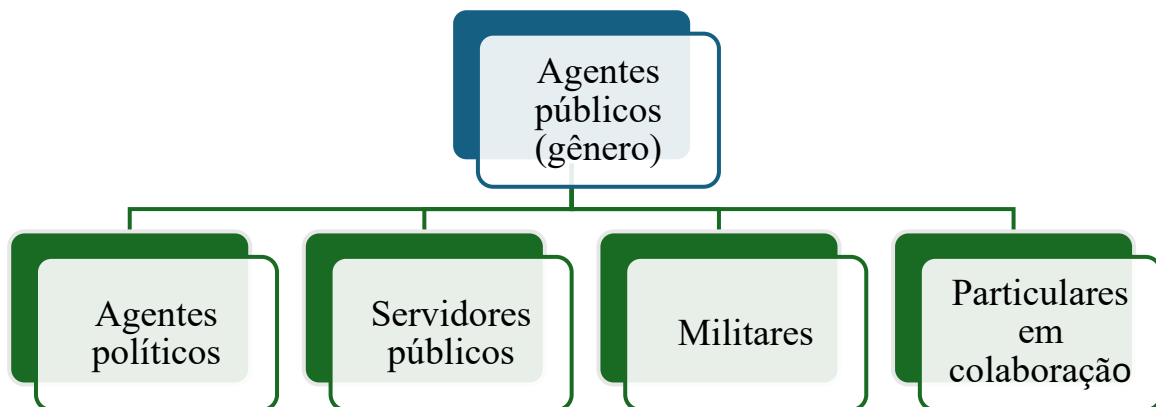
Portanto, inafastável para os objetivos desta obra, que haja uma categorização primeira destas figuras existentes no contexto brasileiro, alinhada aos objetivos propositivos que envolvem a extensão dos efeitos das melhorias incrementais ao máximo dos seus efeitos na estrutura pública burocrático-estatal.

É preciso se perguntar, ao fim e ao cabo, no contexto de proposição de novas diretrizes para a estrutura pública brasileira, de **“qual” agente público, afinal, estamos falando?** Em outras palavras, até onde (e para quem) pode ser dado alcance as propostas aqui elencadas para fins de maximização dos efeitos das melhorias incrementais a serem estruturadas. Portanto, lançar-se-á mão, neste constructo, da própria dogmática jurídica para categorizar os agentes e

analisar, num primeiro instante, a situação posta, para que depois possa-se avançar no sentido de quem são aqueles destinatários direta ou indiretamente deste aprimoramento.

Para tanto, parte-se da estrutura proposta por Irene Nohara (2012), que sintetiza de forma clara as denominações dessa ‘constelação de pessoas’ que atuam em nome ou benefício do Estado brasileiro:

**Figura 2 – Agentes públicos**



Fonte: adaptado de NOHARA, 2010, p. 1074

O Quadro 5 apresenta, de forma sintética, a tipologia de agentes públicos adotada no capítulo, com base na literatura jurídico-administrativa, e delimita o escopo das diretrizes propostas. Nele, distinguem-se agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito, militares e particulares em colaboração, com ênfase nos servidores estatutários como núcleo de incidência das medidas, sem excluir a irradiação subsidiária a celetistas e temporários.

**Quadro 5 - Tipologia de agentes × Abrangência das diretrizes**

| <b>Categoria de agente</b>                            | <b>Base jurídica principal</b>                            | <b>Vínculo predominante</b>                       | <b>Exemplos</b>   | <b>Papel no ciclo de políticas</b>   | <b>Abrangência das diretrizes desta obra</b>   | <b>Observações / salvaguardas</b>   |
|---|---|---|---|--|--|---|
| <b>Servidores estatutários (núcleo de incidência)</b> | CF/88, art. 37; estatutos (p.ex., Lei 8.112/1990)         | <b>Cargo efetivo (regime estatutário)</b>         | Analistas, auditores, técnicos, docentes, especialistas                       | Forte presença <b>na formulação, implementação, monitoramento e avaliação</b> ; guardiões de memória institucional | <b>Integral</b> : ingresso por mérito, PDP/LNC, gestão por competências, avaliação periódica com devido processo, integridade, mobilidade transparente | Preservar estabilidade/garantias (impeccabilidade, continuidade); avaliação como <b>aprendizagem</b> , não punição cega |
| <b>Servidores temporários</b>                         | CF/88, art. 37, IX; Lei 8.745/1993 (União)                | <b>Vínculo especial por tempo determinado</b>     | Professores substitutos, equipes emergenciais, projetos específicos           | Predominância na <b>implementação</b> e feedback de campo para ajustes   | <b>Parcial</b> (naquilo que couber): seleção isonômica, indução/treinamento, métricas de entrega, integração a PDP/LNC do órgão                        | Limitar ao objeto/tempo; padronizar qualidade; vedar uso como substituto permanente do efetivo                          |
| <b>Empregados públicos (estatais)</b>                 | CF/88, art. 37; art. 173; CLT; Lei 13.303/2016            | <b>Emprego público (regime celetista)</b>         | Empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações de direito privado | Forte papel na <b>implementação/ operação</b> e em formulação técnica setorial                                     | <b>Transversal adaptada</b> : competências, avaliação orientada a problemas, integridade, dados/indicadores; compatível com CLT e Lei 13.303           | Sem estabilidade do art. 41; observar governança, compliance e ambiente concorrencial                                   |
| <b>Agentes políticos</b>                              | CF/88 (organização do Estado e Poderes)                   | <b>Mandato/cargo político</b>                     | Chefes do Executivo, parlamentares, ministros/secretários                     | Direção política; definição de agenda e prioridades  | <b>Não são destinatários diretos</b> ; interface qualificada via burocracia profissional   | Alternância do poder; natureza político-representativa do vínculo   |
| <b>Militares (Forças Armadas e Estados)</b>           | CF/88, arts. 142 e 42; Estatutos (p.ex., Lei 6.880/1980)  | <b>Estatuto próprio (hierarquia e disciplina)</b> | Forças Armadas, PMs, Corpos de Bombeiros                                      | Planejamento e execução <b>operacional</b> (defesa, segurança, desastres)  | <b>Não se aplicam diretamente</b> ; pontes metodológicas (competências, lições aprendidas, interoperabilidade)   | Restrições constitucionais específicas (greve, sindicalização etc.)   |
| <b>Particulares em colaboração</b>                    | Leis de delegação/parcerias (8.987/1995, 8.935/1994 etc.) | <b>Sem vínculo funcional direto</b>               | Concessionárias, permissionárias, delegatários, OS/OSCIP                      | <b>Implementação/cogestão</b> ; entrega ao cidadão   | <b>Indução indireta</b> por contratos, metas, indicadores, transparência e regulação responsiva  | Reforçar governança contratual, dados abertos e accountability setorial   |

Fonte: Elaboração própria

Em análise ao quadro inframencionado, encontra-se a definição mais abrangente de “agente público”, sendo esta a designação de toda pessoa que representa, independentemente do vínculo instituído, a atuação do Estado de forma direta ou por intermédio das pessoas jurídicas da Administração Pública (Nohara, 2020). Nas palavras de Mello (2011), esta expressão é “a mais ampla que se poderia conceber para designar indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos da sua vontade e ação” (p. 248).

Veja-se, portanto, que se apresentam 4 (quatro) categorias a serem investigadas em suas particularidades, a saber: i) os agentes políticos, ii) os servidores públicos em sentido estrito (estes que por sua vez, serão desdobrados em estatutários/cargo, celetistas/emprego e temporários/função, iii) os militares (policiais, bombeiros e forças armadas e iv) os particulares em colaboração (por requisição, conta própria ou por delegação).

Aqui, convém realizar a primeira cisão necessária para o encontro do efetivo escopo daqueles para os quais serão direcionadas as diretrizes e proposições inovadoras atinentes a este trabalho, quais sejam: os agentes políticos. Por definição, temos que estes são aqueles considerados titulares de cargos estruturantes da organização política do país, integrando o arcabouço constitucional do Estado, esquema fundamental do Poder<sup>44</sup> (Mello, 2011).

Enfatiza, ainda, Nohara (2020), que diferentemente de servidores públicos propriamente ditos, que possuem vínculo de natureza profissional com o Estado, os agentes políticos possuem vínculo de natureza eminentemente política, o que significa que “não estabelecem um liame permanente com a Administração, mas relação transitória afinada com o ideário republicano, do qual decorre a necessidade de alternância do poder político (p.1077)”.

Veja-se, desde logo, que a escolha para o não apontamento (ao menos direto) das novas diretrizes ao corpo político se desdobra, em muito, não pela elevada importância em seu contexto decisório. Não deve uma leitura mais apressada apontar nessa direção. O que se objetiva, por outro lado, é trazer um elemento qualificador ao viés de interação da decisão política por intermédio da via dos servidores públicos (reconhecendo-se, por óbvio, a necessária continuidade do aprimoramento da estrutura política), uma vez que as motivações, ainda convergentes em grande parte da tomada de decisão, podem (e irão) ocasionar tensionamentos com o Poder político instituído. Nesse sentido:

---

<sup>44</sup> Nas palavras de Mello (2011, p. 252): são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos, os auxiliares imediatos do Poder Executivo, ministros e secretários de pastas, bem como Senadores, Deputados Federais, estaduais e Vereadores. Alguns autores como Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Di Pietro adotam abordagens diferentes, mas dentro de um escopo similar, relacionando a noção de agente público a função política vinculada a planos e decisões governamentais.

[...] Ao desempenharem suas funções, servidores públicos são também movidos por uma série de outras motivações, como predileções ideológicas, crenças individuais, desejo de “fazer a coisa certa” e fortalecer a missão institucional dos órgãos a que se vinculam, inclusive por meio da concentração de mais competências ou mais recursos orçamentários [...], mas mesmo em interações amistosas dificilmente haverá uma vontade unívoca entre todos os elos de uma cadeia decisória. Agentes e principais contribuirão com seus próprios conhecimentos para a formação da vontade final a ser manifestada pelo Estado, ora acrescentando dados ao processo decisório, ora apresentando argumentos que serão afastados ou acolhidos, no todo ou em parte. A vontade expressada pelo Estado para a Sociedade ao final deste processo será não o fruto de uma manifestação volitiva única e uníssona, mas, sim, o resultado de todos os embates que ocorrem a cada etapa da cadeia de comando da administração pública. O vencedor dessa dinâmica de interações ora será o agente político, ora será o servidor e, por vezes, os envolvidos na ação estatal precisarão chegar a uma solução (Pereira, 2022, p. 68–69).

Importante distinção é aquela que destaca que, se por um lado, os servidores públicos são assim reconhecidos em razão de sua efetiva habilitação profissional, capacidade técnica, em caráter institucional, efetivo e estatutário, por outro, os agentes políticos exercem sua função pela sua efetiva qualidade de cidadãos (Mello, 2011).

Veja-se que as tensões e possíveis dissonâncias vão se desenhando por todas as “camadas” do serviço público, entre agentes públicos e políticos, mormente pelas suas linhas de diferenciação formativa e de perspectiva<sup>45</sup>. Em outras palavras, entendo que é possível destacar categoricamente estas diferenças, conforme segue: agentes políticos: relação transitória/mandatária advinda da alternância do poder político; age em busca dos interesses dos eleitores; atuação menos institucionalizada em razão da não vinculação e auto organização própria do pessoal estatal; maior distanciamento com o objeto (política pública) em suas etapas de desenvolvimento b) servidores públicos: relação duradoura, foco na missão institucional dos órgãos atuação auto organizada e institucionalizada; maior proximidade com o objeto de interação (política pública).

A questão, em suma, é que durante todo o processo de desenvolvimento de uma política pública, os servidores públicos contribuirão com os dados técnicos, relatórios e informações relativas às experiências pretéritas, além de manifestarem as suas próprias preferências (Pereira, 2022). Assim, uma vez reconhecida a existência de canais de confluência entre o Poder burocrático e o Poder político, caberia uma investigação pluridiversificada das relações entre estas estruturas.

---

<sup>45</sup> Há claros exemplos recentes trazidos pelo tensionamento entre poder político e estrutura burocrática como as decisões a serem realizadas no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19), bem como pelas questões ambientais envolvendo, por exemplo, dado relativos ao desmatamento.

Isso ocorre especialmente quando os principais se abrem ao diálogo, mas a participação dos níveis mais baixos da escala hierárquica na formulação de políticas públicas é, em alguma medida, inevitável, já que aqueles que ocupam posições mais elevadas nesta cadeia não terão tempo, disposição, nem conhecimento de campo para acompanhar absolutamente todas as tarefas desenvolvidas por seus comandados.

Nas palavras de Carpenter et al. (2001), é neste ponto que reside a autonomia burocrática: ela permite a agentes públicos tanto moldar quanto modificar a agenda e as preferências de políticos e mesmo da sociedade civil (o que repercutirá em diversas fases do ciclo, conforme será investigado em ponto mais adiantes desta obra, mormente no momento de formulação e implementação de políticas)<sup>46</sup>.

Segundo os autores, não ocorrerá em todas as situações, na medida em que os próprios burocratas medem o custo do dissenso e decidem onde e como investir esse capital político (2001). Com isso, evitam embates desnecessários com políticos principais dotados de competência para restringir, inclusive pela via legislativa, a autonomia de que desfrutam (Carpenter *et al.*, 2001).

Assim, portanto, ainda que riquíssima e vasta a investigação entre as estruturas burocráticas e políticas, não está aqui o enfoque que será dado neste trabalho (pelo viés político), mas sim, pelo aprimoramento e melhoria da estrutura profissional do Estado através dos seus servidores.

Vale ressaltar, a título de informação, que mesmo em democracias formais e com grande organização do Poder político (como por exemplo nos EUA e mesmo na realidade brasileira), por mais influentes que sejam as estruturas políticas, estas encontram limites práticos de acesso a determinados saberes organizacionais (privativos de servidores públicos que acessam determinados programas ou informações com classificação específica e tratamento especial)<sup>47</sup>.

Como se observa, parte relevante do conhecimento decisório encontra-se retida em núcleos técnico-administrativos ou sob regimes especiais de sigilo, por razões de segurança, natureza técnica ou proteção comercial. Desse modo, a autonomia burocrática e os mecanismos

---

<sup>46</sup> A autonomia burocrática manifesta-se de modo mais evidente nas etapas de formulação e implementação das políticas públicas, quando os servidores públicos exercem poder cognitivo e discricionário sobre as decisões administrativas. Em menor medida, ela também se projeta na fase de revisão, quando a burocracia influencia, por meio da produção de informações e diagnósticos técnicos, o (re)desenho de programas e diretrizes estatais.

<sup>47</sup> Nos termos do Student Guide da CDSE (Center for development of Security Excellence): “A Special Access Program is established for a specific class of classified information that imposes safeguarding and access requirements exceeding those normally required for information at the same classification level (p. 13.526). Essa dinâmica sustenta a noção de que uma burocracia tecnicamente capacitada (tanto no Brasil como nos EUA), é dotada de autonomia informacional não é apenas funcional, mas estruturalmente necessária.

de compartimentalização informacional tornam determinadas decisões e dados inacessíveis ao decisor político imediato. Essa dinâmica evidencia que a governança pública não se reduz a uma questão de vontade política, mas depende igualmente de estruturas de acesso, de requisitos técnicos e de controles legais sobre informações sensíveis.

Assim, a escolha desta obra volta-se à análise do corpo burocrático e de suas repercussões sobre o poder político, sem, contudo, aplicar as diretrizes ao próprio corpo político, cuja natureza e relação com a estrutura estatal são de ordem diversa. Reconhece-se, portanto, a relevância da dimensão política, mas preserva-se o foco analítico na atuação e no regime jurídico dos agentes públicos enquanto protagonistas da ação estatal.

Em seguimento a análise das diversas formas de vinculação com a Administração, passa-se a análise dos empregados públicos. Como se sabe, a pluralização do aparelho estatal brasileiro, especialmente a partir do texto constitucional de 1988 e da legislação subsequente, consolidou a presença de empresas públicas e sociedades de economia mista como instrumentos de execução de atividades econômicas e, em muitos casos, de prestação de serviços públicos em regime de competição ou monopólio regulado. Nas palavras de Mello (2011):

São os empregados de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de Direito Privado instituídas pelo Poder Público, os quais estarão todos obrigatoriamente sob o regime denominado celetista – CLT (p. 255) (grifos não originais).

Estes trabalhadores são, em regra, portanto, empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Brasil, 2017), mas igualmente submetidos aos princípios do art. 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), ao concurso público para investidura (CF, art. 37, II), às vedações de acumulação (CF, art. 37, XVI e XVII) e ao regime de responsabilização por improbidade em sentido amplo (Lei nº 8.429/1992, art. 2º, com a redação da Lei nº 14.230/2021) (Brasil, 2021). A Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) disciplinou governança, licitações e contratações dessas entidades, reforçando boas práticas e controles (Brasil, 2016).

Do ponto de vista do ciclo de políticas públicas, empregados públicos tendem a se posicionar fortemente na implementação e operação de programas, com participação relevante na formulação técnica quando a estratégia pública depende de capacidades produtivas/tecnológicas específicas. Em políticas mais “empreendedoras”, reformas de governança e integridade nessas organizações costumam gerar benefícios difusos (eficiência, qualidade do serviço, accountability), mas custos concentrados (resistências internas,

reacomodação de poder). Por fim, diferentemente do servidor estatutário, o empregado público não goza de estabilidade do art. 41 da CF/88 (Brasil, 1988), além da aposentadoria a ser concedida pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Para os fins desta pesquisa, ainda que reconhecendo o papel da estrutura de pessoas, as diretrizes centrais continuam orientadas ao núcleo estatutário. Contudo, naquilo que couber, podem-se empregar tais ideais para eventuais carreiras técnicas em empresas públicas e sociedades de economia mista, especialmente mecanismos de avaliação orientada a problemas, laboratórios de política, métricas de desempenho e trilhas de capacitação em temas transversais (dados/IA, integridade, compras públicas, regulação)<sup>48</sup>. A adoção exige compatibilização com a CLT e com a Lei das Estatais, além de atenção ao estatuto concorrencial do art. 173 da CF/88 (não sendo, portanto, o alvo de atenção da presente obra).

Em continuidade, passa-se a análise dos servidores temporários (art. 37, IX, CF). Os servidores temporários são admitidos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (CF, art. 37, IX), segundo lei específica em cada ente federativo (no plano federal, a Lei nº 8.745/1993), mediante processo seletivo simplificado. O regime é especial (nem totalmente estatutário, nem vinculado ao regime celetista), com vínculo “precário”, limitado ao período e ao objeto que justificaram a contratação (ex. para casos de servidores afastados por motivo de estudo ou saúde), vedada a vinculação permanente à Administração.

No ciclo de políticas, os temporários ocupam, em geral, posições tático-operacionais na implementação (execução de programas e atividades com janela temporal definida) e, não raro, aportam conhecimento de campo relevante para ajustes de desenho durante a execução (servindo como feedback para reformulação incremental). Por sua natureza, diretrizes de longo prazo (progressão, carreiras, prêmios por inovação estruturantes) têm alcance limitado aqui, mas apenas na questão temporal; Não obstante, cabe a eles irradiar as diretrizes propostas em tudo que couber por sua íntima relação com a estrutura burocrática estatutária.

Por exemplo, um professor do magistério federal afastado para estudo ou para ocupar cargo em comissão dará lugar a um professor substituto, e este, sob a perspectiva do órgão e da sociedade, esperará a manutenção da qualidade e do cumprimento dos objetivos institucionais. Assim, ao aplicar-se as diretrizes nos vínculos desta natureza, o objetivo é reduzir variações de

---

<sup>48</sup> Naquilo que couber, contudo, tais ideias podem até ser adaptadas a carreiras técnicas em empresas públicas e sociedades de economia mista, por exemplo, advogadas(os) da Caixa Econômica Federal e da Petrobras (regidas(os) pela CLT e pelo Estatuto da Advocacia), bem como analistas do Banco do Brasil e do BNDES, engenheiras(os) e especialistas operacionais dos Correios e de companhias de infraestrutura.

qualidade, mitigar riscos de captura e padronizar aprendizados para retroalimentar a política mesmo após o término dos contratos.

Desta vez, ao avaliar os Particulares em Colaboração com a Administração, tem-se as seguintes considerações: sob a rubrica de particulares em colaboração, o Direito Administrativo brasileiro reúne figuras que, sem integrarem a estrutura permanente do Estado, exercem funções públicas em nome dele, por delegação, requisição ou designação legal. Incluem-se concessionários e permissionários de serviços públicos (Brasil, 1995), delegatários de serviços notariais e registrais (Brasil, 1994), mesários eleitorais e outros agentes honoríficos, além de entidades privadas qualificadas para parcerias (OSCIPs/OSs, termos de fomento/colaboração). Nesse sentido:

Esta categoria de agentes é composta por sujeitos que sem perderem sua qualidade de particulares, portanto, pessoas alheias a intimidade do aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para o serviço militar), exercem função pública ainda que as vezes apenas em caráter episódico

No ciclo de políticas, esses atores são extremamente relevantes na implementação e cogestão, muitas vezes condicionando resultados e qualidade da entrega ao cidadão. Em setores de alta complexidade (saúde, transporte, saneamento), rotinas, métricas contratuais e regulação responsiva tornam-se o principal canal para induzir inovação e alinhamento de incentivos.

Não obstante não há vínculo estatutário nem celetista direto com o Estado (salvo empregados das entidades parceiras), as diretrizes desta pesquisa não se aplicam a esses particulares. Porém, também podem irradiar-se por cláusulas contratuais, indicadores de performance, mecanismos de transparência de dados, arranjos de governança (comitês técnicos paritários, auditorias independentes) e regulação (metas, incentivos, penalidades) em algum grau, mas não sendo novamente, o enfoque deste trabalho (que reconhece, por sua vez, a possibilidade de estudos que possam aprimorar as correlações com esta categoria de agentes e sua relação com o aparato estatal).

Passando-se aos militares (Forças Armadas e Militares dos Estados), temos que os referidos agentes militares das Forças Armadas (CF, art. 142) e os militares estaduais (policiais e bombeiros – CF, art. 42) regem-se por estatutos próprios (no plano federal, v.g., Lei nº 6.880/1980), estruturados em pilares de hierarquia e disciplina. Há vedações e restrições específicas (direito de greve, sindicalização, filiação partidária em determinadas condições, acumulação de cargos), bem como regimes previdenciários e disciplinares totalmente próprios. Sua atuação se concentra no âmbito da defesa e segurança, com interfaces crescentes em logística, resposta a desastres, proteção civil e tecnologia dual.

Em termos de ciclo de políticas, os militares tendem a ocupar papéis de atuação altamente especializada e planejamento operacional; em contextos de desastres e segurança pública, contribuem com inteligência, protocolos de comando e controle e capacidade logística. A transposição direta das diretrizes propostas para o regime civil estatutário não é apropriada aqui, dadas as diferenças constitucionais e funcionais; ainda assim, pontes metodológicas (gestão por competências, aprendizado organizacional, interoperabilidade de dados e doutrina de lições aprendidas) podem dialogar com doutrina e ensino militares, especialmente quando políticas públicas exigem resposta integrada com órgãos civis. Assim como aos demais casos que fogem a alçada do servidor público de vínculo profissional e estatutário, este, ainda que vinculado a estatuto próprio, possui natureza diversa das proposições que se buscam encartar no decorrer da presente obra.

Em síntese, temos por núcleo de incidência das diretrizes e da busca por inovação no contexto desta tese, os servidores estatutários (da Administração direta, autárquica e fundacional), por sua estabilidade institucional, centralidade no regime jurídico-administrativo e posição estratégica no contexto do ciclo das políticas públicas. Também em extensão reconhece-se a possibilidade de aplicação aos contratados temporários (art. 37, IX) no que concerne a aplicação dos estatutos em sua própria estrutura, visto que a Lei de Contratação de Excepcional interesse público determina aplicação subsidiária do próprio RJU.

É possível reconhecer, naquilo que couber, a irradiação dos efeitos aos: a) Empregados públicos de empresas públicas (observadas CLT e Lei nº 13.303/2016): avaliação orientada a problemas, laboratórios de inovação, métricas e transparência, capacitação transversal; b) Particulares em colaboração: contratualização inteligente, regulação responsiva, indicadores de desempenho, governança paritária e abertura de dados; c) Militares: interoperabilidade, gestão por competências e lições aprendidas em políticas interagenciais.

Em acréscimo, cumpre esclarecer, igualmente, que as diretrizes que serão apresentadas nos capítulos seguintes desta tese dirigem-se, em primeiro plano, aos servidores públicos em sentido amplo, compreendendo servidores estatutários que atuam na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (conforme visto acima). Embora a análise tenha como referência normativa principal o regime jurídico da União (por concentrar maior densidade normativa e institucional no tratamento das políticas de pessoal) vale esclarecer que as proposições desenvolvidas estão direcionadas na centralidade do regime jurídico-administrativo, mas, no entanto, não se restringem a uma carreira específica nem a uma estrutura organizacional particular.

Ao contrário, foram pensadas para incidir sobre o conjunto das funções administrativas exercidas no interior do Estado, reconhecendo a diversidade de carreiras, atribuições e arranjos institucionais existentes no serviço público brasileiro. Nesse sentido, as diretrizes propostas pretendem alcançar tanto os níveis estratégicos da administração quanto aquilo que se convencionou denominar o “chão de fábrica” da atuação estatal: os espaços cotidianos em que servidores, técnicos e gestores transformam normas e programas em decisões concretas e serviços públicos efetivos.

Ainda que inspiradas pelo arcabouço institucional da União, tais diretrizes podem ser apropriadas e adaptadas por administrações estaduais e municipais, respeitadas as peculiaridades de cada ente federativo e de cada carreira. Trata-se, portanto, de um modelo analítico e operativo que busca oferecer parâmetros gerais para o aprimoramento das políticas de pessoal no setor público, preservando as diferenças institucionais existentes, mas reconhecendo que os desafios de coordenação, aprendizagem institucional e entrega de valor público são compartilhados em todos os níveis da federação. Esclarecido o alcance subjetivo dessas proposições e o universo institucional ao qual se dirigem, torna-se possível avançar da definição dos atores e instrumentos para a organização do método que orientará sua aplicação.

### 3.3 IMPLICAÇÕES NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: INGRESSO, DESENVOLVIMENTO, AVALIAÇÃO E INTEGRIDADE

Com isso, o trabalho preserva o recorte metodológico (foco no corpo burocrático estatutário) e, ao mesmo tempo, potencializa efeitos sistêmicos por meio de mecanismos de transbordamento institucional coerentes com cada arranjo jurídico. As diretrizes propostas nesta pesquisa, portanto, e diga-se, são voltadas primordialmente aos servidores públicos submetidos ao regime jurídico estatutário, que compõem a espinha dorsal da Administração Pública em suas diferentes esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). O foco recai, portanto, sobre os agentes que estabelecem uma relação profissional permanente com o Estado, afastando-se figuras de natureza transitória, política ou honorífica. Contudo, a abrangência do conceito de agente público no Direito Administrativo recomenda que as diretrizes também possam irradiar efeitos, naquilo que couber, as demais categorias aqui avaliadas (permitindo-se, como dito, que se

abram novos canais de estudos que serão extremamente ricos na contribuição teórica da relação destas para com o aparato estatal.

Veja-se que a presente a pesquisa tomou como foco (e critério) a natureza profissional do vínculo de relação com o Poder Público, caracterizada pela submissão aos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição Federal e pela responsabilidade na concretização de direitos fundamentais.

É preciso dar especial atenção, ainda, neste momento da obra, a um novo cenário constitucional de pluralização dos vínculos jurídicos no serviço público, resultado da recentíssima decisão do STF na ADI 2135 (Brasil, 2024), onde entende-se que as diretrizes propostas precisam se conectar as mudanças do próprio Regime Jurídico conforme se apresentam. Como dito, se o núcleo central de incidência os servidores públicos estatutários, em razão de sua vinculação mais estável, da centralidade que exercem no regime jurídico-administrativo e da condição de destinatários diretos das garantias constitucionais do art. 37 da Constituição Federal, é preciso compreender a proposição desta obra e os impactos na possibilidade de uma realidade multidiversificada em termos de Regime Jurídico.

Assim sendo, em consonância com a abertura institucional decorrente da flexibilização do Regime Jurídico Único, tais diretrizes podem mesmo adaptadas e irradiadas, naquilo que couber, para outros agentes que, embora não estatutários (assim como proposto nos itens anteriores), pois também integram o aparato estatal e compartilham da missão de concretização de políticas públicas e direitos fundamentais, não sendo, no entanto, e mais uma vez, o enfoque a ser dado na presente construção.

Assim, incluem-se os eventuais novos ingressos no serviço público por estas novas modalidades também na mesma seara de entendimento dada aos empregados públicos de empresas estatais e sociedades de economia mista, os servidores de agências reguladoras, os militares, e mesmo os particulares em colaboração com o Poder Público (cada um dentro do seu grau de abrangência e proximidade com cada diretriz), assim como entende-se viável a aplicação direta àqueles que venham a ser futuramente vinculados a um regime jurídico de natureza eminentemente pública.

Em síntese, as propostas aqui apresentadas destinam-se a fortalecer uma cultura administrativa inovadora, ética e responsiva, cujo epicentro é o servidor estatutário profissional, mas que, por sua natureza incremental e sistêmica, podem alcançar também em certo grau a pluralidade de vínculos jurídicos hoje reconhecidos constitucionalmente, sem prejuízo da proteção das garantias constitucionais que amparam o serviço público em toda a sua complexidade no contexto da realidade brasileira.

Para fins desta pesquisa, portanto, adota-se a expressão “agente público” (ou, em alguns momentos, “servidor público”) no decorrer da obra com um enfoque claramente definido e em um sentido perfeitamente delimitado: refere-se primordialmente aos servidores públicos estatutários, ocupantes de cargos efetivos no regime jurídico próprio, em todas as esferas federativas e Poderes da República, e para os contratados temporários nos termos da Lei nº 8.745/1993 (Brasil, 1993)(além de eventuais admitidos que desfrutam das garantias do próprio regime estatutário)<sup>49</sup>. A exclusão metodológica recai sobre os demais agentes públicos estudados no presente item (empregados e colaboradores), além de agentes políticos e honoríficos (pelas próprias razões apresentadas pelas características do Poder Político), pois o foco recai na dimensão profissional e permanente da relação com o Estado, de modo a fortalecer a atuação inovadora e responsiva na concretização de políticas públicas e de direitos fundamentais.

#### 3.4 PLURALIZAÇÃO DE VÍNCULOS E DIRETRIZES TRANSVERSAIS: ADI 2135 E SALVAGUARDAS

Em continuidade, será feita uma breve análise da reconfiguração constitucional dos vínculos públicos e os impactos específicos ocorridos a partir dos efeitos ADI 2135. Em reforço à proposta aqui apresentada, destaca-se a decisão do STF, que julgou constitucional a redação do art. 39, caput, da Constituição Federal de 1988, dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a qual suprimiu a obrigatoriedade de instituição de um regime jurídico único para os servidores públicos pelos entes federativos. Tal decisão, proferida recentemente, em 06/11/2024<sup>50</sup>,

---

<sup>49</sup> A guisa de exemplo, a Lei 9.986/2000 estabeleceu regime público para agências reguladoras, entendidas nas quais justamente seria indispensável que seus servidores fossem estatutários precisamente em relação às atividades que lhes são afetas (Mello, 2011, p. 254-255).

<sup>50</sup> Ementa: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Ação direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a EC 19/1998. Transposição de texto devidamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados durante a fase de redação do vencido, que integra o primeiro turno de votação. Autonomia do Parlamento para organizar seus procedimentos. Matéria que foi submetida e decidida no âmbito da própria Câmara dos Deputados. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Modulação de efeitos em face da cautelar anteriormente concedida pelo Plenário. [...]. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no princípio da separação dos poderes, tem tradicionalmente firmado posição no sentido de deferir ao Congresso ampla liberdade de conformação quanto à sua organização interna. Da separação de poderes decorre a autonomia dos parlamentos que, por um lado, assume o caráter de autonomia normativa, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro, igualmente pressupõe autonomia organizacional, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. Referida autonomia do Poder Legislativo abrange não apenas o momento normativo, em que se expede uma norma regimental, mas também o momento de sua aplicação [...] Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, razões de segurança jurídica e relevante interesse social (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de eficácia ex nunc ao reconhecimento da constitucionalidade

permitiu que União, estados e municípios instituíam regimes híbridos de contratação (estatutário ou celetista), desde que respeitado o princípio do concurso público (art. 37, II, CF).

A decisão evidencia uma efetiva abertura institucional para a pluralização dos vínculos jurídicos na Administração Pública (o que pode gerar impactos diversos que não poderão ser espaço de aprofundamento neste trabalho, conforme dito anteriormente, apesar da vasta riqueza do debate neste ponto), mas que reforça, por sua vez, e conectados as proposições apresentadas, ainda mais a pertinência de inovações em termos de diretrizes normativas que, mesmo respeitando as particularidades de cada regime, venham promover uma novel compreensão administrativa baseada em inovação, capacitação contínua, participação ativa e avaliação transparente. Nesse sentido, as propostas de melhorias incrementais aqui formuladas adquirem especial relevância, pois podem ser adaptadas e replicadas nos diferentes regimes jurídicos (não sendo o objeto direto, mas reconhecendo o valor a importância colaborativa das proposições encartadas) e com maior leque de amplificação (naquilo em que couberem e, obviamente, respeitando-se a estrutura administrativa constitucional), mas, ao mesmo tempo, resguardando sua aplicação àqueles vinculados a Regime Jurídico e com alto grau de profissionalização e proximidade com o aparato estatal no âmbito do no serviço público.

Veja-se que esta recentíssima decisão da Corte Suprema veio a abrir caminhos à adesão do regime celetista no serviço público (que, por sua vez, não gera a estabilidade), e talvez mereça especial análise da academia quanto aos impactos no âmbito do serviço público e das políticas públicas (está se falando, afinal, de modernização do serviço público ou de precarização do Regime Jurídico?).

Certamente ainda um ponto de interrogação que merece um verdadeiro aporte de aprofundamento teórico. Quanto a este trabalho, permite-se entender que o fortalecimento de diretrizes para o regime jurídico e com aplicações possíveis em vínculos de outras naturezas entende-se que é possível avançar e evoluir o aparato de Gestão de Pessoas no âmbito público pelas diretrizes formuladas e que abranjam essa nova dinâmica constitucional, ainda mais porque tal pluralização de vínculos deverá respeitar conceitos sagrados à toda Administração Pública, como por exemplo o instituto do concurso público (art. 37, II, CF/88), estabelecendo-se, portanto, importante elo entre o indivíduo e o vínculo público que será ocupado, ainda que em formulações híbridas ou sem o aporte integral do Regime Jurídico Único.

---

da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários. IV. Dispositivo 11. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente com atribuição de efeitos ex nunc.

Em nosso entendimento, a mudança proporcionada pela corte suprema até poderia (e poderá futuramente, cabendo a continuidade da investigação) ser vista como um enfraquecimento das estruturas de base do Regime Jurídico. Por outro lado, a formulação de diretrizes propostas neste trabalho visa aprimorar os conceitos já instituídos ao passo em que retirada da exclusividade de um regime jurídico “único” poderá eventualmente conviver com um novo enfoque a Administração Pública brasileira, permitindo inclusive a irradiação das diretrizes para as demais carreiras e modalidades a serem instituídas). Conforme preceitua Pereira (2022):

[...] para que uma flexibilização do RJU ocorra de maneira responsável, deve ser desenvolvida uma nova cultura organizacional na Administração Pública brasileira, desde que o foco maior seja em *accountability, eficiência e desenvolvimento de capacidade estatal* (p. 22).

O que se entende, em suma, é que a despeito de se tratar de mudança estrutural, é possível continuar a conduzir transformações advindas deste entendimento a partir do encaminhamento de novas ações e diretrizes (como a implementação de avaliações periódicas, por exemplo, e maior flexibilidade de contratações e movimentações de força de trabalho e demais diretrizes que serão aqui investigadas), com intuito de difundir um ambiente organizacional mais responsivo no âmbito do serviço público e na realização das políticas públicas. Ademais, novamente, reforçando-se a (in)tenso relação apresentada por este debate quanto aos impactos institucionais da flexibilização do RJU, tem-se por inegável que se vislumbra um ambiente jurídico-institucional propício à aplicação de propostas que conjuguem esta flexibilidade normativa com uma racionalidade incremental e uma coerência sistêmica, desde que isso não venha a se refletir em prejuízos ou enfraquecimentos do arcabouço de proteção das garantias constitucionais dos servidores públicos estatutários, como destinatários diretos das proposições encartadas neste trabalho.

Assim, ao invés de retrocesso institucional, esta novel posição que a corte constitucional trouxe ao Regime Jurídico dos servidores pode ser (re)interpretada como oportunidade para repensar e redesenhar, de forma incremental e sistêmica, assim como busca também esta obra, a atuação de todos os agentes públicos, ampliando o escopo de inovação sem abrir mão da proteção constitucional aos servidores. Portanto, embora possa vir a representar uma inflexão estrutural no modelo jurídico-administrativo em um olhar mais apurado, a decisão do STF pode também ser vista a à luz do incrementalismo (que lança seus conceitos neste trabalho), como uma oportunidade de expansão das diretrizes funcionais inovadoras aqui propostas que podem (e deverão) ser objetos de estudos aprofundados para a promoção de constantes melhorias no

âmbito das Pessoas à serviço da Administração Pública e do próprio Estado Democrático de Direito.

Finalizando esse capítulo, o Quadro 6 oferece o mapeamento entre as fases do ciclo de políticas públicas e os instrumentos de Gestão de Pessoas correspondentes, indicando, para cada etapa, objetivos, mecanismos operacionais e salvaguardas jurídico-institucionais (a se desdobram detalhadamente no capítulo 7). O quadro cobre formulação, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação, antecipando as categorias que serão observadas, e relacionando os instrumentos como concurso, gestão por competências, PDP e LNC, movimentação e alocação de força de trabalho, avaliação periódica, integridade e responsabilização, sempre sob os princípios da Administração Pública. Também sinaliza acerca das métricas, pontos de controle e riscos típicos, bem como a aplicabilidade transversal a regimes estatutário e celetista.

Seu propósito é servir de ponte prática entre a arquitetura conceitual e a operação das políticas, facilitando a aplicação das diretrizes no cotidiano institucional.

**Quadro 6 - Ciclo de políticas × Instrumentos de pessoal × Salvaguardas**

| <b>Fase do ciclo</b>                 | <b>Decisões/objetos típicos</b>                                 | <b>Instrumentos de pessoal (comuns a estatutários/celetistas)</b>  | <b>Métricas/indicadores</b>   | <b>Salvaguardas jurídico-institucionais</b>   | <b>Riscos recorrentes → Antídotos</b>   |
|--------------------------------------|---|--|---|---|---|
| <b>Formulação</b>                    | Agenda, diagnóstico, desenho de alternativas, teoria de mudança | <b>Concurso/seleção por mérito</b> aderente a competências; mapeamento de capacidades; times multiprofissionais; laboratórios de políticas | Qualidade do diagnóstico; aderência problema-solução; participação social/técnica | CF/88, art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência); transparência ativa | Captura e viés decisório → colegiados técnicos e consultas públicas; tecnicismo cego → testes/pilotos                 |
| <b>Implementação</b>                 | Planos de ação, cronogramas, contratos, execução em rede        | <b>PDP/LNC</b> (Decreto 9.991/2019); trilhas por problemas; gestão da força de trabalho; mobilidade transparente; indução de novos         | Entregas (outputs), prazos, custo, qualidade do serviço; satisfação do usuário    | Lei 14.133/2021 (planejamento, riscos, governança); integridade (Lei 12.846/2013)                     | Burocratismo e atraso → gestão de riscos e rotinas claras; precarização por vínculos → critérios e supervisão         |
| <b>Monitoramento</b>                 | Acompanhamento contínuo de execução e riscos                    | Painéis de dados; rotinas de <b>after-action review</b> ; supervisão técnica   | Indicadores de processo e de serviço; marcos intermediários                       | Publicidade ativa; dados abertos; auditoria interna   | Foco apenas financeiro → incluir indicadores de qualidade/usuário; “síndrome do relatório” → métricas enxutas e úteis |
| <b>Avaliação</b>                     | Efeito, custo-efetividade, aprendizado                          | <b>Avaliação de desempenho</b> com feedback 360°, rubricas claras; avaliações de impacto de formação (Kirkpatrick, ROI público)            | Outcomes/impacto; aprendizado institucional                                       | <b>Devido processo</b> na avaliação individual; instâncias recursais; segregação de funções           | Punição cega/viés → critérios objetivos + defesa; ritualismo → planos de melhoria com prazos                          |
| <b>Accountability/ Integridade</b>   | Prestação de contas, responsabilização, correção de rumos       | Programas de integridade; gestão de riscos; canais de denúncia; trilhas éticas e de compras públicas                                       | Indicadores de integridade; tempo de resposta; sanções aplicadas                  | Lei 12.846/2013; controles interno/externo; art. 37 (publicidade/eficiência)                          | “Caça-erros” reativa → cultura preventiva; opacidade → dados abertos, governança e comitês                            |
| <b>Gestão de pessoas transversal</b> | Ingresso, desenvolvimento, carreira, mobilidade                 | Competências, PDP/LNC, rotas de progressão, mobilidade e realocação baseada em necessidade   | Cobertura de competências críticas; tempo para suprir lacunas; rotatividade       | Regras claras; isonomia; não discriminação; concursos/processos seletivos                             | Alocação irracional → priorização por carga e valor público; turnover crítico → retenção via desenvolvimento          |

Nota sobre pluralização de vínculos (ADI 2135): aplicação do ingresso por mérito, PDP/LNC, avaliação periódica com devido processo, integridade e transparência de dados como camadas transversais a estatutários e celetistas; preservar as garantias do núcleo estatutário (impessoalidade/continuidade) e ajustar instrumentos às especificidades da CLT e da Lei 13.303/2016 quando se tratar de estatais.

Fonte: Elaboração própria

Encerrada a arquitetura conceitual torna-se possível migrar do “quem” e do “com o quê” para o “como”. A pluralização de vínculos reconhecida pela ADI 2135, a necessidade de equilibrar mérito, estabilidade, desempenho e integridade, e o mapeamento dos instrumentos por fase do ciclo fornecem as peças do problema, mas ainda não organizam o procedimento para decidir, implementar e aprender. É nesse ponto que o Capítulo 4 se insere: apresentar uma matriz pragmático-sistêmica que traduza as categorias do Capítulo 3 em rotinas operacionais, critérios de priorização, salvaguardas jurídicas e métricas de resultado, aplicáveis a regimes estatutário e celetista.

A matriz proposta no Capítulo 4 parte de uma lógica incremental: pequenos testes com desenho claro, métricas verificáveis e feedback estruturado, antes de escalar mudanças que afetem carreiras, avaliação, capacitação, movimentação de pessoal e governança. O método organiza as decisões ao longo de dimensões interdependentes (jurídico-institucional, organizacional, capacidades e desenvolvimento, integridade e riscos, dados e monitoramento, custos e viabilidade), vinculando cada diretriz a um instrumento, a um responsável, a um cronograma e a um conjunto mínimo de salvaguardas (devido processo, transparência, não discriminação).

Com isso, o Capítulo 4 converte o desenho conceitual em protocolo de execução: define como selecionar problemas prioritários, como escolher instrumentos adequados a cada vínculo, como medir efeitos sem corroer garantias e como promover ciclos curtos de revisão. Em suma, passa-se da taxonomia e dos quadros de referência para um método de decisão e implementação capaz de produzir melhorias graduais, sustentáveis e juridicamente seguras no regime de pessoal.

#### 4 FUNDAMENTOS E DIAGNÓSTICO: LEGITIMIDADE, COMPLEXIDADE E O LUGAR DO SERVIDOR PÚBLICO

*“É preciso aprender a navegar em um oceano de incertezas através de arquipélagos de certeza.” MORIN, Edgar. Os Sete Saberes, 2000, p. 67)*

**Notas introdutórias.** Na perspectiva proposta, busca-se realizar a presente investigação partindo-se do papel de melhoria incremental do Regime Jurídico, e, assim, do papel do servidor público, que acaba por ser identificado, hodiernamente, como um ator deslocado do contexto e dos objetivos constitucionais, como se estivesse na “*contramão*” das demandas e dos modelos mais inovadores de realização das Políticas Públicas, além de ser seguidamente discriminado por supostamente destoar do ritmo das organizações de trabalho estabelecidas no “padrão de mercado”<sup>51</sup>, sendo também apontado como responsável pelo aumento de custos no âmbito dos gastos públicos, sejam pelos mecanismos externos, como pelas visões internas e a visão social<sup>52</sup>. Acaba por ser restringido, muitas vezes, por verdadeira categoria em extinção, o que se desdobra, por exemplo, nas extensas e substanciais reformas que se buscaram realizar desde as décadas de 80 e 90, e principalmente atualmente em face desta categoria e conforme investigado no capítulo anterior).

No entanto, na *contramão* da visão de custos, e trazendo-se o enfoque para a experiência brasileira e a necessidade de construção de um Estado que se propõe ativo na concretização de direitos fundamentais, pode-se inferir como problemáticas algumas das práticas atuais de visão no contexto da administração pública no Brasil (principalmente com o advento de uma série de reformas constitucionais, tanto históricas quanto recentes, tais com a EC 103/2019, e mais especificamente, a possibilidade de aprovação muito próxima dos termos atuais com relação à PEC 32/2020 – Reforma Administrativa)<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Segundo Nohara: O discurso oficial se aproveitou de um consenso de insatisfação acerca do sentido patológico da burocracia, sem considerar que as causas do distanciamento do "burocratismo" em relação à consecução dos interesses públicos primários não deixam de estar associadas à ausência de superação das práticas patrimonialistas, arraigadas culturalmente no ethos público brasileiro. Por isso, revela-se importante a percepção das lacunas nos processos de mudança, que não se completaram no caso brasileiro (2012, p. 227).

<sup>52</sup> Conforme pesquisa fomentada pelo Ipea, a “New Public Management”, originária de países anglo-saxões, apregoava “a incorporação dos princípios da gestão privada nas instituições públicas: ênfase nos resultados, contratualizações e autonomia gerencial. Para isso, propunha transformar as entidades e órgãos públicos em agências que se relacionassem com a administração central em termos contratuais (ou como quase mercados) e terceirizar atividades como forma de estimular a competição e reduzir custos” (Nohara, 2012, p. 86).

<sup>53</sup> Para Nohara (2021), o Estado é único capaz de bancar investimentos em inovação, tema que deve ser usado como diretriz da gestão. Ela argumenta que as reformas podem trazer riscos representando o que chamou de “inovação destruidora”. Nohara sugeriu a inclusão de administrativistas no debate dessa reforma capazes de apontar caminhos que não uma PEC que traz o risco de precarizar o setor público ao invés de melhorá-lo.

Acompanha-se pelas diversas vertentes governamentais históricas, que Estado e Sociedade possuem uma visão cada vez mais distorcida do papel e da importância do servidor público, que se encontra no medium desta relação recaído-se, muitas vezes, sob o “senso comum” de que se trata de categoria ineficiente e responsável por grande parte das mazelas do Estado.

Vale ressaltar, no entanto, que os últimos eventos globais como o enfrentamento da crise de saúde pública ocasionada pela pandemia por COVID-19, veio a demonstrar e acentuar a importância da atuação dos agentes públicos em geral, independente da gestão e das deliberações político-governamentais, o que se deve, em muito, ao arcabouço jurídico-constitucional já construído e ao reforço quanto a indispensabilidade por parte do Estado de atuação pelo viés de seus agentes efetivos, que, na contramão de sua importância, continuam sem possuir o devido olhar e a relevância político-social, tanto por parte de governos como da sociedade civil, quando se trata da compreensão do seu papel na realização das Políticas Públicas e concretização de direitos fundamentais, ou mesmo pelo necessário apontamento à proteção quanto à proposições de alterações jurídicas/reformas legislativas que acabam, em grande parte, visando a mera supressão de investimentos na estrutura estatal, e, por conseguinte, a limitação na atuação destes mesmos agentes.

A falta de um espaço de reconhecimento e de valorização interfere no sentido atribuído pelos servidores públicos, torna-se motivo de preocupação o fato, cada vez mais comum, de o trabalho para essa categoria assumir apenas o sentido de cumprimento de tarefas burocratizadas, sem qualquer atuação crítica ou incentivo a mudança de paradigma, que a despeito de acompanhar as transformações do estado brasileiro, muitas vezes via doutrina e/ou jurisprudência pátria, não possui a mesma velocidade de significação dentro da ótica do próprio corpo de servidores e também na visão da sociedade civil, ainda calcada em discursos neoliberais e de “desoneração” do estado e da “folha” (portanto, de afastamento de seus agentes)<sup>54</sup>, e desinteressada nos projetos políticos e reformantes sem ser aqueles que tenham por escopo o efetivo corte de gastos e enxugamento do orçamento, embasados no discurso de ser esta a “única forma” de manutenção do sistema econômico e político vigente nos moldes atuais. Nesse sentido:

---

<sup>54</sup> Para Dias (2003, p. 213) aponta algumas observações acerca do fracasso institucional [...] houve um incorreto diagnóstico de que as fases patrimonialista e burocrática da Administração Pública brasileira já estariam superadas.

O papel [do servidor público] fora debatido sob um enfoque contraditório: ora era tratado de maneira negativista, destacando-se os extensivos privilégios dos servidores – ora ressaltando alguns aspectos positivos em relação a sua necessidade de profissionalização [...] O servidor público, nesse contexto, foi tido como o principal responsável pelas inúmeras deficiências na forma de atuação do Estado, daí a necessidade e alteração urgente e premente do seu estatuto jurídico-constitucional (Dias, 2003, p. 209) (grifos não originais).

A partir do exposto, este capítulo abre um campo de observação onde legitimidade e complexidade se entrelaçam para recolocar o servidor público no centro do tabuleiro.

Partimos, no entanto, nesse momento, do diagnóstico das narrativas que o empurram à margem e, em seguida, erguemos as bases teóricas que orientam a investigação: a racionalidade comunicativa de Habermas como exigência de justificação e abertura ao debate, e a teoria dos sistemas de Luhmann como mapa dos acoplamentos e decisões que coordenam ações no Estado. Com esse fio condutor, examinamos a metáfora da “entropia social”, usada com parcimônia para iluminar a necessidade de reduzir incertezas por meio do Direito e de procedimentos. O percurso organiza-se assim: primeiro, os fundamentos habermasianos; depois, a arquitetura sistêmica luhmanniana; na sequência, os limites e potencial da metáfora entrópica aplicada a políticas públicas; por fim, a convergência dessas matrizes e a necessidade de método para sustentar um ambiente decisório mais responsável e efetivo.

#### 4.1 BASE TEÓRICA I: HABERMAS, JUSTIFICAÇÃO E DEMOCRACIA DELIBERATIVA NA ADMINISTRAÇÃO

Nota introdutória. Verifica-se que, em não tendo sido verdadeiramente superados os paradigmas da Administração Pública patrimonialista, burocrática e gerencial, e, sendo o corpo de servidores públicos, a estrutura formativa do Estado em sua atuação executora (e, portanto, responsável pela tomada de decisão em diversos níveis e camadas da Administração), é que se reforça a tese de que a teoria discursiva de Habermas e a teoria dos sistemas de Luhmann, em vários aspectos, podem contribuir para uma tipificação de sentidos que entrecruzam os tradicionais limites entre comandos e observância de normas, e por fim, podem influir no direcionamento das Políticas Públicas realizadas em relação aos agentes públicos, e para garantir-se a formação de um verdadeiro grupo de agentes críticos capazes de modificar a realidade social e as próprias Políticas Públicas, mesmo a despeito de vertentes político-ideológicas eventualmente contrárias a sua atuação.

Este capítulo, portanto, parte de um diagnóstico que atravessa o trabalho: o servidor público brasileiro é frequentemente colocado, como dito, na contramão dos ideais de inovação e eficiência, responsabilizado de forma difusa por ineficiências sistêmicas e, em certos discursos reformistas, retratado quase como figura “em extinção”. Ao recolocar esse ator no centro analítico, busca-se demonstrar que, em um Estado orientado à concretização de direitos, a qualificação do regime jurídico e da capacidade estatal depende de uma leitura mais fina do papel dos servidores no ciclo das políticas públicas, não como executores mecânicos de decisões alheias, mas como coprodutores de decisão e vetores de coordenação entre normas, organizações e resultados.

Para tanto, adota-se uma matriz pragmático-sistêmica, que conjuga duas tradições robustas e complementares. De um lado, a perspectiva discursiva em Habermas<sup>55</sup>, que ilumina as pretensões de validade das decisões públicas (verdade, correção e veracidade) e a exigência de justificação racional acessível ao público. De outro, a teoria dos sistemas em Luhmann<sup>56</sup>, que descreve o Direito como sistema de comunicação especializado, capaz de reduzir complexidade por meio de decisões, programas e códigos que estabilizam expectativas e acoplam o ordenamento jurídico a outros sistemas sociais (política, Administração, economia), coordenando ações sob condições de contingência (Bitencourt; Reck, 2018).

A proposição será metodológica: observar o regime jurídico como arranjo de decisões encadeadas (uma espécie de “decisão de decisões”) e, a partir daí, compreender como acoplamentos de diferentes níveis (constitucionais, legais, organizacionais e procedimentais) induzem comportamentos e geram coordenação de ações públicas em ambientes de alta complexidade e baixa solidariedade espontânea (Bitencourt; Reck, 2018).

Do lado pragmático-discursivo, três ideias são fundamentais. a) primeiro, interpretar já é decidir: escolhas interpretativas têm efeitos distributivos e precisam ser explicitadas; b) segundo decidir exige justificar: razões públicas devem ser apresentadas de modo auditável,

---

55 Jürgen Habermas, filósofo alemão, integra a segunda geração da Escola de Frankfurt, herdeira da Teoria Crítica desenvolvida por Horkheimer e Adorno. Esse movimento buscou analisar criticamente as estruturas sociais e culturais da modernidade, introduzindo conceitos como “indústria cultural” e “cultura de massa”. A partir desse contexto, Habermas expandiu o projeto crítico ao propor a Teoria da Ação Comunicativa, uma ética do discurso e uma concepção procedimental de democracia, procurando articular fundamentos normativos com análises sociológicas e jurídicas.

56 Niklas Luhmann é o formulador da teoria dos sistemas sociais, segundo a qual a sociedade se compõe de sistemas autopoieticos de comunicação (e não de indivíduos). Direito, Política e Administração são subsistemas funcionalmente diferenciados que operam por códigos e por programas que orientam escolhas, reduzindo complexidade. As organizações estabilizam decisões mediante premissas decisórias (programas, comunicação, pessoal), e o controle se dá pela substituição de decisões inadequadas por outras válidas. Conceitos operacionais centrais: complexidade/contingência, acoplamentos estruturais entre sistemas, observação de segunda ordem (o sistema observa suas próprias operações) e reentrada como mecanismo de aprendizagem e ajuste.

com abertura a crítica e revisão. c) terceiro, justificção é meio de coordenação: quando razões são publicamente examinadas, aumentam a previsibilidade e a confiança interinstitucional, reduzindo custos de transação ao longo do ciclo da política (Habermas, 1997).

Do lado sistêmico, dois corolários oferecem ferramentas analíticas. O primeiro é o controle por substituição de decisões: organizações dotadas de competência (tribunais, órgãos de controle, instâncias recursais) substituem decisões inválidas ou mal acopladas por outras juridicamente adequadas, recolocando o processo em rota. O segundo é a ideia de indisponibilidade de deveres públicos: políticas não seriam e não poderiam ser meras preferências governamentais, mas comunicações cuja não realização exige uma justificção e aciona mecanismos de correção (Luhmann, 2021).

Em ambos os casos, a competência deixa de ser um título *abstrato* e passa a ser dispositivo de coordenação, porque define quem decide e como uma decisão gera ou substitui outras em cadeia (Bitencourt; Reck, 2018).

Do ponto de vista sistêmico, a coordenação das decisões públicas não decorre apenas da distribuição formal de competências, mas do modo como o Direito opera, estabilizando expectativas normativas e vinculando comunicações.

A função do direito como estabilização de expectativas normativas transcende muito o que se pode apreender com o conceito de uma regulamentação de conflitos.” [...] A norma se mantém condensada mediante as sequências operativas da prática que a antecedeu e a sucederá (Luhmann, 2016, p. 108).

À luz dessa reconstrução teórica, torna-se possível compreender por que a coordenação das ações do Estado não pode ser reduzida a um problema, por exemplo, de repartição de competências ou à mera hierarquia normativa. O que permite ao Estado atuar de modo coordenado é a forma como o sistema jurídico, enquanto subsistema autopoiético da sociedade (a ser ainda investigado no item seguinte desta tese), (re)produz expectativas normativas estáveis, convertendo em *programas, decisões e critérios de validade* em pontos de referência generalizados para todas as demais operações administrativas.

A estabilidade contrafactual das normas, garantida pela continuidade das sequências decisórias e pela recursividade do código lícito/ilícito, confere ao Direito a capacidade de orientar ações futuras independentemente das variações cognitivas, políticas ou organizacionais (Luhmann, 2016).

Assim, a coordenação emerge do próprio modo de operação do Direito, que liga decisão a decisão, seleciona expectativas protegíveis e fornece premissas normativas para os demais sistemas, e não apenas da estrutura formal de competências. Essa mediação (entre

sociedade, sistema jurídico e organizações públicas) delimita o campo “*intermediário*” que a teoria sistêmica exige e que permite situar políticas públicas como fenômenos comunicativos inseridos numa ordem social diferenciada funcionalmente, e não como simples enunciados programáticos ou escolhas governamentais contingentes.

Nesse enquadramento, compreender o contexto das políticas públicas significa reconhecer que elas fazem parte de um complexo comunicativo mais amplo, contexto este descrito por Luhmann em sua teoria da sociedade como um sistema “autopoietico” diferenciado em esferas (política, direito, economia, ciência etc.), cada qual operando por seu meio e códigos próprios:

[...] o direito opera na sociedade, nela se executa, desempenha uma função social e se faz diferenciado para satisfazer a essa função por sua reprodução autopoietica própria. [...] É o que diz a teoria aqui apresentada. Mas, para além disso, devemos nos perguntar sobre a maneira pela qual se deve apreender a sociedade em que isso acontece (Luhmann, 2016, p. 741)

Assim, a capacidade de coordenação estatal deriva menos da oposição simplista entre, por exemplo, “Estado pesado” e “Estado eficiente” e mais de seu desenho decisório: a forma como decisões jurídicas, competências organizacionais e rotinas administrativas se acoplam para converter programas normativos em entregas concretas.

Nessa perspectiva, crises complexas evidenciam que o fator decisivo não é apenas a decisão política em si, mas a existência de corpos profissionais (agentes) estáveis capazes de acionar os medium do Direito e do Poder para realizar a política no tempo, sob incerteza e pressão (Luhmann, 1992).

E a conjunção nestas matrizes permite reler a própria compreensão de capacidade de coordenação do Estado, além do debate reformista brasileiro (da EC 19/1998 à EC 103/2019, incluindo discussões recentes de reconfiguração do serviço público) não como um embate binário “Estado pesado” *versus* “Estado eficiente”, mas como problema de desenho decisório e de coordenação: A experiência recente de crises complexas (sanitárias, ambientais e tecnológicas) reforça esse diagnóstico: corpos profissionais estáveis e competentes foram decisivos para implementar decisões, proteger direitos e adaptar rotinas sob forte incerteza, independentemente de alternâncias político-governamentais.

Em contextos assim, a diferença entre uma política que “existe no papel” e uma política que chega ao cidadão costuma residir no enlace entre decisão jurídica, competência organizacional, dados acionáveis e mecanismos de aprendizagem.

Em termos de arquitetura teórica, portanto, o ponto de partida permanece habermasiano: é a partir da racionalidade comunicativa que se extraem os critérios de legitimidade das decisões públicas, entendidas como pretensões de validade sujeitas a crítica, revisão e justificação perante os destinatários. A ênfase recai, aqui, menos sobre a descrição funcional dos sistemas e mais sobre a exigência de que o exercício do poder administrativo se deixe atravessar por procedimentos discursivos minimamente inclusivos, transparentes e responsivos, capazes de conter a colonização do mundo da vida por racionalidades estritamente econômicas ou burocráticas (Habermas, 1997;).

[...] o conceito de racionalidade comunicativa é articulado a partir do enfoque fenomenológico e pode ser articulado com a sua racionalidade cognitivo-instrumental a ser desenvolvida a partir de um enfoque realista” (Habermas, 1997, p. 32–33).

Quando se afirma que servidores devem ser recolocados como “coprodutores” de decisão, o que se reivindica é precisamente sua inserção qualificada em processos de deliberação institucionalizada<sup>57</sup>, nos quais possam formular, testar e revisar razões públicas, sob o horizonte regulativo da força do melhor argumento (Reese-Schäfer, 2021).

Nesse cenário, a aproximação posterior com Luhmann não pretende substituir a gramática normativa de Habermas, mas complementá-la com uma descrição mais fina de como *decisões, programas e competências* se articulam em sistemas organizacionais complexos<sup>58</sup>.

A matriz pragmático-sistêmica que orienta o capítulo deve ser lida, assim, como um método de observação em duas camadas: na primeira, habermasiana, pergunta-se se as decisões que estruturam o regime jurídico dos servidores atendem a padrões mínimos de justificação discursiva e abertura à crítica; na segunda, de feição sistêmica, examina-se como essas mesmas decisões se encadeiam, reduzem complexidade e produzem coordenação prática no interior da Administração.

Tanto em Habermas como em Luhmann, as organizações políticas estão conectadas com a ideia de decisão. Evidentemente, todos os sistemas e organizações conhecem e decidem. Habermas, contudo, foca mais nos processos de decisão e no telos desse

<sup>57</sup> “No sólo la aplicación de la ley, también la creación del derecho queda cada vez más ligada a procedimientos de tipo formal y con ello a la competencia profesional” (Habermas, 2023, p. 154).

<sup>58</sup> Na matriz pragmático-sistêmica adotada, Habermas (2023) cumpre o papel de eixo normativo capaz de orientar a avaliação crítica das decisões públicas. Sua teoria da racionalidade comunicativa estabelece que razões devem ser apresentadas de modo compreensível, criticável e revisável por todos os afetados, permitindo que a legitimidade administrativa resulte de processos argumentativos abertos e não de meras prerrogativas formais de autoridade. É nesse horizonte que se recolocam os servidores como coprodutores de decisões, pois a ação estatal legítima exige práticas justificatórias capazes de resistir à colonização instrumental e de sustentar-se na força do melhor argumento.

processo, enquanto Luhmann enfatiza elementos funcionalistas das organizações. (Bitencourt, Reck, 2018, p. 53)

O movimento do capítulo seguirá essa ordem: parte-se das pretensões de validade e da democracia deliberativa como horizonte normativo da atuação estatal, para, em momento subsequente, mobilizar a teoria dos sistemas como ferramenta de leitura dos acoplamentos e arranjos decisórios que condicionam, na prática, a realização desses mesmos ideais na gestão de pessoas e no ciclo das políticas públicas.

Portanto, o enlace dos entendimentos de Habermas e Luhmann fornece uma matriz teórica pragmático-sistêmica, que orienta a análise dos fenômenos jurídicos e administrativos a partir de duas racionalidades complementares. De um lado, mobilizam-se categorias habermasianas para a exigência de razões, justificação discursiva e legitimação normativa; de outro, recorrem-se às categorias luhmannianas para o mapeamento dos enlaces decisórios, das estruturas organizacionais e dos mecanismos de coordenação sistêmica. Essa matriz teórica integrada permite não apenas descrever, mas também (re)construir criticamente o funcionamento do regime jurídico-administrativo, servindo de base para a proposição de melhorias incrementais capazes de ampliar a capacidade de coordenação do Estado.

É nesse ponto que se justifica a ênfase também nas denominadas “melhorias incrementais”. Inspiradas no incrementalismo como estratégia racional diante de informação limitada e preferências múltiplas (Lindblom, 1981), as propostas deste capítulo entendem reformar como ajustar sucessivamente: testar em pequena escala, medir com indicadores de valor público, aprender com o resultado, escapar de armadilhas de tudo-ou-nada e escalar o que funciona. Em vez de “reengenharias totais”, prefere-se um desenho modular: procedimentos que reduzem custos de implementação e de conflito, clarificam competências, encurtam ciclos de decisão-aprendizado e estimulam inovação responsável (Lindblom, 1981).

Em suma, o capítulo seguirá o presente caminho: a) esclarecer categorias operacionais (decisão, ação, enlaces, competência, programas), a dupla ênfase em justificação (pragmática) e acoplamentos funcionais (sistêmicos) como lentes para observar o regime jurídico do servidor; b) ancorar a estratégia incremental, convertendo complexidade em ciclos curtos, com métricas e indutores normativos que reduzam custos de implementação e controvérsia; c) propor instrumentos convergentes para organizar um ambiente dialógico de tomada de decisão, harmonizando pretensões de validade com restrições sistêmicas e, sobretudo, aterrando isso em ferramentas: ajustes de competência, desenho procedimental, avaliação orientada a problemas,

trilhas de capacitação, uso estratégico de dados e governança cooperativa (Bitencourt; Reck, 2018).

Do ponto de vista teórico-prático, a noção de que o Direito coordena ações é o eixo (Bitencourt; Reck, 2018). Se decidir produz diferença e estabiliza sentidos quando as razões obtêm aceitação pública, então melhorar o regime jurídico dos servidores significa qualificar os arranjos decisórios que conectam normas, procedimentos, carreiras, controles e capacidades organizacionais em torno de entregas públicas verificáveis

Em outras palavras: o foco deixa de ser “quantos servidores” e passa a ser “como as decisões que os envolvem geram coordenação”. Invariavelmente haverá impactos, portanto, no próprio ciclo das políticas (visto que formatados em diversos campos de decisões e microdecisões que formam o funcionamento estatal).

Com esse ferramental, a proposta se desdobra em três movimentos que estruturam o capítulo: i) Fundamentos da matriz pragmático-sistêmica (delimitando as pretensões de validade e os acoplamentos funcionais como testes de qualidade decisória; explicitar a diferença entre interpretar e decidir; e reafirmar a competência como engrenagem que transforma normas em coordenação prática (Bitencourt; Reck, 2018). ii) Abordagem incremental (Charles E. Lindblom): traduz o incrementalismo em operações de governo: pilotos controlados, métricas de valor público, feedback estruturado, ciclos curtos, gestão de risco e escalonamento do que funciona; ajustar incentivos e mecanismos de responsabilização para favorecer decisão-aprendizado ao invés de inércia defensiva (Lindblom, 1981) iii) Proposições convergentes: (organizar um ambiente dialógico que eleve accountability e responsividade).

Em síntese, o capítulo oferece um método (matriz pragmático-sistêmica) e uma estratégia (incrementalismo) para reconfigurar, por dentro, os arranjos decisórios que estruturam o trabalho dos servidores públicos. O deslocamento buscado é claro: sair do estigma e entrar na capacidade institucional de coordenar ações que entregam direitos com decisões justificadas, enlaces bem desenhados, competências claras e aprendizagem contínua (Bitencourt; Reck, 2018).

Para o início da construção dos fundamentos teóricos da presente pesquisa, parte-se inicialmente de Habermas, cuja teoria da ação comunicativa fornece a base normativa e deliberativa para compreender a racionalidade democrática das decisões públicas. Em seguida, analisa-se Luhmann, cuja teoria dos sistemas amplia a compreensão da complexidade e da autopoiese das estruturas estatais, permitindo visualizar a Administração Pública como sistema que se comunica e se autorregula. Por fim, incorpora-se a perspectiva incremental de Lindblom, que oferece uma visão pragmática da mudança institucional e das políticas públicas. A partir

do diálogo entre esses autores, delineia-se a matriz pragmático-sistêmica, concebida como um ferramental teórico que combina a normatividade habermasiana, a complexidade luhmanniana e o pragmatismo incremental, permitindo propor soluções concretas e graduais aos problemas enfrentados pelo regime jurídico dos servidores públicos.

*Habermas, justificação e democracia deliberativa na administração.* Ao partir para análise teórica, inicia-se, portanto, com a compreensão de Habermas como ponto de partida. Partimos de um marco inicial, onde se traz o seguinte questionamento: o que confere legitimidade às decisões que compõem o ordenamento e orientam a atuação administrativa cotidiana (especialmente na organização e na gestão de pessoas?) A análise, na chave habermasiana, desloca o foco da vontade para a justificação: decisões públicas são legítimas quando podem ser sustentadas por razões suscetíveis de reconhecimento intersubjetivo, em linguagem acessível e sob condições mínimas de criticalidade. É esse o núcleo da racionalidade comunicativa que será aproveitada para a presente obra: tratar o Direito e a Administração Pública como espaços de argumentação pública, em que se testam pretensões de validade (verdade, correção e veracidade) e onde a autoridade não se basta pela origem formal, mas se realiza pela força do melhor argumento.

A teoria da ação comunicativa recusa modelos monológicos de decisão e propõe uma ética procedimental: quanto mais uma decisão é exposta a razões públicas, maior sua capacidade de gerar concordância motivada e, por consequência, coordenação de ações. A chamada “situação ideal de fala” não é um fato empírico, mas um ideal regulativo que orienta instituições a desenhar procedimentos (participação, publicidade de dados, motivação qualificada, possibilidades reais de revisão) para aproximar prática e ideal (Habermas, 1987). Em termos práticos, isso implica reconhecer que interpretar já é decidir e que toda decisão carrega um ônus de justificação proporcional ao impacto que produz.

Uma das grandes questões que exsurge na compreensão, primeiramente, acerca da teoria habermasiana, envolve, necessariamente, o questionamento sobre a forma como se dá a legitimidade do emaranhado de proposições de determinado ordenamento (tanto nos discursos de justificação/aplicação que serão devidamente analisados), lançando as bases sob as quais serão observados os fenômenos pertencentes a praxis jurídica.

Ao se enveredar para a tese inicial da teoria habermasiana e investigar suas proposições pautadas nessa racionalidade do “agir comunicativo”, tem-se que a construção teórica auxilia na resolução dos desafios quanto à necessária coordenação de planos de ação entre os atores de determinado contexto social, de modo tal que exista vinculação e acomodação possíveis entre eles.

Este concepto más amplio de racionalidad comunicativa desarrollada a partir del enfoque fenomenológico puede articularse con el concepto de racionalidad cognitivo-instrumental desarrollado a partir del enfoque realista. Existen, en efecto, relaciones internas entre la capacidad de percepción decentrada (en el sentido de Piaget) y la capacidad de manipular cosas y sucesos, por un lado, y la capacidad de entendimiento intersubjetivo sobre cosas y sucesos, por otro (Habermas, 1997, p. 32–33).

Dessa forma, a guinada teórica do conceito habermasiano, que reformula a própria razão prática kantiana<sup>59</sup> (arraigada em um preceito mais assujeitador e solipsista)<sup>60</sup>, fornece um mecanismo paradigmático revolucionário na maneira de compreender o mundo, em que a razão comunicacional<sup>61</sup> se desdobra em um processo de interação dialógica, a fim de que os interlocutores, por intermédio de pretensões de validade, sejam capazes de aprimorar os discursos morais, éticos e jurídicos para que a legitimidade extraída tenha por embasamento, tão somente, a prevalência do “melhor argumento possível”.

Apenas para lembrar alguns conceitos gerais desenvolvidos na Teoria da Ação Comunicativa, importa ter presente que não se afigura possível, a partir da modernidade, aceitar relações sociais que são, fundamentalmente, relações de comunicação e de linguagem autoritária e monológica (ainda mais se o objetivo é avaliar com vistas a Administração Pública e sua interação por intermédio dos seus agentes), centradas ainda na perspectiva da filosofia da consciência ou do sujeito.

A tese da ação comunicativa de Habermas revela-se como o oposto desta, pois se funda numa perspectiva dialógica, tendo como ponto de partida de uma relação intersubjetiva a análise pragmática da fala e dos seus falantes/ouvintes, pressupondo que todos estão orientados para uma mútua compreensão voltada ao entendimento (situação ideal de fala). [...]. Essa capacidade de adoção da postura referida tem como pressuposto a possibilidade de se construir racionalmente, entre falantes e ouvintes, um acordo semântico e pragmático para o reconhecimento dos correspondentes requisitos de validade, veracidade, verdade e exatidão das

---

<sup>59</sup> La ética del discurso supera el planteamiento interno, monológico de Kant, quien cuenta con que cada individuo particular realice la verificación de sus máximas de acción en su fuero interno (em la solitaria vida del alma, como decía Husserl) (Habermas, 2000, p. 23–24).

<sup>60</sup> A Teoria Habermasiana propõe a separação em dois tipos de racionalidade; a primeira, comunicativa, e outra, instrumental, posteriormente denominada de sistêmica. A racionalidade comunicativa seria caracterizada pela dialogicidade, isto é, pela possibilidade de alcançar um “telos” nos mundos objetivo, social e subjetivo por intermédio da comunicação com pelo menos mais de um participante (Avritzer, 2024, p. 63).

<sup>61</sup> Assim, enaltece-se o papel da linguagem, que não se vale, apenas, como meio de troca de informações, mas sim como efetivo meio possibilitador da criação de verdadeiros planos de ação. A coordenação se forma a partir da defesa de pretensões de validade que podem ser defendidas e resgatadas em “razões adequadas”. Pressupõe-se, a partir do enfoque do participante, racionalidade nos falantes, de maneira que seja possível esperar que os atores ajam movidos por pretensões de validade (Reck, 2006).

proposições (assertóricas) que utilizam na obtenção do conhecimento. Em outras palavras, a linguagem enquanto expressão das representações e pensamentos humanos permite perceber qual a estrutura dos mesmos, ou seja, descobrir certas estruturas de racionalidade que nela se manifestam, daí poder-se afirmar a existência de uma razão comunicativa (Leal, 2011, p. 17-18).

Interessante destacar, desde logo, que a Teoria da Ação Comunicativa não possui caráter normativo ou restritivo. Ao contrário, trata-se de um conceito reconstrutivo, por meio do qual Habermas analisa as competências comunicativas efetivamente mobilizadas por sujeitos falantes no mundo social, a fim de explicitar as condições de possibilidade da compreensão intersubjetiva. Nessa perspectiva, a ação comunicativa é concebida como a forma de ação socialmente difundida, na qual se expressa a racionalidade comunicativa, entendida como a disposição de agir com base em razões, de buscar o consenso e de divergir sem coações. Já a dimensão normativa emerge em momento distinto da obra habermasiana, notadamente na formulação da teoria da Democracia Deliberativa, na qual os pressupostos reconstrutivos da ação comunicativa são convertidos em critérios de legitimidade para a formação da vontade política e para a produção do direito (Habermas, 1997)

Inevitável notar que tais constructos teóricos se aproximam, efetivamente, das demandas públicas de tomada de decisão, sobretudo em sede de Administração Pública, um dos lócus de desenvolvimento de decisões que carecem de legitimidade), claramente, a prática cotidiana dos serviços públicos e servidores públicos deve pautar-se pela busca dos melhores meios para se atingir os resultados esperados). Tais decisões carregam, necessariamente, grande necessidade de carga argumentativa, estando sempre abertas a críticas e com vistas ao constante controle e aprimoramento da sociedade civil<sup>62</sup>.

Importante destacar, de plano, que o conceito de ação comunicativa se ancora, essencialmente, na ideia de que a ação social pode ser coordenada por meio do uso cooperativo da linguagem, orientado ao entendimento mútuo. A racionalidade comunicativa emerge, assim, da disposição dos sujeitos falantes em fundamentar suas afirmações, reconhecer pretensões de validade e resolver dissensos sem recorrer à coação. A crítica habermasiana às patologias da Modernidade (notadamente a colonização do mundo da vida por racionalidades econômica e burocrática) decorre desse quadro teórico, mas não o constitui em seu núcleo, configurando

---

<sup>62</sup> Aqui se adiantam alguns elementos que agregam a concepção da democracia deliberativa, de modo que serão devidamente analisadas as formas de controle e participação social como modo de ilidir comportamentos solipsistas e desabonadores no seio da atividade estatal (conforme será aprofundado na integração entre inovação administrativa, responsabilização sistêmica e legitimidade comunicativa no ciclo das políticas públicas), a serem (Resse-Schäfer, 2021, p. 43) mais bem trabalhados a seguir.

antes um desdobramento diagnóstico dessa concepção de ação (Resse-Shaffer, 2021, p. 46)., em que tais formatações instrumentalizadas da razão humana não se encontram pertinentes, levando, assim, inevitavelmente, a graves perdas de liberdades e sentidos.

Em outros termos, ao destacar seu “agir comunicativo”, Habermas parece efetivamente lançar as bases para a construção de um processo dialógico, democrático e enaltecido de posições de igualdade entre os agentes, uma vez que pressupõe, sempre, que indivíduos ajam racionalmente, com possibilidade de emissão de enunciados, dos quais suas refutações devem se dar, apenas e tão somente, pela força do melhor e mais legítimo argumento<sup>63</sup>.

Ademais, importa reconhecer que os agentes, quando agem comunicativamente, assim o fazem em uma arquitetura espacial própria, a qual Habermas determina como “mundo da vida”<sup>64</sup>; assim, os discursos se desenvolvem nesse background de interações, em que os indivíduos irão pautar suas ações (seja refletindo sobre uma norma, expressando um sentimento ou constatando quaisquer fenômenos).

Assim, ao serem assentadas as bases que formam o campo para o desenvolvimento da ação voltada à comunicação, cumpre reconhecer, de plano, o desdobramento de um agir ético pautado na aplicação da matriz habermasiana a casos concretos, bem como sua utilização como ferramental construtivo dos discursos de fundamentação na seara do Direito e da Administração Pública.

Enaltece-se, ainda, na teoria de Habermas, como desdobramento de suas proposições conceituais iniciais, a viabilidade de reconhecimento da democracia deliberativa<sup>65</sup>, a ser adotada como verdadeiro paradigma governamental, e podendo ser elemento chave na ação dos agentes públicos, vislumbrando-se, desta maneira, a possibilidade de reflexão e abertura de discussões de todas as ações e métodos realizados pela Administração Pública (na figura dos administradores públicos e servidores públicos como agentes com poder de decisão), a fim de que essas ações possam ser realizadas sob o pano de fundo (background) de efetiva ação voltada

---

<sup>63</sup> Se presumíssemos, de antemão sua irracionalidade (de algum dos atores envolvidos), não conseguiríamos nem ao menos verificarmos seriamente as pretensões. Mesmo que um oponente só fale “inverdades”, ainda assim, deve ser considerado enquanto agente racional. Ideias contrárias embasaram, por exemplo, as concepções “stalinistas”, que usavam de uma dialética bem “peculiar”, qual seja: “a verdade na boca de um oponente serve ao inimigo de classe, e por isso, deve ser contestada” (Resse-Schäfer, 2021, p. 49).

<sup>64</sup> Na fala orientada ao entendimento mútuo, discurso que assegura aos falantes envolvidos um mundo da vida intersubjetivamente partilhado e, ao mesmo tempo, o horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo objetivo em comum” (Habermas, 2004, p. 107).

<sup>65</sup> A despeito do chamado elitismo democrático, seu principal defensor, Max Weber, demonstra extremo ceticismo com relação à ampliação dos debates democráticos, haja vista considerar um conflito de caráter irreconciliável as questões que envolvem os valores culturais e, em face da complexidade administrativa do Estado, que seria incompatível com a participação e a argumentação dessa natureza. É justamente na contramão dessa tese que se posiciona a lógica comunicativa da proposta habermasiana.

à comunicação (e, assim, não abrindo mão do embasamento em lógicas de cunho eminentemente racional-instrumental de meios e fins, tal qual se configura, v.g., o sistema mercadológico e burocrático, bem como os demais sistemas de poder)<sup>66</sup>.

Veja-se, por exemplo, a influência sistêmica do mercado, nos casos de ocorrência de crises econômicas, tais como as atualmente vivenciadas, em que as ações governamentais, segundo Habermas (2023), acabam obedecendo a processos de intercâmbio e, em consequência, estão sujeitas à lógica da crise econômica. O Estado (e as instituições que o compõem) não se situam como um ente neutro, senão como um agente representante do capitalismo coletivo que torna a acumulação do capital a substância do próprio planejamento político. Já a noção de democracia deliberativa parte do pressuposto de que é possível a formação de uma verdadeira “política racional da opinião e da vontade”; assim, o princípio da democracia “afirmar como esta pode ser institucionalizada através de um sistema de direitos que garanta a efetiva participação num processo de normatização jurídica, já garantido em seus pressupostos comunicativos” (Habermas, 2023, p. 57).

Assim, sem discutir a inegável relevância democrática de procedimentos já sedimentados na organização político-social, engendradas nos processos clássicos, representativos e institucionalizados do poder (tais como o processo político-democrático de escolha dos atores políticos), busca-se ir além, com a possibilidade de lançar-se mão de uma teoria democrática de “caráter deliberativo”, a fim de que as decisões administrativas possam ser legitimadas e refinadas por meio da participação efetiva e racional de indivíduos integrantes da sistemática do tecido social.

Ademais, como forma de operacionalização dessa democracia discursiva (deliberativa), deve-se ter em mente a necessidade primordial de institucionalização dos processos e dos pressupostos comunicativos (já estudados), ao passo que a opinião pública, extraída das “esferas públicas”<sup>67</sup> assume evidente protagonismo, servindo como guia-mestra da formatação de direcionamento de todo o sistema político-administrativo e, igualmente, como responsável na tomada das decisões vinculantes desse referido sistema (Habermas, 2023).

---

<sup>66</sup>Com sua essência negligenciada, a Administração Pública acaba corroborando com a propagação de uma dinâmica hegemônica, baseada na lógica de meio-fim, fazendo com que isso seja reproduzido em diversas dimensões da sociedade, indo além dos domínios industriais do capitalismo tardio e chegando a influenciar muitas variáveis do mundo da vida como a família, as relações interpessoais e religiosas (grifo meu) (Abreu, 2010, p. 18).

<sup>67</sup>A democracia deliberativa procedimental de Habermas visa a “influenciar” não somente a auto compreensão das elites que operam o Direito, mas também a de todos os atingidos. O conceito, em todo o caso, já começou a produzir alguma força de atração. Ele contém uma valorização da esfera pública contrária a todas as concepções de reforma concebidas somente a partir da Administração (Habermas, 2023; Reese-Schäfer, 2021, p. 93).

Cumpra reconhecer, desde logo, que no âmago da esfera pública se encontra o espaço para o desenvolvimento do agir comunicativo (que deverá ser mais bem compreendido pela Administração Pública, com o fito de enfrentar suas mazelas internas)<sup>68</sup>, sendo que, do seu produto argumentativo, devem confluir para dentro da estrutura administrativa, de modo a produzir uma comunicação legítima, capaz de enfrentar posicionamentos isolados e atomistas de uma gestão não democratizada<sup>69</sup>

Assim, na lógica da leitura da produção argumentativa no contexto da esfera pública, coadunando-se essa arquitetura com a construção da democracia deliberativa, é preciso conceber que o pensamento habermasiano se constrói embasado na proposição de que os destinatários das normas devem ser, concomitantemente, seus autores, na medida em que tomam parte da regulamentação de suas condutas. Nesse foco, o reconhecido princípio do discurso habermasiano é interpretado como verdadeiro e efetivo “princípio de democracia” (Habermas, 2010).

Nas palavras de Manin (2007, p. 31), prospectar uma decisão legítima no seio da deliberação estatal não significa, necessariamente, reconhecer a mera representatividade de todos os indivíduos (ultrapassando a lógica representativa clássica), mas, sim, envolve uma verdadeira garantia da deliberação autônoma por parte de todos eles<sup>70</sup>.

Logo, em favor de uma possível “deliberação de todos” como forma de legitimidade e justificação das decisões públicas deliberativas, o processo de deliberação e a confrontação de vários pontos de vista auxiliam a esclarecer a informação e a refinar as preferências<sup>71</sup>, podendo levar, inclusive, à revisão dos objetivos iniciais (Manin, 2007, p.31). Nesse sentido:

Deve-se, na visão habermasiana, buscar a inclusão de todos os atores sociais de uma comunidade no debate político, cercando-os de garantias de comunicação e civilidade. Sob esta ótica, o autor propõe uma radicalização da democracia através da racionalidade comunicativa. Este modelo de democracia radical é a democracia participativa e possibilitaria a emancipação dos indivíduos que vivem pela lógica utilitarista, predominante no mundo da vida (Abreu, 2010, p. 13).

---

<sup>68</sup> Assim, existe esfera pública em qualquer encontro social regido por uma comunicação além da auto-observação recíproca onde se tematizam assuntos a partir de sua liberdade pública. Isso caminha na conceituação de esfera pública como abstração e generalização dos foros concretos de atuação política. Nessa esfera pública, luta-se por influência, a qual vai se formando a partir do convencimento acerca das razões (Bitencourt; Reck, 2015).

<sup>69</sup> As aproximações entre a teoria comunicativa de deliberação democrática, estruturação da esfera pública e legitimação da decisão administrativa serão mais bem analisadas no próximo capítulo.

<sup>70</sup> Deve-se, na visão habermasiana, buscar a inclusão de todos os atores sociais de uma comunidade no debate político, cercando-os de garantias de comunicação e civilidade. Sob esta ótica, o autor propõe uma radicalização da democracia através da racionalidade comunicativa. Este modelo de democracia radical é a democracia participativa e possibilitaria a emancipação dos indivíduos que vivem pela lógica utilitarista, predominante no mundo da vida (grifo meu) (Abreu, 2010).

<sup>71</sup> “Somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional” (Habermas, 1997, p. 107).

Em suma, os verdadeiros legitimadores do Direito são, pelo viés da adoção de uma racionalidade comunicativa, os próprios cidadãos inseridos naquele contingente social (e neste caso, os servidores públicos). Em termos pragmáticos, tem-se que o pensamento habermasiano se funda na concepção de que os destinatários das normas devem ser, concomitantemente, seus autores, na medida em que tomam parte da regulamentação de suas condutas. Nesse foco, o reconhecido princípio do discurso habermasiano deve ser interpretado como verdadeiro princípio de democracia (Habermas, 1997, p. 157).

Ademais, cumpre recordar que, como organização de poder instituída formalmente, o funcionalismo estatal atua intensamente na execução das políticas definidas nas instâncias tradicionais, proporcionando sentido e razão própria às decisões, exercendo com certa autonomia e independência suas tarefas, podendo, inclusive, ser fonte criadora do poder, por intermédio da elaboração de informações e mesmo propostas relacionadas ao mérito administrativo (Leal, 2014, p. 173). Com base na oportuna constatação de Leal, escancara-se a necessidade de um novo paradigma a pautar as deliberações envolvendo os serviços públicos e servidores públicos, superando-se a lógica burocrático-instrumental weberiana, ou a inserção racional dos preceitos mercadológicos.

Destarte, enaltece-se, então, a viabilidade de reconhecimento da democracia a ser adotada como um verdadeiro regime paradigmático governamental, elemento último da fundamentação jurídica contemporânea; assim, vislumbra-se a possibilidade de reflexão e da abertura de discussões de todos os métodos e ações realizados pela Administração Pública por intermédio dos seus agentes (e daí a importância de sua ressignificação), a fim de que essas ações possam ser realizadas sob o background de uma efetiva ação voltada à comunicação (e, assim, em detrimento da prevalência de uma razão prático-instrumental)<sup>72</sup>.

Visualizando-se a presente teoria habermasiana e aproximando-a do contexto da Administração Pública, é preciso ter em mente que o projeto democrático deliberativo se aventa mais atual do que nunca, visto que a compreensão da burocracia estatal, do embate às práticas corruptivas, e das reformas estruturantes, que aglutinam acepções do público e do privado, muitas vezes propostas por agentes solipsistas e/ou em representação ao mercado, e sem participação cidadã, e, ainda, o distanciamento cognitivo que esvazia Políticas Públicas por não

---

<sup>72</sup> Nos dizeres de Leal, a intenção de Habermas ao falar em democracia deliberativa é buscar os melhores instrumentos para análise da modernidade, suas “patologias e seus fatores de crises, bem como a questão da racionalidade, das dimensões de racionalidade das ações e das diferenças internas destas ações [...]”. (Leal, 2011, p. 18).

correspondência a realidade fática (colonizadas, no mais da vezes, por esferas de Poder ou de Dinheiro) podem ser, neste entendimento, efetivamente transformados pelo viés contemporâneo das proposições democráticas deliberativas habermasianas<sup>73</sup>.

Ademais, analisando-se toda a problemática sob a perspectiva da teoria habermasiana, tem-se que a crescente movimentação em termos de organizações sociais pode vir a enriquecer, intensamente, o processo comunicativo e o debate crítico em sociedades contemporâneas, revitalizando, assim, as estruturas formais e atualizando conversações que acontecem em esferas públicas, de maneira a alimentar as práticas de intercompreensão, cujo objetivo é a constituição de lócus de diagnósticos, análises e prognósticos das questões de interesse da população (Leal, 2013, p. 208).

O próprio Habermas é categórico ao reconhecer a necessidade de insurgência do viés democrático e discursivo como forma de ilidir os comportamentos formais desenvolvidos pela ótica da razão instrumentalizada (sobretudo no que se refere ao excessivo sistema burocrático que teima em permanecer no centro da lógica argumentativa do Estado-Administração):

Con los funcionarios especializados, la administración de justicia y la administración pública se profesionalizan. No sólo la aplicación de la ley, también la creación del derecho queda cada vez más ligada a procedimientos de tipo formal y con ello a la competencia profesional (Habermas, 2023, p. 154, grifo nosso).

Por fim, ao se vislumbrar no Direito um verdadeiro sistema “coordenador de ações”, que, diga-se, produz resultados espantosamente interessantes em termos de integração social (basta ver a cadeia de atividades que desenvolvem no âmbito do Direito Administrativo e na realização de Políticas Públicas, por exemplo, bem como o funcionamento de todas as demais políticas e serviços públicos), observa-se, cada vez mais urgente, a necessidade de transformação da lógica paradigmática que envolve a Gestão da Coisa Pública em relação às pessoas (nos termos do que se propõe a presente obra).

Para tornar operativa a passagem da racionalidade comunicativa à prática administrativa, apresenta-se o seguinte quadro de correspondência entre pretensões de validade e rotinas de decisão no cotidiano do Estado. Ele funciona como checklist mínimo de qualidade decisória e como trilha de documentação para controle e aprendizado.

---

<sup>73</sup> E o que ocorre quando a tecnoburocracia de Estado, conjugada aos interesses de mercado e das elites dominantes, radicalizam o afastamento entre gestão dos interesses comunitários e esferas públicas não governamentais. Dá-se o que Leighninger chama de “professionalization of public management”, no sentido negativo desta expressão, ou seja, causando: the alienation between citizens and government, e, por sua vez, a ruptura da legitimidade do exercício do poder, em face de decisões impositivas as quais são ilegítimas no entender dos atores, apesar de terem surgido legalmente à luz dos princípios constitucionais vigentes”. (Leal, 2011).

Quadro 7 - Pretensões de validade e seus equivalentes administrativos

| Pretensão de validade      | Pergunta de teste  | Procedimento administrativo correspondente   | Evidência mínima e registro  |
|----------------------------|--|--|--|
| Verdade                    | O dado usado é correto e atualizável                         | verificação técnica, transparência ativa, referência explícita à base de dados         | nota técnica, planilha ou dataset citado, carimbo de data e versão           |
| Correção                   | A norma foi aplicada com coerência e proporcionalidade       | motivação qualificada, matriz de aderência normativa, consulta pública quando cabível  | quadro normativo citado, matriz de aderência preenchida, análise de impactos |
| Veracidade                 | Houve boa-fé, abertura a crítica e resposta às contribuições | registro de participação, relatório de respostas às contribuições, trilha de auditoria | ata de reunião, relatório de respostas, log de versões                       |
| Compreensibilidade pública | A decisão é inteligível ao público afetado                   | sumário executivo claro, glossário, publicação acessível                               | sumário em linguagem simples, página pública com perguntas frequentes        |
| Revisabilidade             | Há caminho institucional para revisar a decisão              | previsão de revisão periódica, recurso administrativo, avaliação ex post               | cláusula de revisão, cronograma, indicadores definidos ex ante               |

Fonte: *Elaboração própria*

O quadro acima ancora a dimensão discursiva da decisão pública em rotinas verificáveis; a seção 4.2 aprofunda o que permite que essas rotinas se reproduzam e coordenem a ação em contextos complexos.

À luz de Habermas, a Administração Pública (e, em especial, os servidores públicos), deixam de ser simples executores de comandos normativos para serem reconhecidos como participantes necessários de uma rede de deliberação institucionalizada. Decisões administrativas passam a ser vistas como pretensões de validade dirigidas a destinatários concretos, que só alcançam legitimidade quando podem ser justificadas em termos compreensíveis, criticáveis e revisáveis. Nesse enquadramento, recolocar o servidor no centro significa vê-lo como coprodutor de decisão: alguém que interpreta normas, formula razões, reage a críticas e, com isso, influencia o modo como o *Estado realiza direitos*.

A articulação entre essas pretensões de validade e a gestão acabará surgindo, inevitavelmente, dessa forma, precisamente na conversão de exigências discursivas em rotinas administrativas verificáveis. A pretensão de verdade se traduz em práticas de uso de dados confiáveis, notas técnicas, transparência ativa e registros de fonte e atualização das informações (a ser detalhado no capítulo referente as matrizes e seus impactos):

A articulação entre as pretensões de validade e a gestão concreta ocorre quando exigências discursivas são convertidas em mecanismos administrativos verificáveis, capazes de orientar decisões, reduzir arbitrariedades e gerar coordenação.

Na prática, cada pretensão habermasiana desdobra-se em instrumentos específicos de gestão pública: (i) a *pretensão de verdade* materializa-se, por exemplo, em rotinas de

qualificação técnica (uso obrigatório de bases de dados auditáveis, notas técnicas com fontes explícitas, transparência ativa e carimbo de atualização das informações); (ii) a *pretensão de correção jurídica* transforma-se em mecanismos normativos (matrizes de aderência, análises de impacto regulatório, pareceres com motivação qualificada e justificativas que explicam por que determinada solução administrativa é proporcional e adequada ao caso); (iii) a pretensão de *veracidade e compreensibilidade* converte-se em dispositivos participativos e comunicacionais (consultas públicas, registros de contribuições, relatórios de respostas às críticas, sumários executivos em linguagem simples, glossários e documentos acessíveis)<sup>74</sup>; e (iv) a pretensão de revisabilidade torna-se mecanismo institucional (cláusulas de revisão periódica, trilhas para recurso administrativo, avaliação ex post e arranjos formais de substituição de decisões inválidas).

Esses instrumentos mostram que o vocabulário habermasiano não permanece no plano abstrato (e que será avaliado em seu potencial conforme apresentação das diretrizes): ele fornece um *kit operativo* que orienta práticas decisórias, organiza fluxos de gestão e qualifica a atuação dos servidores, permitindo enxergar a “teoria deliberativa” como motor de inovação incremental e como método para aumentar a qualidade, a transparência e a legitimidade das decisões administrativas.

Nesse registro, a pretensão de verdade conecta o sistema administrativo a acoplamentos cognitivos com ciência e dados; a pretensão de correção é testada pelos programas jurídicos que orientam a aplicação de códigos; a veracidade estabiliza expectativas de confiança entre organizações; a compreensibilidade pública favorece acoplamentos com a esfera pública e com sistemas de controle; e a revisabilidade institucionaliza o mecanismo de substituição de decisões, pelo qual comunicações inválidas são corrigidas sem ruptura do sistema.

Assim, o que Habermas oferece como exigências de justificação ganha, em 4.2, uma gramática sistêmica de decisões que explica como essas exigências se incorpora a procedimentos, registros e rotinas que mantêm o sistema administrativo em rota.

---

<sup>74</sup> A promulgação da Lei nº 15.263/2025 instituiu a Política Nacional de Linguagem Simples, estabelecendo deveres concretos de clareza, acessibilidade e inteligibilidade na comunicação administrativa. Embora denominada “política nacional”, o diploma funciona, em termos sistêmicos, como um instrumento transversal de governança comunicacional, condicionando atos administrativos, formulários, portarias e comunicações oficiais a padrões mínimos de compreensão pública. Trata-se de um marco que reforça, no plano normativo, a exigência habermasiana de compreensibilidade das decisões e amplia o conjunto de competências funcionais exigidas dos servidores (como redação clara, estruturação de mensagens e transparência ativa). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 01.11.2025.

Já na teoria dos sistemas de Luhmann (que se apresenta em seus elementos no item que segue) descreve a Administração e o Direito como sistemas autopoieticos que reduzem complexidade por meio de comunicações codificadas e programas decisórios.

#### 4.2 BASE TEÓRICA II: LUHMANN, SISTEMAS, DECISÕES E ACOPLAMENTOS

Após a análise dos fundamentos habermasianos, é oportuno voltar o olhar à teoria sistêmica de Niklas Luhmann, cuja compreensão da sociedade como um conjunto de sistemas autopoieticos oferece uma leitura refinada sobre a dinâmica interna das instituições públicas e a forma como elas se comunicam, reproduzem e se legitimam no ambiente estatal.

Para os fins do objeto deste trabalho, a teoria de Niklas Luhmann<sup>75</sup> revela-se essencial ao compreender a Administração Pública como um sistema autopoietico, que se mantém e se transforma por meio de suas próprias comunicações. Nesse contexto, o servidor público emerge como elemento operacional dessa autopoiese, atuando na reprodução e atualização das práticas administrativas que asseguram a continuidade e a legitimidade do sistema estatal. É preciso entendê-lo, portanto, nos elementos desta teoria e suas proposições a serem estendidas ao contexto das políticas públicas (fundamentais para as conclusões deste trabalho).

Assim sendo, ao falar-se de correlação entre Políticas Públicas, servidor público, e teoria sistêmica, torna-se, necessário, num primeiro momento, entender que não se tratam de institutos com clareza definida e acabados acerca do seu próprio conceito. Não obstante, para que se avance neste tema, é necessário filiar-se a uma compreensão que se possa conceituar e caracterizar o estudo e para que se busquem resultados mais adequados.

Assim, busca-se lançar olhares por intermédio da aplicação desta abordagem sistêmica (que se alinhará em seus termos agregadores à teoria da ação comunicativa habermasiana), e que parece bem responder aos anseios da definição da Política Pública em si, ou seja, entendê-la como sistema e os seus próprios contornos jurídicos<sup>76</sup>, além de servir como constructo para

---

<sup>75</sup> O modelo teórico formulado por Luhmann (cujo contorno inicial aparece em *Sistemas Sociais*) ultrapassa a condição de uma teoria setorial. Trata-se de um arcabouço de alcance universal, concebido para oferecer bases analíticas à investigação sociológica de múltiplas dimensões da vida social: economia, política, ciência, moral, educação, arte e até as formas comunicativas do amor. Nas palavras do autor, “tenho a convicção de que todos os estados de coisas sociais podem ser descritos com ajuda desta teoria, naturalmente, desde uma perspectiva específica” (Luhmann, 1992).

<sup>76</sup> É impossível isolar e desconectar o direito das políticas públicas. Caso se observe os direitos fundamentais como uma unidade fruída por determinado indivíduo ou grupo, perde-se parte da explicação sobre direito fundamental. O conteúdo de um direito fundamental é complexo e envolve um conjunto de ações planejadas e intencionadas. O conteúdo do direito pressupõe na verdade configura uma política pública (Reck, 2023, p. 68-69)

as melhores conclusões acerca do papel de decisão a ser compreendido no âmbito dos agentes públicos da Administração Pública.

Assim, para se pensar uma verdadeira leitura sistêmica em políticas públicas, necessário se faz lançar mão de conceitos capazes de abranger, em verdade, o próprio complexo de dados, operações e fluxo de decisões para sua compreensão. Significa, portanto, criar verdadeiras distinções e categorias, sendo estes constructos capazes de efetivamente otimizar os fluxos decisórios (Bitencourt, Reck, 2021).

Desta forma, em apertada síntese, nos filiamos a compreensão de Bitencourt e Reck (2021), que propõem a caracterização e a conceituação de Políticas Públicas através da inserção dos elementos “tempo” e do elemento “direito fundamental” como formas de redução efetiva e adequada para a verdadeira compreensão do entendimento das Políticas Públicas. Em outras palavras, se reduz a denominação e categorização de política pública à determinados campos de ampla generalidade vinculadas a Direitos Fundamentais.

E destacamos que a Política Pública, em sua acepção jurídica (da qual nos filiamos para o decorrer desta obra), o fará pelo medium do Direito. Considerando que o “campo jurídico” é um sistema que resolve os seus conflitos (ao mesmo tempo onde se criam outros), temos que com base no próprio Direito pode a Política Pública valer-se das própria “linguagem jurídica” para promover a sua evolução e o seu desenvolvimento, impondo, por exemplo, a própria utilização de códigos definidos e a existência dos programas , para além do fato da própria capacidade do Direito quanto à estruturação e produção de expectativas normativas , isto é, na capacidade jurídica de ordenar ações, reduzir complexidades, e formular decisões que privilegiem a coletividade através de um alto grau de previsibilidade por intermédio do uso de recursos e poderes inerentes ao próprio Direito. Noutras palavras:

Pode-se dizer que o Direito é um sistema de coordenação de ações. A partir de decisões jurídicas, coordena-se a ação/decisão em um ou outro sentido. É isto que é o Direito: uma grande forma de coordenar decisões, de ligar uma decisão querida/desejada na outra. A maneira pela qual se liga uma ação na outra é através de normas. Através de quadros normativos aumenta-se a possibilidade de cooperação pela formação de redes de decisões [...]. As Políticas Públicas sem dúvida nenhuma ganha possibilidades analíticas se for inserido o médium do Direito. A partir da linguagem jurídica, ou seja, de expectativas normativas estabelecidas ou na forma de programas condicionais se x-y ou na forma de programas finalísticos torna-se possível planejar a ação futura dos agentes (Bitencourt; Reck, 2021, p. 23-24) (grifos não originais).

Tratando-se justamente da complexidade, e a necessidade de reduções, é que destacamos a necessidade deste enfrentamento, visto que o sistema social (tal como os sistemas em geral), por sua natureza, apresenta um conjunto quase “infinito” de possibilidades de eventos, isto é, um sem-número de arranjos sociais capazes de produzir eventos na sociedade.

Luhmann apresenta nesse sentido:

Antes bien, mediante la decisión, es traspasada la unidad de la diferencia de alternativas a la alternativa escogida, de tal manera que en el resultado • de la decisión permanece como historia y contingencia, aparece y es constataca como tal [...]. (Luhmann, 1997, p. 10).

Ao aprofundar a compreensão da dinâmica organizacional sob a ótica sistêmica, é necessário reconhecer que decisões administrativas não se esgotam em atos isolados, mas compõem cadeias operacionais interdependentes. Organizações públicas, inseridas em ambientes de alta complexidade, não podem funcionar apenas pela soma de decisões pontuais: precisam desenvolver mecanismos internos de reflexão, níveis decisórios diferenciados e dispositivos de coordenação capazes de absorver incertezas, estabilizar expectativas e dar continuidade à ação coletiva.

É nesse ponto que a teoria de Luhmann revela sua força explicativa, ao descrever como estruturas organizacionais produzem e reproduzem decisões a partir de acoplamentos sucessivos, num processo no qual cada decisão pressupõe, condiciona e reorganiza decisões anteriores e posteriores.

Se puede suponer que, una cierta indirección y el requisito de efectos en cadena necesitan realzar (poner de relieve) los efectos de ligazón y establecer niveles de decisión correspondientemente reflexivos. Las organizaciones diferencian así a menudo en sí mismas un ámbito para la administración o gerencia (Luhmann, 1997, p. 51)

O trecho evidencia de maneira direta como organizações públicas, diante de encadeamentos decisórios cada vez mais complexos, precisam criar níveis reflexivos de gestão que tornem possível o “efeito de ligação” entre decisões. Isso dialoga profundamente com o eixo central desta tese: políticas públicas são entendidas como redes decisórias, e servidores públicos são operadores essenciais dessa reflexividade organizacional.

Ganha-se, muito, em termos de Políticas Públicas, portanto, ao tornar o complexo do mundo, em um número mais restrito e de maior evidência acerca de suas possibilidades (ainda que não se tenham garantias/expectativas) de que as mesmas se cumpram efetivamente (Luhmann, 2021).

A teoria de Luhmann convida a deslocar o olhar da decisão como um ato psicológico individual para a decisão como operação comunicativa que produz diferença dentro de um sistema. Ao afirmar que “una decisión es una operación que selecciona una posibilidad y, al hacerlo, descarta otras. En este sentido, toda decisión produce diferencia” (Luhmann, 1997),

ele nos ajuda a perceber que decidir, na Administração Pública, não é apenas optar entre caminhos possíveis, mas criar, a cada escolha, a própria continuidade operacional do aparelho estatal. Uma decisão administrativa não descreve o mundo (ela produz uma diferença no interior da organização que, por sua vez, condiciona decisões futuras e rearranja as premissas às quais servidores e gestores deverão responder).

Assim, quando um órgão interpreta uma norma, firma um entendimento, define um procedimento ou adota um parecer, ele faz exatamente isso: produz diferença que se sedimentará em rotinas, expectativas e práticas, e que influirá diretamente sobre a execução das políticas públicas.

Essa diferença só se mantém porque decisões nunca operam isoladamente; elas se entrelaçam numa rede contínua que sustenta a organização. Nesse sentido, Luhmann observa que “las decisiones están insertas en una red de decisiones. *Ninguna decisión es aislada, cada una remite a decisiones anteriores y anticipa decisiones futuras*” (Luhmann, 1997).

É essa natureza encadeada que revela a própria racionalidade do Estado contemporâneo: pareceres remetem a manuais, manuais remetem a entendimentos prévios, decisões de chefia remetem a decisões técnicas, e tudo isso se projeta em revisões posteriores, controle interno e controle externo. No cotidiano do serviço público, servidores não lidam com decisões soltas, mas com decisões que fazem sentido apenas porque outras foram tomadas antes e porque outras, inevitavelmente, precisarão ser tomadas depois. Ao compreender isso, o leitor percebe que políticas públicas nada mais são do que sequências reiteradas e acopladas de decisões que reduzem complexidade e mantêm a operação do sistema estatal frente à incerteza.

Antes de avançar propriamente sobre o Estado e sobre as políticas de pessoal enquanto políticas públicas, impõe-se um movimento analítico prévio, voltado à compreensão dos conceitos de organização, decisão e política no interior da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Essa opção teórica não decorre de uma escolha meramente expositiva, mas de uma exigência estrutural do próprio modelo sistêmico, que não toma o Estado como categoria originária, mas como uma configuração histórica derivada de acoplamentos entre sistemas funcionalmente diferenciados (Luhmann, 2016).

Na teoria luhmanniana, organizações são compreendidas como sistemas sociais que se reproduzem exclusivamente por meio de decisões. Diferentemente de abordagens clássicas, que descrevem organizações a partir de fins, vontades coletivas ou estruturas hierárquicas fixas, Luhmann desloca o foco para o critério operacional: uma organização existe enquanto decisões remetem a decisões, formando cadeias seletivas que delimitam o campo do decidível (Luhmann, 1997). A decisão não é, assim, um simples ato isolado, mas uma operação que

simultaneamente reduz e produz complexidade, pois, ao selecionar uma alternativa, exclui outras, ao mesmo tempo em que gera novas necessidades decisórias.

Esse ponto é fundamental para compreender o funcionamento das organizações modernas, especialmente as organizações estatais. Ao contrário do que sugerem modelos racionalistas ou gerencialistas, o aumento do número de decisões não implica maior controle centralizado. Pelo contrário, como demonstra Luhmann, a proliferação decisória tende a reduzir a capacidade de direção direta, deslocando o controle para premissas de decisão mais abstratas, como programas, estruturas organizacionais, critérios de pessoal e redes de comunicação (Luhmann, 1997). A organização passa a operar, então, menos por comandos diretos e mais por expectativas estabilizadas sobre como se deve decidir.

Nesse contexto, ganha centralidade a noção de decisões sobre decisões, isto é, decisões que não resolvem diretamente problemas materiais, mas estabelecem condições estruturais para que outras decisões possam ocorrer. Luhmann identifica, nesse plano, três conjuntos decisórios particularmente relevantes: decisões sobre pessoal (recrutamento, alocação, progressão), decisões programáticas (critérios de correção do decidir) e decisões organizacionais (competências, fluxos comunicacionais e instâncias decisórias) (Luhmann, 1997). Esses elementos não atuam de forma isolada; ao contrário, condicionam-se mutuamente e constituem o núcleo estrutural das organizações complexas.

Essa formulação oferece uma chave analítica especialmente fecunda para a compreensão da administração pública. O agir administrativo não pode ser adequadamente descrito como mera execução da lei, tampouco como expressão direta de intenções subjetivas dos agentes. Trata-se, antes, de um processo contínuo de produção de decisões que se apoiam em decisões anteriores e se orientam por expectativas de decisões futuras, formando cadeias decisórias relativamente estáveis. A racionalidade administrativa, nesse sentido, não é uma racionalidade de fins, mas uma racionalidade sistêmica de manutenção da capacidade decisória sob condições de incerteza (Luhmann, 1997).

É a partir desse pano de fundo que se torna possível introduzir o conceito de política na teoria de Luhmann. Diferentemente das concepções normativas ou substancialistas, a política é definida funcionalmente como o sistema responsável pela produção de decisões coletivamente vinculantes (Luhmann, 1995). Seu código específico organiza-se em torno da distinção governo/oposição, o que permite ao sistema político manter alternativas decisórias abertas mesmo após a tomada de decisões, assegurando a continuidade da comunicação política.

A política, contudo, não opera isoladamente. Para que suas decisões se estabilizem no tempo, ela depende de acoplamentos estruturais com outros sistemas, especialmente o direito e

as organizações. O direito transforma decisões políticas em expectativas normativas juridicamente estabilizadas, enquanto as organizações (em especial a administração pública) tornam essas decisões operacionalizáveis no cotidiano (Luhmann, 2016). Esse arranjo evidencia que política, direito e administração não se confundem, ainda que se encontrem estruturalmente acoplados.

Nesse sentido, o Estado não pode ser compreendido, na perspectiva sistêmica, como um sujeito unitário ou como um centro soberano de decisão. O Estado emerge como uma forma histórica de acoplamento entre o sistema político, o sistema jurídico e sistemas organizacionais, territorialmente delimitada e institucionalmente estabilizada (Luhmann, 2016). Trata-se de uma organização parcial da sociedade, no sentido de que não abarca todas as comunicações sociais, mas estrutura, em determinado território, a produção de decisões politicamente e juridicamente vinculantes.

Essa concepção permite superar tanto leituras voluntaristas quanto abordagens normativistas do Estado. O Estado não decide porque quer, nem apenas porque deve, mas porque dispõe de estruturas organizacionais que tornam determinadas decisões possíveis, aceitáveis e reproduzíveis. A territorialidade, nesse contexto, não é apenas um dado geográfico, mas um elemento estrutural que delimita a abrangência das decisões e dos acoplamentos entre sistemas funcionais (Luhmann, 2016).

Ao compreender o Estado como organização decisória acoplada a sistemas funcionais, torna-se possível reinterpretar o cotidiano da administração pública. Pareceres remetem a manuais, manuais remetem a entendimentos consolidados, decisões de chefia remetem a decisões técnicas anteriores, e todas essas decisões se projetam em controles internos e externos futuros. O servidor público não lida com decisões isoladas, mas com cadeias decisórias que só fazem sentido porque se inserem em uma sequência temporal e organizacionalmente estruturada (Luhmann, 1997).

Essa lógica também explica por que a burocracia não pode ser reduzida à ideia de rigidez ou imobilismo. Como demonstra Luhmann, organizações burocráticas operam frequentemente por deslocamentos temporais e sociais das decisões: decide-se parcialmente, adia-se o núcleo decisório, envolve-se outros atores, redistribuem-se responsabilidades. O movimento comunicacional substitui a imobilidade, permitindo ao sistema manter sua operação com menor carga decisória direta (Luhmann, 1997). Trata-se de uma estratégia sistêmica de absorção de incerteza, e não de uma patologia administrativa.

Nesse cenário, a inovação assume um significado específico. Inovar, para Luhmann, não é simplesmente reformar ou melhorar, mas decidir de modo contraindutivo, isto é,

contrariando expectativas estabilizadas (Luhmann, 1997). A inovação altera estruturas decisórias e força o sistema a reorganizar suas expectativas. Por isso, não pode ser plenamente planejada nem garantida. Inovações bem-sucedidas frequentemente surgem como respostas contingentes a irritações do ambiente e só se estabilizam quando são incorporadas às cadeias decisórias da organização.

Esse ponto revela-se particularmente relevante para a análise das políticas de pessoal. Decisões sobre recrutamento, avaliação, capacitação e progressão funcional não são meramente instrumentais; elas configuram premissas decisórias que influenciam todo o funcionamento da administração pública. Ao definir quem decide, como decide e com base em quais critérios, as políticas de pessoal moldam a capacidade do Estado de aprender, adaptar-se e inovar (Luhmann, 1997).

Dessa forma, compreender políticas públicas (e, em especial, políticas de pessoal) como sequências reiteradas e acopladas de decisões permite deslocar o debate de uma perspectiva exclusivamente normativa para uma análise estrutural do funcionamento do Estado. Políticas públicas não se reduzem a programas ou intenções governamentais, mas consistem em arranjos decisórios que reduzem complexidade e mantêm a operação do sistema estatal frente à incerteza (Luhmann, 1995; Luhmann, 2016).

É precisamente nesse ponto que se insere a contribuição central desta tese. Ao mobilizar a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, em diálogo com outras matrizes teóricas, busca-se compreender como o agente público atua no interior dessas cadeias decisórias e como políticas de pessoal podem ser concebidas de modo a ampliar a capacidade de coordenação, aprendizagem e inovação do Estado. Trata-se, portanto, de analisar o regime jurídico e organizacional do serviço público não como obstáculo, mas como condição estrutural para a produção de decisões estatais mais estáveis, reflexivas e adaptativas no ciclo das políticas públicas.

Essa interdependência entre decisões exige que organizações públicas criem níveis reflexivos de gestão capazes de absorver os efeitos em cadeia. Por isso, Luhmann destaca que *“una cierta indirección y el requisito de efectos en cadena necesitan realzar los efectos de ligazón y establecer niveles de decisión correspondientemente reflexivos; las organizaciones diferencian así un ámbito para la administración o gerencia”* (Luhmann, 1997).

A Administração Pública só consegue sustentar políticas contínuas porque diferencia, em seu interior, unidades como coordenações, diretorias, comissões e setores especializados. Essas estruturas não são meros arranjos burocráticos: são mecanismos que tornam possível manter a coerência, revisar rumos, absorver desvios e estabilizar expectativas. Dentro dessas

estruturas reflexivas, o servidor público atua como operador sensível das rotinas: instrui processos, revisa entendimentos, produz análises e mantém viva a capacidade da organização de se corrigir e se atualizar.

A contingência, para Luhmann, não é exceção: ela é estrutural. Ele lembra que “*la decisión es siempre una elección bajo riesgo, pues depende de supuestos que nunca pueden ser completamente asegurados*” (1997). Isso significa que nenhuma decisão administrativa (seja ela técnica, jurídica ou política) pode garantir integralmente seus pressupostos. Cada escolha envolve incerteza sobre efeitos futuros, resistência de atores, limitações de informação e possibilidades de revisão. Em vez de ver isso como fragilidade, Luhmann o trata como condição de funcionamento: é porque o Estado sabe que decide sob risco que cria instrumentos de revisão, controle e substituição de decisões. Recursos administrativos, pareceres revisáveis, auditorias, notas técnicas complementares, retrabalhos e reinterpretações nada mais são do que manifestações dessa estrutura sistêmica de decisões sob risco. E, novamente, são os servidores quem operam esses mecanismos, sustentando a continuidade do sistema apesar (ou justamente por causa) da contingência.

Esse horizonte de contingência conecta-se diretamente com a ideia de memória organizacional. Luhmann é claro ao afirmar que “*las alternativas descartadas no desaparecen; permanecen como posibilidades latentes que pueden ser reactivadas en decisiones posteriores*” (Luhmann, 1997).

Isso significa que a Administração Pública não descarta completamente aquilo que deixa de usar; ela arquiva, documenta, registra, traduz em pareceres, consolida em normativos e acumula como possibilidade para o futuro. A cada ciclo de políticas públicas (do planejamento à execução), observa-se essa presença da memória: alternativas rejeitadas hoje podem ser retomadas amanhã, em novos arranjos. E os servidores são, nesse processo, os guardiões e (re)articuladores dessa memória. Eles reativam interpretações antigas, recuperam soluções abandonadas, reinterpretam acúmulos e mantêm vivo o repertório institucional que permite inovação incremental.

Assim, a decisão só se converte em operação organizacional quando ultrapassa o plano da intenção individual. Luhmann enfatiza que “*las decisiones de los individuos, una vez introducidas en la organización, se transforman en decisiones de la organización y se diluyen en la cadena de decisiones que configuran el sistema*” (Luhmann, 1997). O que o indivíduo pretende é irrelevante; o que importa é como a organização absorve e transforma essa pretensão em comunicação dotada de validade interna. Essa observação é decisiva para compreender o servidor público na matriz pragmático-sistêmica desta tese. Ele não atua como agente isolado,

mas como ponto de acoplamento entre níveis decisórios. Sua decisão (seja técnica, interpretativa ou procedimental), uma vez emitida, deixa de ser “*dele*” e passa a compor a estrutura comunicativa da Administração. É esse deslocamento que explica por que o regime jurídico do servidor tem centralidade no ciclo das políticas públicas: é ali, na **microdecisão** cotidiana, que a política se realiza ou fracassa.

O ato de decidir, para Luhmann, não descreve a realidade; ele reproduz a organização. Daí a pertinência de sua observação de que “*decidir no describe el mundo; decidir reproduce una estructura interna que permite a la organización continuar sus operaciones*” (Luhmann, 1997). Esse ponto ajuda a esclarecer como políticas públicas continuam existindo mesmo quando seus contextos mudam radicalmente. Não é o mundo que sustenta a política; é a continuidade decisória da organização. Por isso, a estabilidade normativa e procedimental é tão decisiva, e por isso servidores (ao manterem decisões operativas, justificadas e reproduzíveis) tornam-se elementos-chave da capacidade estatal. Eles não “executam ordens”; eles asseguram que a organização continue operando mesmo quando o ambiente externo se altera, mantendo a política viva por meio de decisões sequenciais.

A teoria luhmanniana, ao ser lida dessa forma, oferece ao debate sobre políticas públicas e regimes jurídicos dos servidores um conjunto de ferramentas que prepara o terreno para as diretrizes deste trabalho. Em primeiro lugar, fornece **(i)** *a ideia de decisão como operação que produz diferença, essencial para compreender microdecisões administrativas. Oferece também (ii) a noção de redes decisórias, fundamental para entender coordenação e acoplamento no ciclo das políticas. Acrescenta (iii) a percepção de risco e contingência como elementos estruturantes da ação administrativa, justificando mecanismos de revisão e accountability. Traz ainda (iv) o conceito de memória organizacional como base da inovação incremental e da capacidade estatal. Introduce, além disso, (v) a distinção entre intenção individual e decisão organizacional, imprescindível para qualificar o papel do servidor. E, finalmente, entrega (vi) a compreensão de que organizações se diferenciam reflexivamente para lidar com complexidade, iluminando caminhos para pensar competências, rotinas e desenho institucional.* Esses elementos, como se verá mais adiante, convergem diretamente para as diretrizes propostas, permitindo reinterpretar regime jurídico, capacidades institucionais e práticas decisórias sob uma lente pragmático-sistêmica capaz de conectar fundamentos teóricos à efetiva coordenação das ações públicas.

A exposição precedente buscou apresentar, em linhas gerais, alguns dos elementos centrais da teoria de Luhmann que interessam diretamente ao problema desta tese (não com a pretensão de esgotar uma arquitetura teórica vasta, complexa e multiestratificada), mas de

destacar pontos que dialogam com a sociologia dos sistemas, com a teoria social e com a compreensão das organizações como redes decisórias operativas.

Atravessamos, assim, noções como decisão, acoplamento, contingência, memória e diferenciação organizacional, elementos suficientes para preparar o terreno conceitual desta matriz pragmático-sistêmica sem a ambição de capturar todas as camadas de uma obra que se estende muito além da Administração Pública.

Ao longo da exposição precedente, tornou-se evidente que a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann desloca o eixo tradicional da análise jurídica e administrativa. O direito deixa de ser compreendido como simples conjunto de normas prescritivas ou como reflexo da vontade política, passando a ser concebido como um sistema funcional da sociedade, dotado de racionalidade própria e de uma função específica: a estabilização de expectativas normativas em contextos de alta complexidade e contingência (Luhmann, 2016).

Esse ponto é decisivo para a presente pesquisa. Ao falar em políticas públicas, regimes jurídicos e decisões administrativas, não se trata apenas de identificar comandos normativos ou intenções governamentais, mas de compreender como o direito estrutura expectativas, absorve incerteza e permite que decisões sejam aceitas como vinculantes mesmo diante da possibilidade permanente de frustração.

Nesse sentido, Luhmann afirma de modo explícito que a função do direito não reside na eliminação do conflito ou na garantia empírica de comportamentos conformes, mas na criação de expectativas normativas resistentes à decepção:

A forma normativa da expectativa encontra-se explicitamente ajustada às surpresas. Ela pressupõe o acoplamento — ainda que não a congruência — entre sistemas de consciência e comunicação, sendo preparada para um fluxo incessante de frustrações de expectativas. Dispõe também, na forma do direito, de estruturas de captação que impedem que essa constante frustração conduza à anulação das estruturas” (Luhmann, 2016, p. 595).

Essa formulação é central porque rompe com leituras normativistas clássicas. O direito não existe para assegurar que todos ajam conforme a norma, mas para garantir que, mesmo quando a norma é violada, a expectativa normativa possa ser mantida e reproduzida. A norma jurídica, portanto, não elimina a contingência; ela a domestica, tornando-a socialmente suportável.

Essa compreensão ilumina de maneira particularmente fecunda o funcionamento da Administração Pública. No cotidiano administrativo, decisões são tomadas sob incerteza permanente: incerteza quanto aos fatos, quanto às consequências, quanto às reações futuras de

órgãos de controle, tribunais, gestores e da própria sociedade. É precisamente nesse cenário que o direito atua como estrutura de estabilização, permitindo que decisões sejam tomadas sem que cada agente precise recalcular, a todo momento, a totalidade das consequências possíveis.

Luhmann deixa claro que essa função estabilizadora do direito só pode ser compreendida adequadamente quando se reconhece seu caráter sistêmico e autopoietico. O direito não recebe normas prontas do ambiente político ou moral, mas opera segundo seus próprios critérios, reagindo ao ambiente por meio de irritações, e não por determinações diretas:

“Os acoplamentos estruturais jamais introduzem normas do ambiente no sistema do direito, só fazem provocar irritação. A forma ‘acoplamento estrutural’ não constitui um tema normativo, como se pudesse ser prescrita. Ela se erige ortogonalmente em relação às operações que dão lugar a estruturas próprias do sistema (normas)” (Luhmann, 2016, 596).

Essa passagem é crucial para afastar leituras simplificadoras sobre a relação entre política pública e direito. Políticas públicas não se transformam automaticamente em direito, nem o direito se reduz a um instrumento dócil da política. O que existe é um acoplamento estrutural entre sistemas funcionalmente diferenciados, no qual decisões políticas provocam irritações no sistema jurídico, que reage segundo sua própria lógica, seus códigos e seus programas.

Essa distinção ganha especial relevância quando se trata do regime jurídico dos servidores públicos. As normas que disciplinam ingresso, carreira, responsabilidades e competências não são meros reflexos de escolhas políticas contingentes, mas sedimentações jurídicas de decisões anteriores, que passam a operar como premissas decisórias para decisões futuras. O direito, nesse contexto, atua como memória institucional e como filtro seletivo da complexidade. Luhmann enfatiza que essa função do direito só se torna plenamente visível em sociedades funcionalmente diferenciadas, nas quais política, direito e organização não se confundem:

“Partiremos da ideia de que não se trata de um sistema único caracterizável pelo conceito de Estado, mas de dois sistemas diversos, cada qual fechado em sua operação, com suas respectivas formas, codificações e programas. A percepção de unidade fornecida pelo conceito de Estado é historicamente compreensível, mas perde força explicativa à medida que se observa a dinâmica própria dos sistemas político e jurídico” (Luhmann, 2016, p.559).

Essa observação permite reinterpretar o Estado não como sujeito unitário, mas como ponto de interseção entre sistemas distintos, cada qual operando segundo sua racionalidade própria. A administração pública, por sua vez, aparece como uma organização decisória que transforma expectativas jurídicas e decisões políticas em decisões operacionais concretas.

Neste ponto, Luhmann demonstra que organizações existem enquanto conseguem reproduzir cadeias de decisões que remetem a decisões anteriores e criam condições para decisões futuras (Luhmann, 1997). No caso das organizações estatais, essas cadeias são fortemente condicionadas por expectativas normativas jurídicas.

O direito, portanto, não dita cada decisão administrativa, mas estrutura o espaço do decidível, delimitando alternativas aceitáveis e fornecendo critérios de correção *ex post*. Isso explica por que pareceres, manuais, precedentes administrativos e entendimentos consolidados assumem papel tão central na prática administrativa: eles funcionam como mecanismos de absorção de incerteza, reduzindo o risco decisório individual.

Essa lógica se conecta diretamente com a concepção luhmanniana de poder. Em Poder, Luhmann insiste que o poder não deve ser entendido como capacidade de impor à vontade, mas como meio de comunicação que reduz a discrepância entre seleções possíveis (Luhmann, 1995). O poder opera, assim, não pela coerção permanente, mas pela antecipação de decisões e pela neutralização da vontade contrária. Nas palavras do autor:

“A função do poder consiste em assegurar cadeias possíveis de efeitos, independentemente da vontade do participante sujeito ao poder, o desejo ou não. A causalidade do poder consiste em neutralizar à vontade, não necessariamente em dobrá-la” (Luhmann, 1995, p 18).

Essa formulação tem consequências diretas para a compreensão da burocracia e da atuação do servidor público. O agir administrativo não se explica pela vontade individual do agente, nem por sua intenção subjetiva, mas pela inserção do servidor em cadeias decisórias institucionalizadas, nas quais expectativas normativas e organizacionais moldam o campo de ação possível.

Daí decorre uma distinção fundamental para esta tese: a diferença entre intenção individual e decisão organizacional. Mesmo quando um servidor “decide”, essa decisão só adquire relevância institucional se puder ser reconhecida como decisão da organização, isto é, se puder ser conectada a decisões anteriores e servir de premissa para decisões posteriores (Luhmann, 1997).

Essa perspectiva permite compreender por que mecanismos de controle, revisão, accountability e responsabilização não são elementos externos ou patológicos do sistema administrativo, mas componentes estruturais de sua racionalidade. Em contextos de risco e contingência, a possibilidade de revisão futura não paralisa a decisão presente; ao contrário, viabiliza que ela seja tomada.

Nesse sentido, a memória organizacional assume papel decisivo. Luhmann demonstra que organizações complexas dependem de estruturas que permitam reter decisões passadas, não como fatos imutáveis, mas como expectativas estabilizadas que podem ser reativadas, reinterpretadas ou superadas (Luhmann, 1997). Essa memória é condição tanto da estabilidade quanto da inovação incremental.

A inovação, aliás, só pode ser compreendida, na teoria luhmanniana, como um decidir contra indutivo, isto é, uma decisão que rompe expectativas estabilizadas e força o sistema a reorganizar suas premissas (Luhmann, 1997). Não se trata, portanto, de simples reforma normativa ou de criatividade individual, mas de um processo organizacional complexo, que envolve risco, aprendizagem e reconfiguração de expectativas.

É exatamente nesse ponto que a teoria de Luhmann oferece um conjunto de ferramentas particularmente fecundo para o debate sobre políticas públicas e regimes jurídicos dos servidores. Ao compreender o direito como estabilizador de expectativas, a organização como rede decisória e o poder como meio de comunicação, torna-se possível reinterpretar o papel do servidor público não como mero executor de normas, mas como agente situado no centro operativo de cadeias decisórias altamente complexas.

Dessa forma, a teoria luhmanniana, lida nessa chave, prepara diretamente o terreno para as diretrizes deste trabalho. Em primeiro lugar, fornece (i) a ideia de decisão como operação que produz diferença, essencial para compreender microdecisões administrativas (Luhmann, 1997). Oferece também (ii) a noção de redes decisórias, fundamental para entender coordenação e acoplamento no ciclo das políticas públicas (Luhmann, 1997; 2016). Acrescenta (iii) a percepção de risco e contingência como elementos estruturantes da ação administrativa, justificando mecanismos de revisão e accountability (Luhmann, 1995). Introduz ainda (iv) o conceito de memória organizacional como base da inovação incremental e da capacidade estatal (Luhmann, 1997). Traz (v) a distinção entre intenção individual e decisão organizacional, imprescindível para qualificar o papel do servidor (Luhmann, 1997). E, finalmente, entrega (vi) a compreensão de que organizações se diferenciam reflexivamente para lidar com complexidade, iluminando caminhos para pensar competências, rotinas e desenho institucional (Luhmann, 2016).

A exposição precedente buscou, assim, apresentar alguns dos elementos centrais da teoria de Niklas Luhmann que interessam diretamente ao problema desta tese, não com a pretensão de esgotar uma arquitetura teórica vasta e multiestratificada, mas de destacar pontos que dialogam com a sociologia dos sistemas, com a teoria social e com a compreensão das organizações estatais como redes decisórias operativas acopladas ao direito e à política. Esses

elementos são suficientes para consolidar a base conceitual da matriz pragmático-sistêmica adotada, preparando o terreno para a formulação das diretrizes normativas e institucionais que serão desenvolvidas nos capítulos seguintes.

A partir desse ponto, torna-se possível avançar para um segundo movimento: apresentar a metáfora da entropia social (inspirada inicialmente na formulação física, mas aqui reinterpretada como recurso heurístico) para iluminar o modo como sistemas sociais lidam com excesso de possibilidades, aumento de complexidade e tendência à desorganização. A pertinência dessa metáfora não reside em qualquer paralelismo rígido entre sistemas naturais e sistemas sociais, mas na utilidade comparativa para explicitar como organizações públicas, assim como sistemas autopoieticos descritos por Luhmann, só se mantêm operativas quando reduzem complexidade, estabilizam expectativas e criam canais decisórios capazes de ordenar fluxos que, de outro modo, tenderiam à dispersão.

Assim, a reflexão sobre **entropia social** funciona como ponte interpretativa: ajuda a compreender as pressões externas e internas sobre o sistema administrativo, ao mesmo tempo em que reforça, em chave luhmanniana, a centralidade das decisões, da memória e da diferenciação organizacional como mecanismos de redução de incerteza e manutenção da continuidade sistêmica (temas que se conectarão diretamente às análises subsequentes sobre políticas públicas, servidores e capacidades estatais).

Mais uma vez, tem-se a percepção da “*complexidade social*” como desdobramento do que se encontra na própria configuração da natureza do mundo e do que se tem visto até então da própria evolução das coisas. Nas palavras de Morin (2008) a “entropia” de sistemas físicos como um todo tem uma tendência a desordem, a complexidade, e a transformação, até atingir seu ponto máximo ponto e alcançar, enfim, o equilíbrio. São respostas que encontramos na extração do segundo princípio da termodinâmica:

Se considerarmos um sistema que não seja alimentado por energia exterior, isto é, um sistema “fechado”, toda a transformação realizada no seu interior faz-se acompanhar necessariamente dum aumento de entropia e, de acordo com o segundo princípio, esta degradação irreversível não pode parar de crescer até ao máximo, que é um estado de homogeneização e de equilíbrio térmico, no qual desaparecem a aptidão para o trabalho e as possibilidades de transformação (2008, p. 32).

Assim sendo, ao encontrar na situação de mundo/natureza, esta tendência à desordem e à complexidade, urge-se ainda mais necessária a capacidade social de sobrevivência através do condicionamento e da extrema redução deste cenário complexo, e o desenvolvimento de Políticas Públicas com a aplicação do medium do Direito, permitindo considerável organização

e sobrevida em meio aos desafios que se apresentam num cada vez mais complexo contexto social. Luhmann lembra que,

[...] na sociedade, muitas coisas são planejadas, como, por exemplo, currículos escolares, sistemas de tráfego e campanhas eleitorais, mas isso não garante que os efeitos ocorram conforme pretendidos, o que o leva a concluir que o sistema evolui quando desvia do planejamento, quando não reage da mesma forma, quando não se repete. A evolução não pode ser planejada, ela se nutre dos desvios da reprodução normal (2021, p.192-3).

Esta questão específica da entropia nos é extremamente cara no presente trabalho, uma vez que, partindo-se da análise da física (em seu viés clássico), como dissemos, existe uma tendência *entrópica* de que haja uma maior desordem e multiplicidade de fatores dentro de um contexto social. Demandas sociais passam a se multiplicar e sobrepor (ex. a ocorrência de pandemia, transformações digitais, novas tecnologias, crises ambientais e acentuação de desigualdades), criando desafios maiores às soluções a serem apresentadas dentro de um viés de racionalidade e efetividade na qual são cobrados os resultados a serem obtidos no contexto das Políticas Públicas.

#### Quadro 8 - Competência decisória como engrenagem de coordenação

| Nível decisório                         | Tipo de decisão                               | Dispositivo de substituição ou correção                            | Efeito de coordenação esperado                              | Exemplos de instrumentos                     |
|---|---|--|---|--|
| Unidade técnica                         | instrução do processo, parecer, minuta        | revisão por chefia, comissão de apoio, retorno para complementação | padronização de rotinas e qualidade mínima                  | roteiros, checklists, manuais operacionais   |
| Autoridade hierárquica do órgão         | decisão final no caso concreto                | recurso administrativo, revisão de ofício                          | estabilização de práticas e previsibilidade                 | despacho motivado, ordem de serviço          |
| Comitê paritário de pessoal             | deliberação sobre PDP, critérios de avaliação | revisão pela autoridade máxima, controle interno                   | alinhamento entre gestão e execução, redução de assimetrias | resoluções internas, atas, planos anuais     |
| Órgão de integridade e controle interno | recomendações, auditorias, monitoramento      | plano de ação corretivo, reinspeção                                | correção tempestiva de desvios e aprendizado organizacional | relatórios de auditoria, matriz de riscos    |
| Controle externo                        | determinações e recomendações                 | cumprimento com plano de providências                              | reforço de conformidade e transparência                     | acórdãos, relatórios, painéis públicos       |
| Instância recursal administrativa       | reexame de mérito e de procedimento           | substituição da decisão anterior                                   | segurança jurídica e isonomia                               | decisões colegiadas, súmulas administrativas |

Fonte: Elaboração própria

### 4.3 ENTROPIA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: LIMITES E POTENCIAL DA METÁFORA

Ao aproximar a teoria da termodinâmica da vida com os conceitos de sistemas sociais de Niklas Luhmann entende-se render uma análise mais rica e interdisciplinar. Ambas as abordagens lidam com questões de ordem, complexidade e adaptação em sistemas abertos, ainda que com perspectivas diferentes (física e sociológica). Eis como essas ideias podem ser integradas:

Assim, podemos transpor essa tendência inicial mais simples e organizada da energia, para um estado de maior temperatura, caos e complexidade da “entropia física” para uma entropia “social” que acompanha os mesmos desdobramentos, porém dentro do viés das problemáticas envolvendo a sociedade. Nesse sentido, temos que:

A entropia social é a somatória de todas as ideias, opiniões, comportamentos e atitudes aceitas na sociedade [...]. O ser humano é um criador por natureza, muito mais do que um criador de máquinas e artefatos, é antes de tudo um criador de ideias. A cada nova ideia ou comportamento aceito ou entendido, a entropia caminha mais um passo rumo ao seu máximo (Eleno, 2011, p. 60).

Portanto, neste “universo social” tendente à uma maior complexidade, a política pública se apresenta como verdadeiro estabilizador de expectativas e redutor de imprevisibilidades, e na qual a proposição de um agente público mais conectado a estas transformações sociais emerge para propiciar decisões mais alinhadas ao contexto das demandas contemporâneas. Vale destacar que a complexidade não necessariamente gera desordem, mas sim, um contexto maior de possibilidades que podem ser analisadas para fins da obtenção de melhores respostas:

A entropia recebeu uma reinterpretação: uma medida de todas as possibilidades acessíveis a um sistema. Alguns chamam isso de desordem, mas o significado não é o mais usual. No sentido da Física Estatística, desordem é o aumento de número de possíveis estados equivalentes em que o sistema pode vir a se encontrar. Não deve ser confundida com bagunça, corrupção lassidão ou afrouxamento [...]. Basta ter em mente que a entropia é uma medida de variedade de opções, de incertezas oriundas de múltiplas escolhas, da pluralidade e da diversidade. E com este último é que chegamos à entropia social (Eleno, 2011, p. 59).

Entende-se, desta forma, a proposição do conceito entrópico advindo da física, como uma tentativa de aproximação ao contexto do servidor público e das políticas públicas, como

verdadeira tentativa de estabilização de expectativas e redução de imprevisibilidades, trabalhando-se a administração como um sistema decisório.

A partir dessa leitura entrópica, pode-se compreender que a administração pública, enquanto estrutura social, também enfrenta o desafio permanente de conter a desordem e restabelecer padrões de previsibilidade. É justamente nesse ponto que a teoria dos sistemas de Luhmann oferece um aporte conceitual decisivo, ao substituir a noção física de “entropia” pela ideia sociológica de complexidade. Enquanto a entropia representa o aumento da desorganização em sistemas físicos, a complexidade traduz, no campo social, a multiplicidade de possibilidades de ação e de comunicação que ultrapassam a capacidade de controle dos atores. A função dos sistemas sociais, portanto, é reduzir essa complexidade por meio da estabilização de expectativas, tornando o agir estatal mais coerente e inteligível em meio à imprevisibilidade do ambiente.

Veja-se que para a teoria sistêmica, sequer busca-se que “expectativas normativas” sejam plenamente satisfeitas. Visa-se muito mais um controle e organização em meio a iminente “complexidade” do mundo, com o escopo de se produzir maiores previsibilidades de resultados e dos próprios comportamentos decisórios. Disso pode-se avançar e entender e categorizar Política Pública, e entender as consequências no papel dos servidores públicos, vislumbrando-se a capacidade de se realizar um efetivo “reduzidor de possibilidades” e ações coordenadas possíveis, capazes de melhor facilitar a identificação de eventuais problemas e permitir que as próprias políticas (e os agentes públicos) venham a atuar em caráter mais eficiente quando da chegada de problemas ao sistema político e à sociedade política, com a utilização de mecanismos e instrumentos jurídicos, na figura de instituições e regras que poderão modelar a “tomada de decisões”, e, por fim, realizar mais adequadamente a própria implementação e o desenvolvimento das Políticas Públicas.

Tratando-se de organização via ciclo de Políticas Públicas, sob o manto da racionalidade, tem-se como objeto do estudo desta tese a análise que se volta ao exame das estruturas, dos agentes públicos, das práticas e do comportamento da burocracia no atendimento às diretrizes legislativas e executivas. Neste ponto, trazendo-se a questão há determinadas etapas do ciclo das Políticas Públicas (que serão pontualmente investigadas no capítulo seguinte), mas temos a título de exemplo:

A formulação e o processo de tomada de decisão da política pública, trazem as seguintes perguntas: Quais as alternativas? Quem serão os atores competentes? Quais medidas são necessárias aos fins propostos? Como planejar as ações no tempo? Que capacidades estatais dispomos? Como possibilitar o exercício cidadão e democrático na tomada de decisão? Sem dúvida, nesse momento compreender o processo de

decisão como um processo complexo de seleção e exclusão possibilitará selecionar as melhores alternativas. As Políticas Públicas, assim, são interações entre diferentes organizações com um tema específico. Elas possuem uma certa estabilidade. Uma política pública é um sistema de interação porque possui estabilidade, identidade e um referencial que forma uma unidade, tudo isto em sucessão no tempo (Bitencourt, Reck, 2021, p.134).

Veja-se, por exemplo, no processo de “implementação” de Políticas Públicas, pode ser influenciado pois se refere ao escopo decisório e de etapas que sucedem a política depois da estruturação normativa. Ainda, em destaque aos componentes da que envolvem todo o contexto da implementação, temos a atuação de: (1) conglomerado de órgãos que lidam com as políticas e conjunto de executores (servidores públicos), que necessitam coordenar ações em vistas ao melhor resultado; (2) demandas e recursos que estimulam os executores das Políticas Públicas; (3) um processo de conversão, incluindo os processos e estruturas, as normas e os métodos da formulação e decisão, que transforma as demandas e os recursos; (4) as políticas e programa representando os objetivos, valores e intenções dos formuladores, dos tomadores de decisão e dos grupos ao redor da política ou dos órgãos implementadores; (5) o desempenho tomando-se em conta a maneira com o são prestados os serviços (6) análise dos resultados e realimentação de informações ao processo de conversão às novas demandas, recursos e dificuldades encontradas (ENAP, 1986).

Dito isso, em razão do desenvolvimento no ciclo das Políticas Públicas, trazemos algumas conclusões relevantes a) As políticas públicas são o conteúdo de Direitos Fundamentais que possuem suporte na Carta Constitucional (e que possuem objetivos, contornos jurídicos, limites, controles e execução); b) em se tratando da necessidade de promoção de direitos constitucionalmente previstos, vale lembrar que a própria Carta possui um papel “indicativo” (Bitencourt, Reck, 2021), pois não é capaz o texto constitucional de bem acabar e estabelecimento e demais etapas de Políticas Públicas (dada a sua própria rigidez) c) A política pública exige **modelos organizacionais e decisórios** extremamente complexos, que demandam uma quantidade grande de normas em face da descentralização de atuação dada pelas próprias competências legais. Temos que para Políticas Públicas, em suas diversas etapas, no contexto da concretização de Direitos Fundamentais, a Constituição Federal é o principal norte para a implementação, formulação, execução e controle da política pública, exigindo, por certo, a mesma importância em termos de mecanismos de controle, e avaliação, com vistas a efetiva concretização dos Direitos Fundamentais (e daqui a importância de investigação, por desdobramento lógico, dos servidores em cada uma destas etapas).

Nesta seara, a abordagem da **teoria sistêmica**, quando aplicada ao contexto dos servidores públicos, da tomada de decisão e do ciclo das políticas públicas, oferece, em nosso entendimento benefícios significativos para a compreensão e aprimoramento de toda a Administração Pública. Ela reconhece que os sistemas são interdependentes e que as decisões tomadas em um sistema podem ter impactos significativos em outros (Luhmann, 2021).

Essa abordagem aproximando-se da teoria sistêmica ajuda a identificar as conexões complexas que moldam as políticas públicas. Ela permite analisar como as decisões são influenciadas por fatores que vão além das considerações puramente técnicas e burocráticas. Ao se reconhecer a complexidade das decisões tomadas pela Administração Pública, a teoria sistêmica pode contribuir com abordagens mais comunicativas. Isso pode levar a uma **tomada de decisão** mais transparente, inclusiva e bem fundamentada. Ainda, a própria teoria sistêmica destaca a necessidade de sistemas que possam responder a mudanças e desafios em constante evolução (e não há dúvidas das enormes mudanças a serem enfrentadas pela Administração Pública em seu viés contemporâneo).

Ter o aporte teórico e a observação através desta teoria é fundamental para o pensar de um ambiente dinâmico e que produza respostas mais adequadas num contexto de constante transformação.

#### **Quadro 9 - Sistemas, códigos e funções segundo Luhmann aplicados à Administração Pública**

| <b>Sistema social</b> | <b>Código binário típico</b> | <b>Função no Estado</b>                            | <b>Tradução operacional</b>                              |
|-----------------------|------------------------------|--|--|
| Direito               | lícito/ilícito               | estabilizar expectativas por decisões vinculantes  | normas, precedentes, atos motivados                      |
| Política              | poder/oposição               | produzir decisões coletivamente obrigatórias       | programas de governo, prioridades, alocação orçamentária |
| Administração         | eficiente/ineficiente        | converter decisões em rotinas e entregas           | processos, fluxos, SLAs, indicadores                     |
| Ciência e dados       | verdadeiro/falso             | prover conhecimento confiável para decidir         | estudos, avaliações, bases de dados                      |
| Mídia/esfera pública  | visível/invisível            | tematizar problemas, pressionar por accountability | transparência ativa, participação                        |

Fonte: Elaboração própria

### Quadro 10 - Programas condicionais e finalísticos no desenho jurídico de políticas

| <b>Tipo de programa</b> | <b>Forma lógica</b>    | <b>Para que serve</b>                    | <b>Exemplo em educação</b>                       | <b>Evidência necessária</b>                          |
|-------------------------|------------------------|--|--|--|
| Condicional             | se X então Y           | padronizar respostas e reduzir variação  | se aluno faltar N dias então acionar busca ativa | base cadastral, regra publicada, trilha de auditoria |
| Finalístico             | alcançar F com meios M | orientar escolhas por metas de resultado | eleva proficiência média ao nível Z em 3 anos    | linha de base, metas anuais, avaliação externa       |

Fonte: Elaboração própria

### Quadro 11 - Acoplamentos estruturais e mecanismos de redução de complexidade

| <b>Acoplamento</b>           | <b>Problema típico</b>       | <b>Mecanismo de redução</b>        | <b>Instrumentos jurídicos</b>                  | <b>Evidências de funcionamento</b>              |
|------------------------------|------------------------------|------------------------------------|--|---|
| Política–Direito             | decisão sem base legal clara | tipificar competência e rito       | lei, decreto, regulamento, matriz de aderência | parecer, checklists de conformidade             |
| Direito–Administração        | norma inexecutável           | iterar requisito com processo      | regulamentos operacionais, guias               | pilotos, tempos de processo, taxa de erro       |
| Administração–Ciência/Dados  | decisão sem dados            | instituir ciclo dado–decisão       | planos amostrais, repositórios, DPA            | dicionário de dados, notas técnicas             |
| Administração–Esfera pública | baixa legitimidade           | ampliar participação e publicidade | consultas, conselhos, portais                  | número de contribuições, relatório de respostas |

Fonte: Elaboração própria

### Quadro 12 - Entropia informacional e ciclos de aprendizagem incremental (resposta sistêmica + entropia social)

| <b>Fonte de entropia</b>  | <b>Sinal de risco</b>      | <b>Resposta sistêmica</b>                     | <b>Ferramental</b>                      | <b>Indicador de aprendizagem</b> |
|---------------------------|----------------------------|---|---|----------------------------------|
| Multiplicação de demandas | fila crescente, retrabalho | reduzir variação por padronização mínima      | BPMN, manuais abreviados                | tempo mediano de ciclo           |
| Ambiguidade normativa     | interpretações divergentes | clarificar por FAQs e súmulas administrativas | Q&A público, súmulas internas           | queda de consultas repetidas     |
| Mudança ambiental rápida  | metas desatualizadas       | pilotos e sandbox com janela temporal         | portaria de sandbox, critérios de saída | taxa de escalonamento do piloto  |

|                          |                             |  |                      |                                    |
|--------------------------|-----------------------------|--|----------------------|------------------------------------|
| Assimetria de informação | baixa aderência de usuários | coprodução e testes de usabilidade           | oficinas, testes A/B | satisfação do usuário, NPS público |
| Risco de captura         | decisões enviesadas         | segregação de funções e trilhas de auditoria | matriz RACI, logs    | achados de auditoria reduzidos     |

Fonte: Elaboração própria

## 5 DO MÉTODO À REFORMA: INCREMENTALISMO E MATRIZ PRAGMÁTICO-SISTÊMICA

Quando na antiguidade queriam os cretenses amaldiçoar alguém, suplicavam aos deuses que fizesse contrair algum mal hábito (MONTAINGE, Michel, Ensaios, Livro I, Cap. XXIII)

**Notas introdutórias.** Aqui passamos do olhar ao passo. A matriz pragmático-sistêmica deixa de ser apenas bússola e torna-se trilha concreta. Reunimos a exigência de razões públicas de Habermas com a engenharia das decisões em sistemas complexos de Luhmann e abrimos espaço para o gesto miúdo e contínuo do incrementalismo de Lindblom. Não se busca o salto grandioso, mas a cadência de pequenos avanços que aprendem com a experiência, corrigem rumos e amadurecem políticas.

Este é um capítulo de oficina, com ferramentas ao alcance da mão. Indicadores de valor público orientam prioridades, pilotos controlados testam hipóteses, ciclos curtos de decisão e avaliação aceleram aprendizagem, registros claros de competência delimitam quem decide e como a decisão se encadeia em outras. O servidor público aparece como artífice da coordenação, capaz de transformar ruído em caminho, hesitação em procedimento, intenção em entrega mensurável.

O texto inicia definindo o método e seus critérios de qualidade. Em seguida detalha arranjos decisórios e procedimentais que encurtam a distância entre norma e prática, explicita instrumentos de governança colaborativa, comunicação transparente e responsabilização proporcional, descreve trilhas de capacitação alinhadas a problemas reais e ao uso responsável de tecnologias digitais, organiza rotinas de feedback que conectam execução, controle e revisão. Cada proposta é pensada para preservar estabilidade institucional e, ao mesmo tempo, abrir poros para inovação cuidadosa.

A ambição é simples e exigente. Melhorar por dentro o regime jurídico dos servidores e sua atuação no ciclo das políticas públicas. Cada decisão deixa um rastro que pode orientar a próxima. Quando razões são expostas, competências são claras e a aprendizagem é parte do processo, o Estado ganha coordenação e o cidadão ganha resultados. É nesse compasso que o capítulo avança, da justificativa à operação, da ideia ao funcionamento cotidiano.

## 5.1 CONVERGÊNCIA HABERMAS–LUHMANN E A NECESSIDADE DE MÉTODO

A compreensão integrada das teorias de Habermas e Luhmann requer, antes de tudo, o reconhecimento de que ambas partem de pressupostos epistemológicos distintos, embora dialoguem em torno de uma mesma preocupação: compreender como a sociedade produz sentido, coordena ações e mantém sua coesão em meio à complexidade. Habermas adota uma perspectiva normativa e comunicativa, centrada na possibilidade do entendimento racional entre sujeitos e na legitimidade que decorre do discurso livre e argumentativo. Luhmann, por sua vez, parte de um referencial descritivo e sistêmico, observando a sociedade como um conjunto de sistemas autopoieticos que se reproduzem por meio de comunicações internas e códigos próprios.

Embora se situem em planos diferentes (o primeiro voltado à fundamentação da racionalidade e o segundo à observação da complexidade), ambos oferecem lentes complementares para compreender a ação estatal: Habermas revela como a comunicação pode legitimar decisões, enquanto Luhmann explica como essas decisões se estruturam e se reproduzem dentro de sistemas diferenciados. A teoria pragmática de Lindblom, que introduz a dimensão incremental e aplicada das decisões públicas, será retomada mais adiante neste item, como a terceira vertente capaz de conferir concretude e operatividade à conjugação entre comunicação e sistema.

As teorias de Habermas e Luhmann, de forma agregada, podem oferecer, em nosso ver, contribuições significativas para a compreensão da identidade das organizações políticas e da esfera pública. Habermas destaca a importância da identidade social construída por meio de um consenso crítico, ressaltando que essa identidade é produzida socialmente (Habermas, 1990). A possibilidade de combinar estas matrizes parece capaz de aprofundar a análise.

Nas palavras de Reck, é interessante notar que tanto Luhmann quanto Habermas compartilham de alguma forma uma descrição da esfera pública. No entanto, para Luhmann, a esfera pública é um dos três subsistemas do sistema político mais amplo. A política, para Luhmann, é um sistema comunicativo regido pelo código "decisões vinculantes para toda a comunidade". Um dos sistemas políticos envolve o aparato administrativo destinado a implementar decisões vinculantes, enquanto o outro inclui corporações e órgãos políticos legislativos e partidários, com seus respectivos procedimentos. O sistema da esfera pública, por sua vez, se assemelha mais à perspectiva de Habermas, envolvendo comunicações mais livres e generalizadas na sociedade, com foco em decisões vinculantes para a comunidade (2015).

Essas abordagens aproximadas oferecem construções aprofundadas para aplicação de uma “teoria do direito das políticas públicas”, e neste viés, da compreensão da tomada de decisões. Pode-se trazer pontos fundamentais da derivação das teorias de Habermas e Luhmann (a serem explorados em maior profundidade no decurso da obra), tais como: i) Comunicação e Diálogo: Na perspectiva de Habermas deve-se reconhecer a importância da comunicação e do diálogo como meios para a tomada de decisões. ii) Complexidade do Sistema: Luhmann argumenta que os sistemas são complexos e que a sua estrutura é criada por uma série de subsistemas interconectados. A teoria busca reconhecer essa complexidade e enfatizar a importância do estudo da estrutura (e dos atores que o compõem para sua compreensão) iii) Autopoieses: Luhmann enfatiza a ideia de Autopoieses. É possível lançar mão dos constructos teóricos, como forma de compreender a autorregulação sistêmica, e também reconhecer a importância do diálogo entre os atores jurídicos como um meio para melhorar o sistema. iv) controle democrático. Ambos os autores enfatizam a importância do controle democrático sobre o poder jurídico e político. A teoria pode dar reconhecimento a essa importância e enfatizar a necessidade de garantir que os cidadãos tenham a capacidade atuar e questionar as decisões tomadas pelo sistema (tendo nos servidores públicos um canal de comunicação hábil em compreender estas interações com o ambiente).

Ou seja, em outras palavras, essas abordagens enriquecem a compreensão da identidade das organizações políticas e da esfera pública, bem como oferecem compreensões valiosas para a compreensão do ambiente e para a atuação do agir dos agentes públicos na tomada de decisão. É preciso compreender, de uma vez, que a concretização e aplicação de Direitos está emaranhada nas estruturas e em todos os mecanismos do Estado, e é necessário o enfoque para o corpo atuante no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido:

la aplicación del derecho incumbe a todos los órganos del Estado (no solo a la jurisdicción) que, de acuerdo con los distintos grados de su vinculación jurídica, están llamados a concretizar el derecho, especialmente la administración (Messe, 2001, p. 73).

É possível, ainda, buscar o resguardo ao contexto de atuação do Estado no cerne das políticas destinadas aos agentes públicos. Ao conjunto de Políticas de Gestão de Pessoas, temos estas por atos que se relacionam-se ao funcionamento interno da administração pública no que concerne aos seus mecanismos de gestão (gestão da estratégia, gestão de pessoas, gestão de gastos, etc.). (Muzzi, 2014). Essas Políticas de gestão de pessoas em sentido amplo são as

estratégias e programas implementados pelas organizações, visando coordenar a atuação de seus trabalhadores para o alcance dos resultados pretendidos.

As políticas de Gestão habitualmente chamam pouca atenção dos políticos, importante ator na arena pública, os quais sofrem mais de perto as pressões sociais por soluções em relação às políticas diretas. Nas últimas décadas, os movimentos reformistas de Administração Pública, em todo o mundo, têm alterado esse cenário, levando políticos, burocratas e acadêmicos a buscar por soluções de gestão pública que se propõem a dinamizar e tornar eficientes e eficazes as ações políticas administrativas do governo (Muzzi, 2014).

Propõe-se, dentro do contexto apresentado, uma verdadeira abordagem inovadora que integra, a um só tempo, as contribuições da Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas e a Teoria da Decisão de Niklas Luhmann. Com a proposta de novas diretrizes, no contexto da Teoria da Ação Comunicativa, primeiramente, destaca-se a importância da comunicação cada vez mais livre e aberta na formação de consensos. No contexto dos agentes, isso implica em aprimorar os canais de comunicação e proporcionar campo adequado para seu desenvolvimento, nos quais os funcionários e gestores dialoguem de forma transparente. As diretrizes propostas pretendem reforçar esta estrutura. Já na Teoria da Decisão de Luhmann enfatiza a complexidade do ambiente organizacional. Ele argumenta que a tomada de decisões eficazes requer a capacidade de processar informações de maneira diferenciada. No âmbito dos servidores públicos, isso implica em reconhecer a diversidade de funções e responsabilidades, adaptando os processos decisórios de acordo com as especificidades de cada área.

Em relação específica à “organização e decisão”, destacamos pontos a serem desdobrados no trabalho como: a complexidade dos sistemas sociais, autopoieticos, onde agentes no âmbito do ambiente administrativo, estão constantemente lidando com um ambiente dinâmico, adaptando-se e tomando decisões para manter sua própria existência e funcionalidade; a comunicação como elemento central; os conceitos de codificação e decodificação, onde agentes públicos se estabelecem pela via de códigos específicos (protocolos, procedimentos, regulamentos) para facilitar a comunicação, mas que devem aprimorar a comunicação com a comunidade externa. O próprio contexto de tomada de decisão em seu contexto de ‘microdecisões’ que são tomadas diariamente em meio à complexas transformações, dentre outros aspectos a serem oportunamente abordados.

Busca-se, portanto, nesta proposição de uma nova visão para o papel dos servidores públicos e na sua tomada de decisão, modificando-se, a um só tempo, o olhar do Estado e da Sociedade em face destes agentes e do seu regime, em caráter de aprimoramento, vislumbra-se construir uma série de vantagens ao constructo atual de sociedade, com a proposta de aproximar

a teoria da ação comunicativa e da teoria dos sistemas para ensejar compreensões tais como; a) proibição de retrocessos sociais (como as reformas administrativas recentemente propostas), b) o combate a concepção de que os investimentos em capacitação e desenvolvimento de formação crítica de servidores públicos não podem ser vistas pela lógica meramente gerencial de “corte de gastos com pessoal” c) que a formação de servidores públicos críticos pode fomentar o desenvolvimento da cidadania, e o combate as mazelas mais intrínsecas de nossa sociedade (como patologias corruptivas, ineficiência, disseminação de desinformação em massa, dentre outros), d) modificação do paradigma que hoje permeia a Administração Pública de que seus agentes estão “desconectados” das transformações do estado contemporâneo e) possibilidade de reconhecimento das vantagens às garantias fundamentais dos servidores públicos, tais como a estabilidade, ingresso por concurso público, como conquistas cidadãs que buscam estender-se como benefícios alcançados por toda sociedade que se considera democrática (servidor-cidadão) f) afastamento do discurso neoliberal de que o mero enxugamento de recursos/força de trabalho do Estado, por intermédio da supressão de direitos/oportunidades/garantias, ou seja, a precarização dos serviços públicos na figura de seus servidores, sejam indicados como solução para os problemas enfrentados em sociedades complexas que visam maximizar a democracia e a participação de seus cidadãos g) Apontamento crítico a possibilidade de agentes lançarem-se à administração-gerência de empresas em detrimento do vínculo público, afastando-se dos ideais públicos de construção dos objetivos constitucionais h) fomentar a criação e utilização de espaços de debate e formulação político-institucional no âmago da atuação dos próprios servidores públicos, com a proposição de melhorias e capacidade de influência da esfera pública i) trazer a argumentação crítica de servidores públicos para a influência nas decisões do novo estado contemporâneo e nas novas formas de trabalho atual (teletrabalho, mundo digital, inteligência artificial, dentre outros.)<sup>77</sup>.

Destas proposições, é que se extraem diretrizes que serão abordadas nesta obra, a saber: Diretriz I) A proposição normativa de bonificações para propostas inovadoras oriundas dos agentes públicos, com o aumento do estímulo e da motivação no exercício e no enfrentamento às demandas em razão das recentes transformações. Diretriz II) A Implementação de incentivos em carreira para estimular a participação ativa do servidor-cidadão, com sistemática de reconhecimento e de recompensas para agentes públicos que

---

<sup>77</sup> A luz do século XXI, não é possível mais ignorar os espaços que essas novas tecnologias têm criado, de tal forma que podemos afirmar tal como o faz LÉVY, que “os destinos da democracia e do ciberespaço estão amplamente ligados” (2002, p. 32)

contribuam de maneira significativa para fins de inovação. Diretriz III) O estímulo a participação nos processos de Políticas de Pessoal com garantia de participação obrigatória para os agentes efetivos no âmbito de elaboração destas mesmas Políticas. Diretriz IV) O preparo dos agentes públicos por via de ações de capacitação efetivas e direcionadas, com o enfoque no necessário combate a problemas crônicos do serviço público (como a corrupção, a ineficiência e combate a desinformação no âmbito público, dentre outros), além do melhor preparo e amadurecimento para o uso de novas tecnologias (v.g. teletrabalho e inteligência artificial), com a revisão do paradigma de desconexão dos agentes públicos em razão das transformações contemporâneas do Estado. Diretriz V) O aprimoramento normativo em face das avaliações periódicas de desempenho, que garantam a eficácia do período avaliativos da vida funcional do agente público (aquisição de estabilidade, progressões funcionais, e gratificações de estímulo e de desempenho), bem como para o melhor desenvolvimento funcional até o momento da aposentadoria do servidor público.

Em complemento às proposições delineadas, é possível observar que a estrutura administrativa do Estado e, em especial, o regime jurídico dos servidores públicos, funciona como um verdadeiro sistema auto-organizado, que busca manter sua coesão interna e sua funcionalidade a partir das interações constantes com o ambiente social. Tal como os sistemas dissipativos da termodinâmica, que preservam sua ordem interna ao trocar energia e matéria com o meio, também o sistema administrativo se sustenta pela troca contínua de informações, decisões e comunicações. Na perspectiva luhmanniana, essa dinâmica revela a natureza autopoietica da Administração Pública: um conjunto de operações interdependentes que se reproduzem e se adaptam por meio da comunicação. Nesse contexto, o servidor público assume papel decisivo como mediador e colaborador sistêmico, capaz de traduzir as complexidades do ambiente externo em práticas organizadas e normativamente orientadas. Sua atuação, quando guiada por racionalidade comunicativa e por capacidade colaborativa, contribui para transformar a desordem em ordem, fortalecendo a resiliência do sistema estatal e assegurando que a Administração Pública continue se reproduzindo, aprendendo e inovando sem romper sua própria estrutura de legitimidade.

Num contexto de mudanças e transformações cada vez mais intensas na esfera pública social, o direito administrativo é chamado a apresentar soluções e aprimoramentos mais conectados às transformações contemporâneas, mormente em relação ao governo digital, as novas ferramentas e tecnologias e as mais recentes novas formas de trabalho. Assim sendo, mais uma vez, traz-se o agente público ao centro das transformações como um verdadeiro mediador e protagonista das relações entre ambiente e sistema.

Portanto, partimos para a análise da presente problemática, com a compreensão de controle da chamada “entropia social”<sup>78</sup>, como conceito da física clássica que nos empresta das suas proposições (mas com todo cuidado que a aproximação das ciências da natureza e das ciências humanas assim requerem), entendendo-se que as problemáticas das sociedades mais contemporâneas estão sempre crescendo, em direção a um máximo inquantificável ( $\Delta S \geq 0$ ).

Ademais, o caminho para a organização e busca de maior “ordem dentro do caos”, se dará por intermédio da aplicação do ferramental teórico da matriz pragmática, para observar-se como essa atuação do agente público estatal, a partir do conceito de tomadas de decisão no ambiente público, é capaz de coordenar ações pelo médium do Direito<sup>79</sup>.

A segunda lei da termodinâmica<sup>80</sup>, neste ponto, nos demonstra que a complexidade pode direcionar a ocorrência dos eventos naturais (e sociais) a um nível de maior desordem e complexidade. No entanto, administração pública vem a ser chamada para efetivamente ferir esse “fluxo entrópico” por intermédio das políticas públicas, como verdadeira expressão de racionalidade e (re)organização social para fins da obtenção de justiça.

Desta forma, lança-se, a partir dos olhares desta obra o problema central aqui enfrentado, qual seja, o de como reduzir este aumento de entropia social com a possibilidade de construção de uma sociedade com maior produção de justiça e legitimidade em suas ações. Assim, vale-se da matriz pragmático-sistêmica como ferramental teórico capaz de compreender e visar soluções para este fenômeno, colocando-se o servidor público inovador como “peça-chave” da efetiva operacionalização desses ideais expostos.

Portanto, uma vez definidos os objetivos centrais, parte-se para a articulação dos conceitos basilares da entropia, com posterior análise da matriz pragmático-sistêmica, e por fim, no aprimoramento da atuação e da capacidade decisória e atuante do servidor público dentro deste viés contemporâneo.

Assim sendo, a partir da apresentação da matriz pragmático-sistêmica, se buscará uma verdadeira canalização e redução do espectro de desordem no contexto das escolhas administrativas com o intuito do aprimoramento na busca por justiça e por melhorias no desenvolvimento das políticas públicas e na concretização de direitos fundamentais.

---

78 ideia de aplicar conceitos de a Termodinâmica Clássica e Física Estatística às Ciências Humanas não é novidade. Desde os primeiros anos do pós-Guerra, físicos, matemáticos e economistas vêm aplicando conhecimentos termodinâmicos ao estudo de fenômenos como a quantificação da liberdade (Gabor, 1954).

79 Nas palavras de Luhmann (2007): “[...] el mismo poder político puede ser también sometido al derecho, de manera que puede utilizar sus propios medios de coacción únicamente si media el derecho, e incluso puede cambiar al propio derecho tan sólo si se sujeta a los requerimientos establecidos para ello por el sistema jurídico. La designación habitual para estos logros es “rule of law” o Estado de derecho” (p. 278).

<sup>80</sup> Nos conceitos clássicos da física, “A energia do universo é constante; a entropia do universo tende a um máximo” (Clausius, 1865, p. 353-400).

## 5.2 APRESENTAÇÃO DA MATRIZ PRAGMÁTICO-SISTÊMICA COMO RESPOSTA.

No presente tópico, partiremos do tratamento das consequências atreladas às complexidades entrópicas do mundo por intermédio da investigação e dos elementos da matriz pragmático-sistêmica, sendo este o ferramental teórico mais adequado, em nosso entendimento, para o enfrentamento dos desafios contemporâneos e para lançar-se olhares mais aprofundados a capacidade decisória dos agentes públicos. Nos dizeres de Bitencourt e Reck:

A partir dos elementos teóricos que a matriz pragmático-sistêmica oferece para análise, como operações comunicativas, acoplamentos operativos, sistemas, ação comunicativa, entre outros conceitos, foi possível descrever, de modo complexo, as formas pelas quais as ações se acoplam umas às outras, formando as teias sociais que permitem a existência do Direito. Na centralidade, a decisão. A decisão, nos dizeres de Luhmann, é uma unidade formada pela geração de alternativas, a escolha da alternativa, seu teste e justificação, tudo em um processo no tempo (2018, p. 8)

.....

Veja-se que a escolha de um ferramental tão denso possui bases na própria compreensão luhmaniana, além, é claro, de responder à altura às problemáticas impostas em problemas complexos de multivariáveis como as que se apresentam nesta nova década.

Temos, portanto, a compreensão de que para uma análise aprofundada da ação administrativa concreta, quanto mais se procura pensar de modo próximo da prática, tanto mais variadas se tornam as possibilidades de relação e de interpretação, e tanto mais abstratos precisam ser os instrumentos de pensamento, se se quer chegar a enunciados adequados (LUHMANN, 2021). Ainda:

Nem no direito nem em alguns princípios organizacionais de fácil apreensão, nem em uma ordem política dada que goze de confiança geral, nem em uma estrutura de tarefas imutável encontram-se pontos de partida últimos e válidos para a avaliação do acontecer administrativo. E quando, às vezes, se é admoestado em encontros de que o ser humano deve estar no centro de todas as coisas, então, diante da multiplicidade de seres humanos que agora povoam o globo, nem essa ideia é exequível, nem se informa onde se encontra esse centro (2021, p. 12)

Assim, se o diagnóstico da entropia social se apresenta como consequência das transformações do mundo, a matriz pragmático-sistêmica, por sua vez, reúne os elementos suficientes para o enfrentamento e maior compreensão dessas relações do mundo e do “acontecer” administrativo. Vale-se da referida teoria, como dito, por se tratar de estrutura

propositiva capaz de organizar as complexas relações advindas da esfera pública<sup>81</sup> e na compreensão da obtenção de sentido para fins de obtenção de organização de uma melhor decisão administrativa.

O conceito dos sistemas de Luhmann baseia-se na compreensão de um todo que se diferencia de um ambiente. (2021), sendo assim, a função essencial de um sistema é manter os limites desse ambiente e suas estruturas o mais estabilizadas possíveis. Portanto, sob a ótica luhmaniana, quando este lança seus olhares a teoria administrativa, encontra na organização administrativa três ambientes diferentes:

Primeiro a política como forma de política partidária, a política dos comitês que condicionam as decisões administrativas por meio da emissão de regulamentos ou leis. Segundo o público, ou seja, aqueles afetados pela decisão administrativa, que representa o ponto essencial de orientação para a administração. E terceiro: o próprio pessoal da administração (Luhmann, 2021, p.35)

Assim, invariavelmente, ao conectar o entendimento sistêmico em ambientes complexos e entrópicos, é possível extrair-se conceitos de unidade e diferenças que sejam socialmente aceitas e compreendida, de modo a propiciar melhor organizar distinções e permitir, por óbvio, a própria retroalimentação deste sistema a partir destas categorias. Nesse sentido, disciplina Bitencourt e Reck quanto a importância desta construção e o distanciamento da própria visão metafísica das observações:

A noção de unidade da (ou na) pluralidade é um conceito fundamental para se escapar da metafísica. Paradoxalmente, apresenta certa raiz na metafísica da trindade sagrada. Tudo aquilo que pode ser observado e gerar sentido tem identidade, a qual, contudo, ao contrário da perspectiva das filosofias do sujeito, não reside em uma essência, mas em diferenças (socialmente observadas, evidentemente). Essas distinções geram formas duais (ou é ou não é unidade), motivadas por uma série de diferenças (BITENCOURT, RECK, 2018, p. 17)

Portanto, uma vez que se enxerga a matriz pragmático-sistêmica como mais indicada, em nosso ver, para a observação da complexidade administrativa, é possível adentrar nas reflexões que a construção de unidades na diferença pode proporcionar no contexto entrópico das relações. No caso do regime jurídico, por exemplo, temos a referência a um

---

81 [...] Segundo Habermas, a função social do Direito (e nesse contexto, do Direito Administrativo) ajuda a caracterizá-lo: o Direito é um meio de comunicação privilegiado, diante do qual é possível gerar entendimento entre cidadãos, socializar e reproduzir a cultura. Assim, as estruturas normativas prestam importantes serviços no campo da estabilização de expectativas e formação de programas finalísticos aos demais sistemas sociais (HABERMAS, 2004).

conceito que sofreu influências da metafísica<sup>82</sup> na construção das categorias. No entanto, ainda que as classificações tenham sido estruturadas desta forma, as categorias e significados constantes nessa estrutura normativa se organizam a partir de (in)tenso jogos de linguagem<sup>83</sup> que se desenvolvem dentro do escopo do próprio sistema (Bitencourt, Reck, 2021). Ainda:

No Direito, os conceitos são importantes porque, como anteriormente, são estruturas que geram outras estruturas. Assim, quando se fala em servidor público, logo há conexão com outros conceitos, como estatuto e processo disciplinar. Eles servem, portanto, como elementos de aumento de complexidade, dada a capacidade de conexão, e de diminuição de complexidade, pois a teia pode ser oculta quando necessário (Bitencourt, Reck, p. 19).

As classificações e as conexões com os respectivos regimes jurídicos são, assim, formas de redução da complexidade. Logo, o sistema ganha em capacidade de operação (Bitencourt, Reck, 2018). Portanto, mais uma vez verifica-se o alto grau de relevância da aproximação da matriz pragmático-sistêmica, no seu viés metodológico, e a sua análise para com relação ao ambiente (entrópico), uma vez que as transformações sociais podem vir acompanhadas de uma administração pública capaz de reduzir complexidades, se necessário, ou mesmo aumenta-la, dada a necessidade de intervenção no ambiente e transformações que sejam necessárias para sua própria manutenção e desenvolvimento.

Trazemos as categorias do direito administrativo, a título de exemplo, com sua analogia a um *tornado/furacão* ocorrendo dentro do ambiente num contexto meteorológico. Se mudanças climáticas caóticas são capazes de produzir eventos organizados (como um furacão, que possui estruturas definidas, se perpetua no tempo e no espaço), o mesmo por sua vez, se apresenta como expressão de “ordem na desordem”<sup>84</sup>, podendo, não só dissipar a energia presente no ambiente, como também a aumentar através de sua própria presença e atuação.

---

<sup>82</sup> Assim, a palavra “cavalo” pode levar tanto ao conceito quanto à categoria cavalo. No caso, a categoria pode envolver todas aquelas operações comunicativas que contiverem diferenças relacionadas a cavalo (um cavalo em um livro, um cavalo correndo, um cavalo que já existiu ou vai existir, etc.). A metafísica estipula para certas categorias, por exemplo, mamíferos, um caráter de definitividade e verdade; por exemplo, se poderia utilizar qualquer outra categoria para agrupar animais, como os animais de cor branca e os coloridos, ou os mordedores ou não mordedores (Bitencourt, Reck, 2018).

<sup>83</sup> Por exemplo, primeiramente, é criada a classificação tributos reais/pessoais; depois, são estipulados regimes jurídicos para cada lado desta forma (por exemplo, pode incidir a progressividade tributária ou não). As classificações, desse modo, são uma maneira de a doutrina e a jurisprudência realizarem certo controle do ordenamento quanto ao que venham dizer as normas formalmente estatuídas (Bitencourt, Reck, 2018, P. 18).

<sup>84</sup> “[...] estruturas dissipativas de grande estabilidade surgem em trovoadas em condições atmosféricas especiais. Furacões e tornados são vórtices de ar em violento movimento giratório ... diferenças de temperatura, expansões e contrações do ar, efeitos da umidade, condensações e evaporações, e assim por diante. As estruturas resultantes são, desse modo, muito mais complexas ... e exibem uma maior variedade de comportamentos dinâmicos [...] que podem converter-se em estruturas dissipativa [...]” (Capra, 2000, p. 143)

[...] na física clássica, a dissipação de energia (entropia) e auto-organização (neguentropia), criam “ordem na desordem”. É um exemplo clássico de como os ventos caóticos dos tornados e furacões podem adquirir coerência e padrões estruturados (Capra, 2000, p.143).

Assim sendo, o que se procura na presente obra, é uma verdadeira aproximação da teoria com o intuito de que um maior processamento de informações por parte da administração (e seus agentes públicos) possa se desdobrar em redução de complexidade por meio de decisões mais justas e coordenadas num contexto contemporâneo.

Em suma, ao analisar-se os elementos mais atrelados à problemática aqui imposta, verifica-se que a matriz pragmático-sistêmica atua, portanto, como estrutura integradora: ora na articulação entre o pragmatismo e a efetividade prática, e ora como teoria sistêmica na redução de complexidades. Assim, fornece-se fundamentos teóricos robustos para a investigação (a ser feita neste último item) a fim de bem compreender-se o melhor tratamento a ser dado a esse fenômeno da entropia social e sua articulação com a comunicação, com o sistema e o próprio ambiente.

### 5.3 O SERVIDOR PÚBLICO COMO GESTOR DE ENTROPIA SOCIAL.

Em relação ao último item, é preciso investigar os impactos que o agente público consegue desempenhar na tomada de decisão e, em última análise, na realização de justiça no contexto da política pública. O que se propõe, até o presente momento, e de onde pretende-se demonstrar categoricamente, é de que o servidor público não é se trata de um mero executor, atrelado aos clássicos paradigmas da Administração Pública, tais como a burocracia weberiano,<sup>85</sup> (ainda que este tenha trazido compreensões oportunas ao funcionamento estatal), mas sim, apresenta-se como verdadeiro mediador mais estruturado para a compreensão entre ambiente (entrópico) e sistema (normativo), e por conseguinte, na realização da justiça e concretização de direitos fundamentais.

---

<sup>85</sup>"The great virtue of bureaucracy – indeed, perhaps its defining characteristic – was that it was an institutional method for applying general rules to specific cases, thereby making the actions of government fair and predictable." (Weber, 2001, p. 60).

Nas palavras de Hesse (2008), traz-se importantes compreensões de uma atuação conjunta de todas as estruturas do Estado, especialmente da administração, no que concerne a concretização do direito e realização dos objetivos constitucionais:

[...] la aplicación del derecho incumbe a todos los órganos del Estado (no solo a la jurisdicción) que, de acuerdo con los distintos grados de su vinculación jurídica, están llamados a concretizar el derecho, especialmente la administración; la solución de controversias tampoco constituye un elemento esencial de la jurisdicción, porque ella no incluye la tarea de la administración de justicia (*Strafrechtspflege*) que no resuelve controversias (2008, p. 6).

Assim sendo, entende-se que os direitos fundamentais, as categorias administrativas e os serviços públicos só fazem sentido quando vistos em conjunto com as políticas públicas, sendo o agente público o ator efetivo que dá concretude a essa articulação, produzindo padronização, simplificação, e assim, garantindo novas formas de planejamento e coordenação no âmbito das políticas públicas:

“A simplificação administrativa pode significar, se se pretende manter pelo menos constante o desempenho, apenas uma redistribuição interna e deslocamento de dificuldades dentro da administração. (...) A simplificação de etapas individuais da decisão é comprada ao preço da complexificação da estrutura do sistema e, com isso, do planejamento do sistema.” (Luhmann, 1966, p. 10).

Portanto, ao trazer à baila a robustez da teoria pragmático-sistêmica, aponta-se as atenções ao efetivo papel do agente público, para que seja (re)inserido num contexto inovador, capaz de responder às demandas sociais mais complexas e desafiadoras, com o escopo de garantia de realização dos direitos fundamentais (por intermédio das políticas públicas)<sup>86</sup>, dentro de parâmetros e procedimentos que garantam uma efetividade de legalidade procedimental no viés pragmático e sistêmico da ação e do agir administrativo.

Em termos práticos, isso se reflete, em nosso ver, no fortalecimento do regime jurídico dos servidores, com o aprimoramento das i) diretrizes e normativas que regulamentam a estrutura de carreira no serviço público ii) o contínuo fortalecimento e capacitação em termos de política de pessoal, a criação de programas e benefícios de governo que promovam o incentivo a inovação e o reconhecimento pecuniário e social por grandes inovações.<sup>87</sup> Em

<sup>86</sup> “A política pública significará uma atuação racional, planejada e consciente de uma comunidade política sobre ela mesma. Tudo isto só se torna possível através do médium do Direito, como grande sistema de coordenação de ações, nos dizeres de Habermas, e como elemento de estímulo à comunicação, ou meio de comunicação socialmente generalizado, para Luhmann. O Direito será o sistema possibilitador das políticas públicas e, ao mesmo tempo, a política pública vai se expressar na forma jurídica, através de leis e atos administrativos. O Direito será a forma de modelagem dos elementos das políticas públicas (Bitencourt, Reck, 2018, p. 13-14)

<sup>87</sup> “Como outros projetos de grande porte, o Pix foi desenvolvido pelo BC ao longo de um processo evolutivo que envolveu várias áreas técnicas e diversos servidores. As especificações, o desenvolvimento do sistema e a

última análise, tais mecanismos institucionais de fortalecimento e incentivo à inovação refletem a própria necessidade de adaptação dos sistemas sociais frente à complexidade e às pressões entrópicas do ambiente. Para fins de melhor compreensão dessa dinâmica, vale recorrer a uma breve aproximação analógica com os sistemas vivos, cuja lógica adaptativa permite ilustrar aspectos relevantes do funcionamento dos sistemas sociais.

Os sistemas vivos e sociais compartilham um traço estrutural comum: a capacidade de autorreferência e de adaptação ao ambiente. Na biologia, entende-se que os organismos mantêm sua ordem interna ao interagir com o meio, processando energia e matéria para assegurar sua sobrevivência. Luhmann transpõe esse conceito para o campo da sociologia dos sistemas, sustentando que os sistemas sociais também são autorreferenciais, pois se reproduzem por meio de suas próprias operações comunicativas e códigos internos. Cada sistema (seja o político, o jurídico ou o econômico) possui lógica e estrutura próprias, e, ainda que dependa do ambiente para sua reprodução, mantém sua identidade ao processar seletivamente as informações provenientes desse entorno.

Essa autorreferência pode ser compreendida como uma forma de criar ordem local em um universo caótico. Assim como os organismos dissipam energia para o ambiente e produzem estabilidade interna, os sistemas sociais transformam fluxos de incerteza e contingência em comunicações organizadas, reduzindo complexidades e permitindo a coordenação das ações coletivas. Em outras palavras, enquanto os sistemas vivos processam energia, os sistemas sociais processam informações, convertendo ruídos e instabilidades do ambiente em estruturas comunicativas que preservam sua coerência e funcionalidade.

Sob diferentes prismas (o físico e o sociológico) tanto a vida quanto a sociedade são exemplos de ordem produzida dentro do caos. A vida, pela termodinâmica, e os sistemas sociais, pela teoria de Luhmann, mostram que a estabilidade não é um estado, mas um processo dinâmico de reorganização contínua. Ambas as abordagens indicam que a existência e a persistência dos sistemas dependem de sua capacidade de transformar desordem em estrutura, incerteza em previsibilidade, e ruído em comunicação significativa.

Essa analogia entre física e sociologia permite um diálogo interdisciplinar fecundo: se os organismos dissipam entropia para manter a vida, as sociedades humanas “dissipam” entropia ao criar ordem informacional, por meio do direito, da política e da administração pública. As propriedades auto-organizadoras dos sistemas vivos inspiram uma leitura mais orgânica dos sistemas sociais, que também se sustentam por meio de interações adaptativas e

autorreferenciais. Ambos, portanto, expressam um mesmo princípio universal: o de que sistemas dinâmicos transformam caos em ordem dentro dos limites impostos por seus respectivos ambientes.

No campo jurídico-administrativo, Luhmann entende o direito como um sistema autopoietico, que se reproduz por meio de operações autorreferenciais baseadas em códigos binários como lícito/ilícito. Essa concepção é essencial para compreender o regime jurídico dos servidores públicos. O direito regula as relações entre o Estado e seus agentes, adaptando-se às transformações sociais, tecnológicas e administrativas. Cada alteração normativa, por menor que seja, representa uma resposta sistêmica a mudanças do ambiente.

As chamadas melhorias incrementais (pequenas modificações em leis, procedimentos ou práticas administrativas) podem ser vistas como adaptações sistêmicas. Elas permitem que o sistema jurídico preserve sua estabilidade interna enquanto absorve novas variáveis do ambiente, sem romper sua lógica própria. Em vez de reformas abruptas, a administração pública opera por ajustes sucessivos, promovendo evolução contínua e aprendizado institucional.

No plano social, as inovações funcionam como verdadeiros mecanismos de dissipação da entropia. Assim como nos sistemas físicos a dissipação de energia evita o colapso da estrutura, nas organizações públicas as inovações impedem a cristalização da ineficiência e da estagnação. Os servidores públicos inovadores são, nesse contexto, agentes que introduzem novas práticas e ideias capazes de reorganizar o sistema, tornando-o mais eficiente e responsivo sem violar seus fundamentos normativos.

Sob a lente luhmanniana, a inovação pode ser entendida como um processo de aprendizado sistêmico. O sistema jurídico-administrativo, ao incorporar o feedback do ambiente, seja por demandas sociais, avanços tecnológicos ou novas exigências éticas, ajusta-se internamente e amplia sua capacidade de operação. O servidor inovador atua, portanto, como tradutor de complexidades externas, transformando pressões difusas da sociedade em respostas organizadas, legais e legítimas.

A matriz pragmático-sistêmica propõe que as soluções para problemas complexos sejam práticas, interativas e contextuais, sem abrir mão da coerência interna dos sistemas jurídicos e administrativos. No regime jurídico dos servidores públicos, isso significa que as inovações devem ocorrer de forma incremental e experimental, respeitando a autorreferência e a estabilidade institucional, mas abrindo espaço para a mudança e para a criatividade administrativa.

O servidor público inovador surge, assim, como mediador entre estabilidade e transformação, entre norma e contexto. Ele traduz as demandas do ambiente em propostas que

mantêm a funcionalidade do sistema, mas o renovam de dentro para fora. Atua como elemento de redução da complexidade, organizando informações dispersas e convertendo-as em decisões operacionais, ao mesmo tempo em que promove adaptação contínua, característica fundamental dos sistemas vivos e sociais.

Os agentes públicos inovadores podem ser concebidos como pontos de acoplamento estrutural entre o sistema jurídico-administrativo e o ambiente social. São eles que transformam demandas difusas em comunicações institucionalizadas, assegurando que o sistema responda ao ambiente sem perder sua identidade. Ao propor novas práticas, tecnologias ou metodologias, esses servidores funcionam como “pontos de dissipação de entropia”, identificando gargalos e ineficiências e reorganizando fluxos de decisão e de trabalho.

Um exemplo emblemático é o da digitalização de processos administrativos, que reduz o tempo de tramitação, aumenta a transparência e diminui custos. Trata-se de uma inovação incremental, pois respeita os princípios da legalidade e da eficiência, mas representa, ao mesmo tempo, uma profunda adaptação do sistema à realidade tecnológica contemporânea. Ao inovar sem romper, o servidor público mantém a coerência autopoietica do sistema e reforça sua capacidade de aprendizado organizacional.

À semelhança dos sistemas dissipativos da física, os sistemas jurídico-administrativos precisam reorganizar-se constantemente para lidar com a complexidade e a contingência de seu ambiente. As melhorias incrementais promovidas pelos agentes públicos inovadores são manifestações desse processo de reorganização. Elas mantêm o equilíbrio dinâmico entre ordem e mudança, estabilidade e adaptação. Duas consequências centrais emergem desse modelo: I) *A manutenção da ordem local, que assegura previsibilidade e confiança nas ações administrativas mesmo diante de transformações externas;* e II) *O aumento da capacidade sistêmica, que permite absorver mais complexidade e redistribuir a entropia social, deslocando-a para outros subsistemas (como o tecnológico, o informacional ou o social) sem comprometer a coesão do sistema jurídico.*

#### 5.4 MELHORIAS ATRAVÉS DA ABORDAGEM INCREMENTAL NO CONTEXTO DE CHARLES E. LINDBLOM

Superadas as bases conceituais de Habermas e Luhmann, a presente investigação encontra, na formulação de uma matriz pragmático-sistêmica, a síntese das contribuições desses autores. De um lado, a racionalidade comunicativa habermasiana fornece os fundamentos

normativos para compreender o diálogo, a deliberação e a legitimidade democrática como princípios orientadores da ação administrativa. De outro, a teoria dos sistemas de Luhmann oferece a dimensão estrutural dessa dinâmica, ao demonstrar que a administração pública é um sistema autopoietico que se reproduz e se estabiliza mediante suas próprias comunicações e códigos decisórios. A conjugação dessas duas perspectivas permite compreender a ação estatal não apenas como cumprimento de normas, mas como processo contínuo de interação, retroalimentação e adaptação às contingências do ambiente, assegurando a produção de sentido e a redução da complexidade na execução das políticas públicas.

Nesse ponto, a aproximação com Charles E. Lindblom revela-se particularmente fecunda. Ao propor a ideia de “incrementalismo” como método realista de formulação e ajuste das políticas públicas, Lindblom oferece a dimensão prática que completa a matriz pragmático-sistêmica. Sua visão reconhece que as decisões públicas não se dão por saltos racionais ou planejamentos perfeitos, mas por pequenos acréscimos sucessivos, orientados pela experiência e pela interação entre atores políticos, técnicos e administrativos. Assim, a partir do encontro entre as perspectivas de Habermas, Luhmann e Lindblom, delinea-se uma matriz teórica capaz de conciliar racionalidade comunicativa, complexidade sistêmica e pragmatismo decisório, constituindo o ferramental analítico a partir do qual se pretende propor novas diretrizes para o regime jurídico dos servidores públicos e sua atuação no ciclo das políticas públicas.

No ideal de estabelecer uma verdadeira estratégia para um enfoque dos servidores públicos, parte-se, num primeiro momento, a estruturação de defesa do mecanismo de entendido como “reforma incremental”. Para tanto, lançar-me à a mão os constructos teóricos de Charles Lindblom, tendo este autor apresentado interessantes constatações e alternativas para o contexto de políticas públicas. Assim sendo, vale apresentar, num primeiro momento, o que trata este autor acerca do papel decisório dos agentes a serviço do Estado no âmbito da tomada de decisão (com a posterior abertura e desdobramento de seus itens no capítulo 5 desta obra), e por fim, o efetivo entendimento acerca do que se entende por mudanças incrementalistas no Regime Jurídico dos Servidores Públicos. Após, passar-se-á a análise da correlação dos pensamentos de Lindblom com as matriz pragmático-sistêmica e suas interlocuções no papel de transformação da estrutura dos servidores e proposição de um agente público inovador no contexto das políticas públicas.

Portanto, partindo-se primeiramente acerca do reconhecimento da importância do agente público no contexto de decisão política, cabe ressaltar que Lindblom já enxergava o

papel fundamental dos agentes dentro do processo decisório<sup>88</sup>, o entendendo como processo de alta complexidade e composto por diversos atores:

Das muitas diferentes modalidades de participantes, cada um exerce uma função especial: os cidadãos comuns, os líderes dos grupos de interesse, os legisladores, os líderes legislativos, ativistas de partidos, magistrados, servidores públicos, técnicos e homens de negócios (LINDBLOM, 1980, p. 08).

Ocorre que a partir do reconhecimento da importância destes agentes, convém estabelecer quais caminhos são viáveis na reestruturação e nas reformas de sua estrutura jurídica, uma vez que as estratégias a serem adotadas podem impactar diretamente nos resultados obtidos. Neste ponto, parecem abrir-se dois caminhos possíveis para a modificação estrutural de regimes jurídicos, sendo 1) através de mudanças radicais que podem apresentar imediatas transformações (positivas ou negativas)<sup>89</sup>, e através de mudanças graduais e minimalistas, que de forma escalonada, permitem a introdução de pequenas modificações normativas, menos disruptivas, que possam também reconhecer o aproveitamento das estruturas e experimentações já realizadas pelos normativos anteriores. Nesse sentido, WEI, importante economista chinês-americano, já avaliava a possibilidade de mudanças mais sustentáveis nas instituições públicas, a saber:

One important feature of reforms is that, ex ante, people are not sure whether they are necessarily gainers or losers. This paper argues that, in the presence of this uncertainty, a gradualist approach may be politically more sustainable than a big-bang strategy, because it splits the resistance force and allows an uninterrupted political support for the reform. (WEI, 1997, p. 1245).

.....

Lindblom (1959), por sua vez, descreveria em seu modelo “by branch (pelos galhos)”, o que diferenciaria do modelo “by root” (pela raiz), ao propor que a política mais apropriada é

---

<sup>88</sup> Os personagens dessa trama [decisão política] não mudam do primeiro ao último ato. Além disso, os modos como cooperam ou disputam entre si não variam muito de uma fase para outra [...] temos que alguns participantes da política têm acesso fácil às pessoas que tomam decisões políticas, [...] e que alguns membros da burocracia desempenham uma função importante na indicação de problemas à atenção às autoridades (Lindblom, 1980, p. 9).

<sup>89</sup> Reformas radicais assumem um caráter de big bang e pretendem modificar por completo um determinado conjunto de normas e refundar inteiramente um instituto. Nesse sentido, WEI assim leciona: the case for big bang is quite strong. Reforms in transition economies typically are widely perceived to be beneficial to the majority of the populace. This is demonstrated by the popular zeal in overthrowing old authoritarian regimes. If an opinion survey were conducted in those countries on whether they would like to turn their economies overnight into those of a Western European or North American style, an overwhelming majority would presumably express affirmation. On the other hand, actual reform programs are often delayed or derailed because of popular discontent with the programs. Theoretically speaking, it may not be surprising that a reform with few winners and many losers can be politically difficult to implement (see, e.g., Buchanan and Tullock 1962). But the economic reform programs in formerly planned economies are presumed to benefit a majority. It may seem puzzling that reforms with many winners and few losers are politically so difficult. In this paper I demonstrate that the political difficulty may be related partly to the speed with which a reform is implemented (1997, p. 1235).

aquela onde se fazem ajustes por intermédio de escolhas racionais e sucessivas, o que se conecta com as principais ideias e proposições que serão apresentadas. Nas palavras do autor:

“In the ‘branch’ method, the test of a good policy is typically that various analysts find themselves agreeing on it without agreeing that it is the most appropriate means to an agreed objective. [...] Policy-making is therefore a process of successive limited comparisons.” (1959, p. 81).

.....

Como se vê, os argumentos mais racionais tendem a apontar para adoção de um viés incremental na estruturação do regime dos servidores. Por um lado, tem-se o caráter pragmático, uma vez que a aprovação de reformas no regime jurídico dos servidores públicos requer (in)ensos debates e uma série de negociações e concessões recíprocas entre atores políticos de diferentes ideologias. Mudanças bruscas, neste sentido, sempre significarão forte aporte político e a inafastável atuação do Poder Judiciário advindo de embates acerca de novas sistemáticas que destoam do arcabouço já pré-constituído.

Porém, para além de um caráter pragmático, além das vantagens já estruturas da abordagem incremental, busca-se um ir-além com a proposição de que esta forma de olhar a (re)estruturação do Regime Jurídico dos servidores também parte do respeito aos institutos já amplamente difundidos e reconhecidos como conquistas públicas e democráticos, tais como os elementos de acesso aos cargos através de concurso público, ou mesmo a estabilidade.

Vale, no entanto, o destaque de que a própria categoria de diferenciação entre uma abordagem denominada radical (ou em big bang) e aquela incremental pode não ter uma clareza bem definida. Afinal, em analogia a alegoria de teseu<sup>90</sup>, qual seria a modificação que torna o regime inovador e qual aquela que apenas altera em parte um todo ainda maior (mas que carece de modificações). Não precisamos, em nosso ver, no entanto, adentrar propriamente nesta seara, cabendo destacar que as melhorias incrementais aqui propostas partirão da observância aos institutos constitucionais e propondo melhorias em comandos que possam ser aplicados a todos os níveis normativos. Neste ponto, nos destaca Pereira (2022):

[...] Dificilmente leis que tratam do regime jurídico dos servidores públicos são autoexecutórias; com frequência demandam tanto a edição de atos infralegais para detalhar a sua incidência quanto o desenvolvimento de estratégias internas de aplicação. O incrementalismo e suas reflexões sobre monitoramento podem auxiliar gestores públicos e servidores que ocupam cargos de liderança no momento de tirar regras já aprovadas do papel (p. 243) (grifos não originais).

<sup>90</sup> A lógica incrementalista de Lindblom pode ser ilustrada, analogicamente, pela conhecida alegoria do “Barco de Teseu”: se, ao longo do tempo, todas as peças de um barco são substituídas gradualmente, ele ainda será o mesmo barco? A resposta, do ponto de vista institucional, parece ser afirmativa, desde que haja continuidade funcional, identidade normativa e preservação de finalidades estruturantes (BLACKBURN, 1997, verbete do “barco de Teseu”, s.p).

.....

Esta tese se direcionará, portanto, através do viés incremental, nos desenvolvimento de a) metas e diretrizes bem determinadas (a serem investigadas no último capítulo); (ii) mudanças em caráter gradual, dando-se preferência pela introdução de novas normativas que observem o texto constitucional; (iii) implantação de mudanças que não tenham o viés disruptivo e não venham a sobrecarregar ou demandar alta carga de complexidade para atuação dos Poderes de Estado (mormente o Legislativo e Judiciário) iv) Possam agregar, em seu conteúdo, elementos da matriz pragmático-sistêmica como forma de demonstrar que a organização do Regime é capaz de melhor dialogar com os anseios e demandas mais atuais.

Deve-se acrescentar à análise que esse modelo incremental, apresenta-se, em nosso ver, como um referencial interessante para evitar quebras de continuidade de aprendizado institucional acerca do saber-fazer e das melhores práticas, em políticas públicas especializadas. Nas palavras de Coelho, Lolli e Bitencourt (2022), o modelo incremental, longe de representar mero conservadorismo, pode oferecer uma chave estratégica para evitar a quebra de continuidade institucional e permitir o aprimoramento constante da experiência administrativa.

Ainda:

esse modelo, ao poder ser complementado por outros [...], pode ser um referencial interessante para evitar quebras de continuidade de aprendizado institucional acerca do saber-fazer e das melhores práticas, em políticas públicas especializada (2022).

.....

A conjugação a ser proposta no decurso desta obra, que integra o incrementalismo e uma matriz pragmático-sistêmica, portanto, permite tanto o respeito à tradição constitucional ao mesmo passo que expande a abertura para uma inovação transformadora. Não se trata apenas de evitar rupturas institucionais, mas de reconhecer que os processos jurídicos, políticos e sociais de construção do Regime Jurídico dos Servidores se fazem na articulação entre permanência e mudança. E é precisamente nessa articulação que se insere um agente público inovador: como sujeito capaz de operar melhorias em ciclos contínuos de adaptação normativa e responsividade constitucional.

É preciso, nesta linha, de fato repensar e atualizar a compreensão acerca da estrutura de pessoal do estado, pois não se pode abrir mão do papel que servidores desempenham na concretização e na defesa do estado democrático de direito. Sabe-se que reformas administrativas promovem ideais importantes, como alocação eficiente de recursos públicos, maior efetividade da atuação estatal e aumento da transparência e da responsividade no setor público. No entanto, o objetivo final de qualquer reforma deve ser sempre o de promover a

capacidade estatal de prestar serviços de qualidade à população, em especial a sua parcela mais carente

Servidores públicos são agentes de promoção de direitos fundamentais, fonte de conhecimento técnico especializado e moderação de lideranças políticas. Não podem ter o seu regime jurídico recortado e desmantelado de maneira irresponsável, desprovida de acompanhamento e sem espaços para correção de imperfeições identificadas durante o acompanhamento dos efeitos dessas novas regras (Pereira, 2022, p. 246).

.....

Assim, com intuito de propor modificações nos olhares a serem dados a tal categoria de agentes a serviço do Estado, é que se lançará mão, a seguir, do aporte e dos constructos teóricos integrados da matriz pragmático-sistêmica, no contexto da teoria habermasiana e luhmaniana, que já aliadas ao incrementalismo de Lindblom, poderão trazer novos olhares a perspectiva da adoção das diretrizes inovadoras e catalisadoras da transformação, para fins de formação de um agente público mais conectado aos anseios contemporâneos.

## 5.5 ARQUITETURA PRAGMÁTICO-SISTÊMICA DA MUDANÇA

A partir das contribuições de Habermas, Luhmann e Lindblom, torna-se possível delinear um quadro teórico que busca reconciliar o diálogo entre razão comunicativa, complexidade sistêmica e pragmatismo decisório, formando aquilo que se denomina nesta obra de matriz pragmático-sistêmica. Habermas oferece o horizonte normativo do entendimento e da deliberação, imprescindível para que as decisões públicas se sustentem na legitimidade democrática e na racionalidade comunicativa. Luhmann, por sua vez, fornece a estrutura explicativa para compreender como essas decisões se processam internamente dentro de sistemas complexos e autopoieticos, que se diferenciam do ambiente e produzem sentido a partir de suas próprias comunicações. E Lindblom, com seu incrementalismo, insere o elemento de realismo prático que traduz o processo decisório em uma sequência de ajustes e aperfeiçoamentos contínuos, aproximando a teoria do cotidiano da gestão pública.

Essa convergência aponta para uma compreensão renovada da atuação estatal e, sobretudo, do papel do servidor público como mediador entre o sistema e o ambiente social. Em um contexto em que as políticas públicas se constroem sob múltiplas pressões políticas, econômicas, tecnológicas e culturais, é necessário compreender a tomada de decisão como

resultado de um processo comunicativo, sistêmico e incremental. A administração pública, assim, não é apenas o espaço da execução de normas, mas o locus da negociação permanente entre racionalidade, complexidade e prática, no qual os agentes públicos atuam como protagonistas de uma ação comunicativa institucionalizada e, ao mesmo tempo, como vetores de inovação capazes de reduzir a entropia social por meio de decisões coerentes, legítimas e adaptativas.

A abordagem incremental aplicada ao aprimoramento do regime jurídico dos servidores públicos revela-se plenamente compatível com a teoria dos sistemas de Luhmann. Ela respeita a autor referencialidade do direito e da administração, favorece adaptações graduais que preservam a estabilidade institucional e contribui para reduzir a complexidade interna ao processar, de forma ordenada, os estímulos provenientes do ambiente.

Os agentes públicos inovadores, quando integrados à lógica da matriz pragmático-sistêmica, tornam-se verdadeiros catalisadores de transformação institucional. São eles que convertem demandas sociais em mudanças estruturais, promovendo equilíbrio entre eficiência, legitimidade e inovação. Assim como os sistemas vivos dissipam entropia para sobreviver, os sistemas jurídico-administrativos dependem da inovação incremental e colaborativa para continuar funcionando em ambientes cada vez mais complexos e imprevisíveis<sup>91</sup>.

Portanto, propõe-se com a presente obra o (re)posicionamento do servidor público como cerne das transformações inovadoras necessárias e a efetiva ponte entre teoria e prática, operando como gestor da entropia social e promotor da justiça no ciclo das políticas públicas e na realização de direitos fundamentais.

Assim sendo, faz-se uso da metáfora da entropia social como chave interpretativa da constante crescente complexidade social e destaca-se que a Administração Pública, como um

---

<sup>91</sup> A recente operação de segurança pública realizada no Rio de Janeiro, em outubro de 2025, que culminou em mais de uma centena de mortes, entre civis e agentes do Estado, representa um exemplo trágico de entropia institucional no interior das políticas públicas. Sob o discurso da eficiência e da repressão imediata, o aparato estatal mobilizou-se de forma fragmentada, sem coordenação intersistêmica entre as dimensões da segurança, da saúde, da assistência e dos direitos humanos. O resultado não foi o restabelecimento da ordem, mas a intensificação da desordem social e simbólica. Tal episódio revela, de maneira dolorosa, o que ocorre quando o sistema administrativo atua desprovido de racionalidade comunicativa e de mecanismos reflexivos capazes de integrar seus próprios subsistemas e de responder, pragmaticamente, à complexidade do mundo social. A tragédia demonstra que, em contextos de extrema vulnerabilidade, a ausência de deliberação pública e de inovação no processo decisório faz com que o Estado se reproduza apenas em sua função coercitiva, e não protetiva. O agente público, imerso em estruturas hierárquicas rígidas e carente de espaços de reflexão, perde a condição de sujeito de sentido e se converte em mero executor de rotinas autopoiéticas do sistema. Isso expressa o déficit comunicativo que Habermas identifica nas burocracias instrumentalizadas, bem como a clausura autorreferente descrita por Luhmann. Romper esse ciclo exige incorporar o paradigma incremental e a aprendizagem institucional como dimensões constitutivas da política pública, permitindo que os próprios agentes se tornem mediadores de inovação e não simples operadores de políticas esvaziadas de finalidade pública.

sistema, necessita constantemente transformar desordem em ordem dentro do caos, produzindo assim decisões mais legítimas e justas no contexto das políticas públicas.

É visto, pois, que a matriz pragmático-sistêmica é capaz de conter o ferramental teórico para posicionar o servidor público sob a ótica de sua atuação protagonista na concretização desta missão constitucional.

Ao fim, propõe-se como solução da problemática uma leitura que conecta entropia, matriz pragmático-sistêmica e a construção de justiça no âmbito das políticas públicas. E é com este viés, sem qualquer intencionalidade de esgotamento da presente temática, que este trabalho espera ter contribuído um pouco mais.

Encerradas as bases operacionais do incrementalismo aplicado ao regime jurídico e delineado o papel do servidor público como mediador entre estabilidade normativa e transformação institucional, impõe-se o passo seguinte: converter método em desenho, e desenho em instrumentos de governo capazes de produzir coordenação verificável. O que até aqui foi apresentado como matriz de decisão e aprendizagem contínua precisa ganhar corpo em arranjos normativos, procedimentais e organizacionais que distribuam competências, definam trilhas de capacitação, explicitem métricas de valor público e institucionalizem ciclos curtos de teste, avaliação e correção.

Não se trata de acrescentar mais camadas de prescrição, mas de redesenhar vínculos entre decisões para que a justificativa pública encontre caminho até a entrega concreta. A preservação do arcabouço constitucional: concurso, estabilidade, legalidade, impessoalidade não é obstáculo, é plataforma: dela se extraem as amarras legítimas que orientam a inovação responsável. Ao lado, os dispositivos de gestão e de controle deixam de operar como barreiras difusas para atuar como mecanismos de substituição e melhoria de decisões, quando necessário, mantendo o sistema em rota.

Com esse horizonte, o Capítulo 6 dará o salto do laboratório à arquitetura. Ele organiza diretrizes e instrumentos de mudança incremental, especifica responsabilidades e procedimentos, e propõe indicadores e rotinas de monitoramento que ligam a deliberação à implementação. O foco desloca-se para o como: como ancorar competências, como estruturar processos decisórios auditáveis, como induzir aprendizagem institucional, como proteger a integridade do serviço público enquanto se abrem poros para a inovação. É a etapa em que a matriz pragmático-sistêmica se torna programa de “ação”.

## 6 O SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR: DA PRESERVAÇÃO DO ARCABOUÇO NORMATIVO-CONSTITUCIONAL À FORMULAÇÃO DE DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DE MUDANÇA INCREMENTAL

*Com o seu dizer, o pensar abre sulcos invisíveis na linguagem (HEIDEGGER, Martin. Sobre o humanismo, 1973, p. 373)*

Notas introdutórias. Inovar no contexto Administração não é romper com o Direito, é dar-lhe método e cadência. O presente capítulo marca o ponto de inflexão da tese: o momento em que a matriz teórica delineada ao longo do trabalho se converte em método de ação institucional. O foco desloca-se do plano *conceitual* para o plano *operativo*, propondo instrumentos capazes de transformar o repertório normativo-constitucional em arranjos concretos de decisão. Inovar, portanto, significa aqui, dotar o Estado de “*meios*” para aprender com a própria prática, sem abdicar das garantias que sustentam a sua própria legitimidade. O servidor público é chamado a ocupar o centro dessa engrenagem, não como mero destinatário passivo de regras, mas como um sujeito reflexivo que traduz normas em resultados e resultados em aprendizado institucional.

O ponto de partida é a constatação de que não existe criação *ex nihilo* na administração<sup>92</sup>: todo ato decisório emerge de linguagens herdadas, rotinas sedimentadas e instituições que guardam memórias coletivas. Reformas que ignoram essa historicidade tendem a gerar descontinuidade e perda de sentido. A alternativa é o caminho “incremental”, que preserva o arcabouço vigente e o reinscreve em novas práticas, reorientando o papel do agente diante das demandas contemporâneas. Nesse percurso, o servidor deixa de ser um mero executor de tarefas para tornar-se efetivo tradutor de expectativas sociais, operando em uma fronteira onde a estabilidade normativa encontra a necessidade de adaptação.

Este capítulo, portanto, estrutura-se como roteiro de operacionalização da matriz pragmático-sistêmica. As diretrizes que o compõem não são meros enunciados retóricos, mas engrenagens articuladas entre si: a) *instrumentos jurídicos que asseguram legitimidade*, b) *mecanismos de governança que definem papéis e fluxos decisórios*, c) *ambientes experimentais de teste e aprendizagem*, d) *métricas que aferem valor público e salvaguardas de integridade que previnem captura e arbitrariedade*. Cada diretriz traduz uma função específica na

---

<sup>92</sup> “Toda linguagem é, em si mesma, tradução: remete a outras linguagens, a práticas e a histórias coletivas que lhe dão sentido.” (Bitencourt; Reck, 2018, p. 10). Ainda, conforme Lindblom, temos a compreensão de que os formuladores de políticas não partem do nada, pois trabalham a partir do existente, ajustando-as passo a passo.” (Lindblom, 1959).

perspectiva da inovação administrativa, compondo um circuito de retroalimentação entre decisão, avaliação e correção.

Com esse método, busca-se conferir ao Estado capacidade de inovar sem romper consigo mesmo, e ampliar assim a autonomia decisória dos servidores, reduzir a rigidez improdutiva e alinhar eficiência, integridade e responsabilidade democrática. As seções seguintes detalham esse percurso, apresentando diretrizes que organizam a ação do agente público inovador como protagonista de uma administração que aprende. O resultado esperado é uma máquina estatal capaz de transformar experiência em conhecimento e conhecimento em valor público mensurável, consolidando a inovação como prática institucional legítima e juridicamente segura. Nessa tessitura, ancorada na tradição normativa e aberta ao aprendizado, delinea-se o público alvo da proposta do agente público inovador (conforme investigado no item 3.3): o servidor investido sob o regime estatutário, legitimado e responsabilizado, que transforma normas em decisões e decisões em serviços, sempre resguardado por salvaguardas constitucionais e de governança.

Portanto, partindo-se das compreensões mais teóricas, entende-se que não há “grau zero” de linguagem ou de instituição. Toda decisão nasce de histórias, vocabulários e práticas herdadas; por isso é ingênua a pretensão de uma linguagem pura, desvinculada de ideologia ou prejuízo. Como lembram Bitencourt e Reck, toda linguagem remete a outra linguagem e a uma teia de significações compartilhadas (2018). Reformas que pretendem instaurar um suposto início absoluto tendem a produzir mais ruído do que orientação. Aqui, o caminho é outro: preservar o arcabouço vigente ao passo em que se operam as melhorias incrementais que ressignificam o papel do agente público nas sociedades contemporâneas.

Destacamos que esse agente tem nome e responsabilidade. É o servidor estatutário, onde o regime jurídico encontra sua expressão mais densa e onde a inovação precisa provar que sabe caminhar dentro da lei, e não apesar dela. Também compõem o horizonte, no que couber e respeitadas as diferenças de vínculo, os contratados temporários e também aqueles equiparados a servidores estatutários (v.g. agências regulamentadoras) que executam políticas sob as mesmas balizas constitucionais. Em todos os casos, vale o princípio: decidir com autonomia responsável, com prova de valor público e com rastro de justificativa.

Se não partimos do zero, partimos do que já somos: repertórios normativos, institucionais e linguísticos herdados do diálogo permanente entre Estado e sociedade. A inovação responsável nasce daí, de escolhas sucessivas, testadas, medidas e revisadas, e não de rupturas voluntaristas. Por isso, este capítulo organizará o terreno em torno de um circuito operativo: instrumento jurídico que dá fundamento e forma; governança que explicita quem

decide com quem e sob quais regras; pilotos de experimentação controlada para aprender rápido e corrigir rumo; métricas que definem o que conta como valor público; salvaguardas de integridade, devido processo, proteção de dados e responsabilidade fiscal; e revisão periódica que converte experiência em aprendizado institucional. Com esse método, busca-se ampliar a autonomia decisória do agente público, reduzir rigidez improdutiva e aproximar o cotidiano da Administração Pública da promessa constitucional de concretização de direitos sem negar a tradição que nos orienta, mas justamente fazendo-a operar melhor.

Para orientar a leitura do capítulo e situar o encadeamento lógico das propostas, apresenta-se, a seguir, A figura, que sintetiza os eixos e as diretrizes trabalhadas, funcionando como mapa conceitual.

**Figura 3- Resumo do Capítulo 6**

|   |   |
|---|---|
| Vínculo indissociável entre inovação e preservação do arcabouço normativo-constitucional. | * Princípios do art. 37 da CF, estabilidade, regime jurídico e limites fiscais como lastros de estrutura normativa <b>sólida</b> que proporcione <b>espaço</b> para inovação responsável. |
| Diretriz I — Bonificação/Prêmio por Inovação  | * Critérios orientados a resultados, uso de <b>sandbox</b> e avaliação independente.  |
| Diretriz II — Assento obrigatório de servidores nas políticas de pessoal                  | * Comitês paritários e instâncias permanentes de <b>diálogo e decisão</b> .   |
| Diretriz III — Capacitação orientada a problemas  | * Gestão de Integridade, dados/IA (com ênfase na LGPD), adoção do teletrabalho/PGD e enfrentamento de desinformação.  |
| Diretriz IV — Avaliação de desempenho (probatório → carreira)                             | * Modelo formativo + somativo com salvaguardas de devido processo.  |
| Diretriz V — Projetos e missões transversais  | * Equipes temporárias, métricas e reconhecimento para progressão.   |
| Estrutura operacional das diretrizes  | * Instrumentos jurídicos, mecanismos de governança, pilotos experimentais, métricas, salvaguardas e revisão periódica.  |

A adoção integrada das diretrizes propostas visa fortalecer a capacidade decisória do agente público porque reduz incertezas normativas, instala rotinas de aprendizagem institucional e ancora escolhas em evidências verificáveis.

Quando a bonificação por inovação remunera efeitos públicos e não intenções; quando servidores participam de modo paritário das decisões de pessoal; quando a capacitação é orientada a problemas e vinculada ao desenvolvimento na carreira; quando a avaliação tem caráter formativo e somativo, com salvaguardas de devido processo; e quando missões

transversais operam com governança clara, métricas e reconhecimento, o ambiente decisório torna-se menos errático, mais transparente e responsivo ao cidadão.

## Figura 4 - Mapa “Diretrizes → Ações” (viabilidade de implementação)



Nesse contexto, a apresentação das *diretrizes* parece caminhar no alinhamento aos princípios que regem a Administração Pública. Legalidade não é vista como limite paralisante, mas funciona como trilho; a impessoalidade torna-se linguagem comum para distribuir oportunidades e responsabilidades; a moralidade ganha maior densidade prática; a publicidade ilumina o percurso; e a eficiência se materializa em entregas que importam.

Convém esclarecer, desde logo, que as diretrizes aqui propostas não se confundem com agendas gerencialistas ou formulações típicas das reformas administrativas de inspiração neoliberal. Embora venham a dialogar com preocupações contemporâneas relativas à

eficiência, inovação e capacidade institucional do Estado, tais diretrizes não buscam reduzir o papel do servidor público estatutário nem flexibilizar as garantias estruturantes do regime jurídico-administrativo. Ao contrário, partem justamente do reconhecimento da centralidade institucional do servidor público para a concretização dos direitos fundamentais e para a continuidade das políticas públicas no Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a estabilidade, o ingresso por concurso público e a profissionalização burocrática são compreendidos como condições institucionais de possibilidade da atuação estatal qualificada, e não como entraves à inovação administrativa. As propostas aqui desenvolvidas orientam-se, portanto, não pela lógica de substituição ou precarização do aparato estatal, mas pelo seu aperfeiçoamento incremental, voltado ao fortalecimento da capacidade administrativa e à melhoria da produção de decisões públicas.

Destacamos, ainda, que em recentíssimos resultados da pesquisa “*Vozes do Serviço Público Federal*” (ENAP, 2025)<sup>93</sup> ficou evidenciado que a burocracia brasileira mantém *ethos* público e clareza de objetivos, mas carece de mecanismos de aprendizagem e reconhecimento

É nesse hiato entre estabilidade e agilidade que se insere a presente proposta. Em sequência, para converter a síntese em implementação concreta, apresentam-se as diretrizes propostas, organizadas e desenvolvidas através de ações necessárias à sua execução.

## 6.1 DIRETRIZ I — BONIFICAÇÃO/PRÊMIO POR INOVAÇÃO: CRITÉRIOS, *SANDBOX* E AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

A bonificação por inovação só é juridicamente útil quando reconhece efeito público demonstrável e não mero esforço declarado. Esse ponto não é apenas normativo: ele está ancorado em teoria econômica, evidência comparada e guias internacionais sobre prêmios e desafios no setor público (sendo, portanto, concepção transdisciplinar). A literatura de

---

<sup>93</sup> A pesquisa *Entre a Estabilidade e a Agilidade: o que revelam as vozes do serviço público federal* (GOMIDE et al., 2025, acesso em 05.nov.2025), realizada pela ENAP em parceria com o MGI, traz um retrato inédito construído a partir da percepção dos próprios servidores públicos federais sobre suas rotinas, incentivos, barreiras e potencial de inovação. O diagnóstico é eloquente: há engajamento, clareza de missão e *ethos* público, mas falta reconhecimento, capacitação contínua e ambiente de confiança para experimentar e aprender. Em outras palavras, os servidores identificam a necessidade de um Estado que preserve sua estabilidade, mas que seja capaz de agir com agilidade e aprendizado institucional (exatamente o propósito das diretrizes propostas nesta tese, conforme veremos neste item 6). Se implementadas, tais diretrizes dialogam diretamente com as conclusões da pesquisa, pois respondem a anseios expressos pela própria estrutura de pessoas do serviço público: valorização por mérito, formação voltada a problemas reais, feedback efetivo e reconhecimento das entregas com impacto social. A convergência entre o diagnóstico empírico da ENAP e as proposições desta obra reforça que a matriz pragmático-sistêmica não é apenas conceitualmente viável, mas institucionalmente desejável e politicamente aderente às expectativas do corpo estatal.

incentivos mostra que, em tarefas complexas e “*multidimensionais*”, recompensas mal calibradas deslocam o esforço para o que é fácil medir e empobrecem o que é essencial, mas difícil de mensurar. O modelo de multitarefa de Holmström e Milgrom (1999) demonstra que contratos atrelados a uma métrica estreita induzem distorções de comportamento; por isso, premiações devem focar outcomes verificáveis, usar múltiplos indicadores e prever controles:

O modelo de multitarefa demonstra que contratos baseados em métricas restritas tendem a gerar distorções comportamentais, incentivando o agente a concentrar esforços **apenas nas tarefas avaliadas em detrimento das demais dimensões de desempenho**, o que evidencia a importância de instrumentos de incentivo que considerem o **conjunto das entregas e seus efeitos sociais** (Holmström; Milgrom, 1991).

Esse risco também é conhecido pelas leis de Goodhart e Campbell (2022): quando um indicador vira alvo, tende a deixar de medir o que deveria; a melhor resposta parece ser construir métricas que sejam robustas, trianguladas, com valor público e com capacidade de auditoria.

[...] métricas transformadas em metas tendem a distorcer o comportamento dos agentes, deslocando o foco do propósito para o indicador em si. No campo das políticas públicas, isso significa que avaliações e bonificações baseadas em parâmetros estreitos correm o risco de premiar a aparência de desempenho, e não a geração efetiva de valor público (Goodhart, 1975; Campbell, 1976).

O que diz a teoria de prêmios de inovação: revisões e estudos empíricos sugerem que prêmios bem desenhados atraem entrada competitiva, reduzem custo de experimentação e podem acelerar soluções quando o objetivo é claro e o julgamento é independente. Evidências históricas, conforme Brunt, Lerner e Nicholas (2012), em pesquisa junto a *Harvard Business School*<sup>94</sup>, apontam aumento de patentes e participação quando os prêmios têm regras definidas e previsibilidade; sínteses recentes organizam o “como” dos prêmios: problema bem especificado, critérios transparentes, premiação *ex post* e avaliação dos impactos.

Experiências de avaliação conduzidas por instituições como a NESTA e o UK/DFID<sup>95</sup> confirmam, contudo, que o mesmo mecanismo que mobiliza talentos e soluções externas pode

<sup>94</sup> “Inducement prizes can be powerful mechanisms to stimulate innovation when the objectives are clearly defined and the competition rewards genuine problem-solving rather than narrow performance metrics.” (BRUNT; LERNER; NICHOLAS, 2012, p. 4).

<sup>95</sup> A NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) é uma fundação independente sediada no Reino Unido, criada originalmente como agência pública de fomento à inovação. Atua na formulação e teste de instrumentos de incentivo à criatividade e ao empreendedorismo social, com foco em políticas baseadas em evidências e experimentação controlada. Já a UK/DFID (Department for International Development), órgão do governo britânico voltado à cooperação e ao desenvolvimento, incorporou essa lógica em seus programas de inovação pública e social, avaliando o impacto de prêmios e competições na geração de soluções de interesse público e coletivo. Ambos os organismos consolidaram metodologias que combinam estímulo inovador, aprendizado institucional e governança transparente, princípios que dialogam diretamente com as diretrizes desta tese, em especial com a proposta de transformar a bonificação por inovação em instrumento de coordenação reflexiva e de retroalimentação das políticas públicas.

produzir distorções quando se apoia em métricas estreitas ou indicadores frágeis. A valorização do formato em detrimento do conteúdo, ou do indicador em lugar do impacto, tende a premiar resultados aparentes e não efetivos. Essa constatação reforça a advertência de Brunt, Lerner e Nicholas (2012) e aproxima-se do que esta tese propõe ao redefinir a bonificação por inovação como instrumento de aprendizado institucional. Ao incorporar parâmetros consolidados pela OCDE/OPSI<sup>96</sup> (como governança clara, elegibilidade transparente, documentação pública e avaliação independente) a diretriz aqui formulada busca transformar a premiação em um ciclo de aprendizagem. Cada reconhecimento passa a operar como um experimento controlado que gera evidências, retroalimenta decisões e consolida a inovação como prática legítima e juridicamente segura.

A literatura sobre *Public Service Motivation* (PSM)<sup>97</sup> tem mostrado que a relação entre incentivos externos e motivação interna não é linear. O efeito pode ser de reforço (crowd-in) ou de substituição (crowd-out), conforme o modo como o instrumento é desenhado. Quando a bonificação reconhece entregas associadas à autonomia, à competência e ao propósito público, tende a ampliar o engajamento e fortalecer o sentido de pertencimento institucional. Ao contrário, quando reduz a autonomia ou transforma o desempenho em mercadoria, corrói o vínculo com a missão e empobrece o significado do trabalho público. Nessa perspectiva, a premiação deve funcionar como prolongamento da motivação intrínseca do servidor: um complemento à missão, e não seu sucedâneo. Reafirma-se assim, que o valor da entrega está no impacto social produzido e não na quantificação isolada do resultado. Esse equilíbrio é o que sustenta, na matriz pragmático-sistêmica proposta (conforme será detalhado a seguir), a bonificação como instrumento de coordenação reflexiva: um mecanismo que integra reconhecimento, aprendizado e propósito sob a mesma lógica de uma legitimidade comunicativa.

A bonificação, nesse sentido, não substitui, portanto, a missão institucional, antes, deve a prolongar. Quando concebida como reconhecimento comunicativo, torna-se instrumento de coordenação reflexiva (dentro da matriz pragmático-sistêmica), permitindo que o incentivo financeiro traduza valor simbólico, legitime o desempenho e reforce o sentido público do agir

---

<sup>96</sup> O Observatory of Public Sector Innovation (OPSI) é iniciativa da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) voltada à sistematização e difusão de boas práticas em inovação governamental. Suas publicações orientam governos a desenhar ciclos de inovação com fases de preparação, execução, avaliação e aprendizado, sob princípios de governança, transparência e prestação de contas (diretrizes que se alinham à proposta desta tese ao conceber a inovação pública como processo contínuo de aprendizagem institucional).

<sup>97</sup> “Public service motivation is an individual’s predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations.” (PERRY; WISE, 1990, p. 368).

administrativo. Para reduzir risco de erro desse desenho, será necessário operar uma premiação em ambiente de teste com tempo e escopo limitados (*sandbox*), definindo a teoria de mudança, a linha de base, indicadores de resultado e um plano de mensuração antes de premiar. Essa lógica é a mesma que a OCDE e o Banco Mundial preconizam para inovação pública: experimentar, medir e publicar para aprender institucionalmente:

“Innovation in the public sector is not a single event but a continuous, cyclical process involving exploration, experimentation, implementation and evaluation, through which governments learn and adapt.” (OECD/OPSI, 2020, p. 5).

Em relação à matriz imposta nesta obra, temos que a bonificação por inovação traduz, no plano operacional, o esforço de alinhar incentivos individuais e institucionais dentro de uma lógica de *legitimidade* comunicativa, estabilidade sistêmica e aprendizagem incremental. Essa diretriz propõe reconhecer e premiar iniciativas inovadoras de servidores públicos que gerem valor público mensurável, produzam racionalizações de processo e ampliem a efetividade das políticas públicas, sem desfigurar o núcleo constitucional do regime jurídico. O objetivo não é criar um sistema meritocrático excludente, mas sim instituir um mecanismo de retroalimentação positiva, capaz de valorizar a criatividade responsável e o compromisso com resultados socialmente justificados.

A título prático, convém apresentar algumas experiências já adotadas no contexto federal. Assim, traz-se experiências recentes do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul)<sup>98</sup> na implementação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD)<sup>99</sup> que oferece um caso paradigmático da operacionalização de uma política de incentivo à inovação orientada a resultados públicos mensuráveis. O programa, instituído no âmbito do Poder Executivo Federal pela Instrução Normativa nº 65/2020 e regulamentado pelo Decreto nº 11.072/2022, foi internalizado pelo IFSul como estratégia de reestruturação das rotinas administrativas e pedagógicas, reposicionando o controle da jornada de trabalho para o monitoramento de entregas e metas pactuadas.

---

<sup>98</sup> O Instituto Federal Sul-Rio-Grandense (IFSul) integra a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, instituída pela Lei nº 11.892/2008, que criou os Institutos Federais como autarquias federais autônomas voltadas à formação técnica e à inovação. A escolha do IFSul como campo de investigação decorre da experiência profissional direta do autor na instituição, o que permite observar, em contexto real, a aplicação das diretrizes e princípios da matriz pragmático-sistêmica proposta nesta tese.

<sup>99</sup> Sob coordenação da então Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), vinculada ao atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o programa surgiu como experiência piloto autorizada pela Instrução Normativa nº 65, de 30 de julho de 2020, que regulamentou o teletrabalho e introduziu o conceito de gestão orientada a resultados.

Essa mudança, conforme demonstra o estudo “Programa de Gestão e Desempenho (PGD) do Poder Executivo Federal e as novas formas de trabalho no serviço público: implicações jurídicas e repercussões no ciclo das políticas públicas”, implicou revisão de fluxos internos, criação de comissões de acompanhamento e desenvolvimento de indicadores próprios, voltados a mensurar entregas por área e impacto na prestação do serviço público.

A abordagem adotada pelo IFSul reforça a diretriz desta obra de que a bonificação ou o reconhecimento por inovação deve basear-se em *outcomes* verificáveis (tarefas) e não em declarações de esforço. No caso do Instituto, os relatórios de implementação do PGD demonstraram aumento mensurável na tramitação de processos e otimização de rotinas administrativas, ao mesmo tempo em que evidenciaram a necessidade de capacitação contínua e governança colegiada para prevenir distorções avaliativas e assegurar a legitimidade dos indicadores.

A bonificação por inovação, quando concebida sob a ótica pragmático-sistêmica, não se confundiria, portanto, com um mero estímulo individual ao desempenho, mas constitui-se em mecanismo de aprendizado organizacional e de reflexividade institucional. Sua natureza jurídica e pedagógica deriva do reconhecimento de comportamentos inovadores que produzem efeitos públicos demonstráveis, tangíveis e replicáveis, em vez de recompensar intenções declaradas ou esforços genéricos. Essa distinção é fundamental para afastar o risco de captura simbólica do discurso da inovação, um fenômeno frequente quando o incentivo se dissocia do resultado social efetivo e se converte em retórica de modernização.

A experiência do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) na implantação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) forneceu, neste ponto, um laboratório empírico particularmente expressivo para compreender o papel de possibilidade de bonificação como instrumento de estímulo responsável e de construção coletiva de inovação. O Relatório de Ambientação do PGD (2022) destaca que “o reconhecimento de soluções criativas e replicáveis produz ganhos concretos na eficiência e na cultura de aprendizado coletivo, revelando que a inovação é mais fruto da rotina dialogada do que de atos excepcionais”. Esse dado confirma a hipótese central desta tese: a inovação pública emerge da deliberação cotidiana entre sujeitos institucionais, e não do voluntarismo isolado. O incentivo eficaz é, portanto, aquele que reforça práticas comunicativas, que viabilizam o aprendizado incremental e não a competitividade individual.

O PGD fornece a infraestrutura de evidências necessária para uma política de reconhecimento orientada a valor público: metas pactuadas, entregas verificáveis e registros de desempenho permitem qualificar a avaliação e reduzir distorções. Todavia, poder medir não

autoriza, por si, o pagamento de bônus; a bonificação requer base jurídica própria e desenho que preserve a motivação pública. Por isso, esta diretriz propõe a aproximação entre PGD e premiação por inovação com julgamento independente, critérios multifatoriais e documentação pública do método. Assim, o incentivo financeiro atua como prolongamento da missão premiando impacto e aprendizado institucional, enquanto a rotina do PGD segue como o trilho técnico que sustenta a legitimidade da escolha. Assim avaliaremos essa correlação nos subitens que seguem.

### **6.1.1 O PGD no IFSul como ambiente experimental e sandbox institucional.**

O PGD foi regulamentado no IFSul pela Portaria nº 66, de 31 de maio de 2022, e implementado em onze unidades até o final de 2022. O relatório de ambientação (2022)<sup>100</sup> demonstra que, mesmo em fase inicial, o programa abrigou 176 participantes, totalizando 4.616 horas mensais pactuadas, com ganhos mensuráveis em produtividade, celeridade e qualidade das entregas. As chefias relataram que, em 98% dos casos, “a produtividade da unidade administrativa manteve-se igual ou apresentou melhora a partir da implementação do PGD”.

Mais do que dados estatísticos, o PGD representou um verdadeiro *sandbox* regulatório no interior da administração pública, um espaço controlado de experimentação normativa, em que novas rotinas de trabalho, indicadores e formas de controle foram testadas com segurança jurídica e supervisão institucional. A estrutura de pactuação de metas e avaliação de entregas mensais substituiu, gradualmente, o modelo de gestão baseado na mera presença física e no controle disciplinar, reforçando o diálogo contínuo entre servidor e chefia como forma de *accountability* horizontal.

A inovação, nesse contexto, passou a ser avaliada pela utilidade pública da “entrega”, e não pelo simples esforço isolado ou critérios gerais (como assiduidade). Isso reflete o modelo de “tarefa multidimensional” proposto por Holmström (1999), segundo o qual incentivos em ambientes complexos devem evitar a distorção de esforços para aquilo que é mais fácil de medir, sob pena de empobrecer dimensões essenciais do trabalho público. Assim, no IFSul, a experimentação promovida pelo PGD não foi um desvio das regras, mas uma forma de aprimorá-las incrementalmente dentro de parâmetros normativos seguros, o verdadeiro sentido de um “*sandbox jurídico*”.

---

<sup>100</sup> O Relatório de Ambientação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD) do IFSul – 2022 está disponível no portal institucional do Instituto Federal Sul-Rio-Grandense, na seção dedicada aos documentos oficiais do programa. Disponível em: <https://ifsul.edu.br/component/k2/item/2082-documentos-programa-de-gestao-e-desempenho>. Acesso em: 10 nov. 2025.

### 6.1.2 Critérios de mensuração e a avaliação independente.

A concepção de bonificação por inovação aqui defendida inspira-se em critérios de materialidade, replicabilidade e externalidade positiva. No caso do IFSul, os relatórios de gestão e os dados do PGD revelam que os projetos reconhecidos internamente como inovadores, como o uso de ferramentas colaborativas (*Trello, Kanban, Spaces, WhatsApp Business*) e a criação de centrais de atendimento híbridas produziram melhorias objetivas de eficiência sem qualquer elevação de custos, além de aumento da satisfação institucional medida por indicadores qualitativos.

De modo convergente, há também a adoção do *Plano de Integridade do IFSul (2018)*<sup>101</sup> estabelecendo que a governança pública deve estar orientada por capacidade de resposta, integridade, confiabilidade e melhoria regulatória. Tais valores funcionam como métricas de aferição para o impacto de práticas inovadoras: quanto mais um projeto contribui para a responsividade institucional e para a mitigação de riscos éticos, mais ele se aproxima do conceito de inovação íntegra, ou seja, inovação orientada à finalidade pública.

Ao vincular reconhecimento e desempenho a parâmetros de ética, transparência e prevenção de riscos, o sistema de integridade converte-se em salvaguarda da própria política de incentivos, evitando que a busca por resultados produza distorções ou práticas oportunistas. Nesse arranjo, a integridade não é barreira à inovação, mas condição de legitimidade: assegura que cada meta pactuada e cada bonificação concedida estejam ancoradas em evidências verificáveis, critérios públicos e comportamento responsável. A conexão entre integridade e incentivos revela, portanto, a aplicação prática da matriz pragmático-sistêmica proposta, em que o aprendizado institucional se articula com valores republicanos e a eficiência se traduz em confiança pública. Nesse sentido, poderia ser instituído um Programa ou Bonificação de estímulo a “Inovação e a Integridade Institucional”, regulamentado por portaria interna, com foco em reconhecer projetos, equipes ou servidores que tenham desenvolvido ações que reduzam riscos éticos, aumentem a transparência ou aprimorem controles internos por meio de soluções inovadoras.

---

<sup>101</sup> A gestão da integridade no IFSul decorre do Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança Pública, e da Instrução Normativa CGU nº 57/2019, que estabelece orientações para programas de integridade em órgãos e entidades federais. Esses instrumentos vinculam ética, transparência e prevenção de riscos à gestão de pessoas e resultados, permitindo que a integridade funcione como salvaguarda e se apresente como leque para implementação de políticas de incentivo e bonificação.

Mas, vale lembrar, que a proposta de bonificação não deve se reduzir a uma recompensa financeira isolada, mas sim a um mecanismo de reconhecimento técnico e institucional, cujo resultado seja auditável e cuja avaliação envolva instâncias independentes, (tais como casos de atuação e desenvolvimento de trabalhos em Comissão Interna de Supervisão (CIS) e em Comitê de Integridade). Ambas as estruturas, embora possuam finalidades distintas, representam formas de controle social interno ao passo que disseminam uma legitimação coletiva das práticas inovadoras. A CIS, em especial, ao acompanhar a implementação do Plano de Carreira dos Técnicos-Administrativos em Educação, atua como espaço de escuta e de deliberação entre pares, condição essencial para que o mérito administrativo se converta em aprendizado institucional, e onde podem se desenvolver técnicas e trabalhos inovadores no âmbito da Rede Federal.

### **6.1.3 A inovação como resultado da integridade sistêmica.**

Voltando-se a experiência do PGD, o Relatório de Ambientação revelou que 97% dos servidores perceberam melhoria na comunicação com as chefias e 93% relataram melhoria na qualidade de vida fora do trabalho. Tais resultados indicam que o incentivo à autonomia e à confiança mútua produz não apenas ganhos operacionais, mas também redução de entropia organizacional (expressão estudada nessa obra), e uma proposição que, na linguagem sistêmica, traduz o aumento da previsibilidade e da auto-organização.

Quando a cultura de integridade (Plano de Integridade, 2018) e a cultura de inovação (PGD, 2022) se cruzam, cria-se o que Luhmann denominaria um acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e administrativo: o direito fornece a moldura de legitimidade, enquanto a administração experimenta soluções no limite seguro dessa moldura. A bonificação, então, torna-se uma ferramenta de autorregulação positiva: ela sinaliza ao servidor que o comportamento inovador é desejado e validado pelo próprio sistema, sem romper o vínculo com a legalidade.

Sob essa lógica, a avaliação independente, feita por comitês mistos, ou mesmo por pares externos (como a ENAP ou a CGU), cumpre a função de garantir transparência epistêmica: assegurar que o critério de “*inovação*” não se converta em discurso autopremial, mas em aprendizado validado por evidência pública. O Plano de Integridade já previa essa dinâmica ao afirmar que “os riscos associados à integridade devem ser monitorados continuamente, com apetite a risco limitado a níveis moderados”. Essa lógica de controle do risco é perfeitamente

compatível com o conceito de *sandbox*, pois a inovação, quando gerida com prudência e retroalimentação constante, não ameaça o sistema, mas o aperfeiçoa.

#### **6.1.4 Reflexividade, motivação e cultura de aprendizado.**

A partir da leitura habermasiana, a bonificação por inovação só cumpre sua função ética se for precedida de processo comunicativo válido. A inovação que surge de contextos coercitivos (por exemplo, chefias que condicionam reconhecimento à adesão política, viola o princípio da reciprocidade discursiva). Já a inovação dialogada, como a que emergiu das unidades do IFSul (e estão aqui sendo investigadas), reforça a legitimidade da instituição perante seus próprios agentes. O relatório de ambientação cita como boas práticas implementadas: “flexibilidade da equipe, feedback frequente, uso de ferramentas de gestão de atividades e reuniões semanais em formato remoto”. Essas práticas, ainda que modestas, representam micro inovações que alteram o padrão comunicativo da organização, exatamente o tipo de transformação incremental que Lindblom consideraria o caminho realista da mudança pública. O sistema aprende em pequenas doses, e cada acerto institucional se torna um caso de aprendizado replicável. Desse modo, a diretriz de bonificação/avaliação independente não deve ser interpretada como exceção remuneratória, mas como instrumento pedagógico de estímulo à promoção da própria racionalidade comunicativa (Habermas, 2004). Ao premiar práticas que favorecem o diálogo, a colaboração e a integridade, o IFSul demonstra que a inovação não é ruptura, mas o resultado de um processo de escuta, reflexão e aperfeiçoamento contínuo.

Do ponto de vista teórico, a experiência confirma a advertência da literatura de Holmström e Milgrom quanto ao risco de *crowding out* motivacional (2022): quando metas são mal calibradas, reduzem a autonomia e o engajamento. A solução adotada no IFSul foi justamente associar o PGD, cultura de integridade e planejamento de desenvolvimento de pessoas (PNDP), evitando o viés produtivista e assegurando que o incentivo se comunique com o propósito e a missão institucional, não apenas com resultados numéricos isolados.

Trata-se, portanto, de uma materialização da matriz pragmático-sistêmica em nível organizacional: o sistema jurídico (CF/88, RJU, Decreto nº 11.072/2022, IN nº 65/2020 e PNDP) fornece o enquadramento normativo; a administração (campi e pró-reitorias) operacionaliza a experiência e adapta as métricas; e o subsistema comunicativo (servidores, comissões e controle social) avalia e retroalimenta o aprendizado institucional.

Essa integração confirma que o PGD, por exemplo, quando interpretado sob a lente habermasiano-luhmanniana aqui adotada, não se reduz a instrumento meramente gerencialista,

mas se constitui como ambiente deliberativo e incremental de aprendizado coletivo, em que a inovação é resultado de diálogo, não de imposição hierárquica.

A partir da perspectiva habermasiana, a bonificação por inovação adquire legitimidade quando as razões que a justificam são publicamente discutidas e aceitas em processos comunicativos. Habermas (1987; 1992) sustenta que normas válidas dependem de sua justificação racional no espaço público, mediante argumentos que possam ser aceitos por todos os envolvidos. Transposta para o contexto da gestão pública, essa exigência significa que os critérios de concessão de prêmios e incentivos devem ser transparentes, acessíveis e fundamentados em razões públicas, não em preferências particulares ou juízos hierárquicos arbitrários. Assim, a inovação premiável não é a que surpreende pelo ineditismo, mas a que resiste ao teste discursivo da justificabilidade, aquela cujos resultados podem ser defendidos diante da comunidade de pares e da sociedade.

Já pelo viés da contribuição luhmanniana, permite-se compreender essa política de incentivos como um mecanismo de acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e o sistema administrativo. Para Luhmann (1997; 2004), sistemas sociais se reproduzem de modo autopoiético, comunicando-se por meio de códigos próprios (no caso da administração, decisão/não-decisão; no direito, lícito/ilícito). A bonificação por inovação, ao ser juridicamente normatizada, estabiliza a interface entre ambos, oferecendo um canal de comunicação que transforma experiências administrativas em expectativas normativas. Trata-se de um instrumento que reduz a entropia decisória e cria padrões observáveis de aprendizado organizacional. Em vez de premiar intuitivamente a “criatividade”, o sistema passa a reconhecer, dentro de seus próprios códigos, condutas inovadoras que geram “valor público” verificável (reduzindo ruídos e aumentando a previsibilidade).

Aliando-se ao contexto do incrementalismo de Lindblom (1959; 1979) fornece-se a dimensão metodológica dessa diretriz. O autor demonstra que as políticas públicas raramente resultam de decisões ótimas e abrangentes; são, antes, produtos de ajustes sucessivos, comparações limitadas e aprendizado contínuo. A bonificação por inovação, nessa chave, não busca revoluções administrativas, mas pequenas melhorias sustentáveis, testadas em ciclos curtos e avaliadas com base em evidências. O incentivo, portanto, não se dirige a “grandes inventores” do setor público, mas a servidores públicos no cotidiano, que, em suas rotinas, introduzem micro inovações capazes de produzir ganhos de eficiência, legitimidade e responsividade. O foco desloca-se do resultado isolado para o processo de aprendizado institucional, o que preserva a estabilidade sistêmica e reforça a cultura de aperfeiçoamento gradual.

Sob a lente da matriz pragmático-sistêmica, essa diretriz cumpre dupla função. No plano pragmático, cria condições para que a linguagem jurídica da eficiência se traduza em comunicação verificável, por meio de critérios técnicos e avaliações independentes. No plano sistêmico, reforça o papel do servidor como nó comunicativo entre subsistemas: o direito fornece o enquadramento normativo; a administração, os meios operacionais; e o cidadão, o horizonte de legitimação. O prêmio pela inovação, assim, não é um bônus individual desconectado, mas um símbolo comunicativo de reconhecimento institucional, que traduz em linguagem administrativa o consenso discursivo produzido entre pares.

Essa estrutura requer um mecanismo de avaliação independente, composto por instâncias técnicas, mistas e temporárias, com representação equilibrada entre gestores, servidores e especialistas externos. A independência avaliativa é condição para que o reconhecimento seja percebido como justo e legítimo, o que, em termos habermasianos (2004), reforça a pretensão de validade moral e racional das decisões. Avaliações internas exclusivamente hierárquicas tenderiam a reproduzir o código burocrático tradicional (ordem/obediência), anulando o potencial comunicativo da política. Avaliações externas, por sua vez, introduzem a perspectiva do público como destinatário final do valor criado, ampliando o campo de observação do sistema e fortalecendo o acoplamento entre administração e sociedade.

Do ponto de vista operacional, a diretriz sugere que a bonificação por inovação seja vinculada a critérios mensuráveis de valor público, como: redução de tempo de tramitação, simplificação de fluxos, aumento de acessibilidade, integração de dados, economia de recursos, ou impacto positivo comprovado em indicadores sociais. Tais parâmetros devem ser definidos em regulamento, com espaço para deliberação participativa, de modo a respeitar a lógica incremental e adaptativa da política. O monitoramento contínuo e a possibilidade de revisão periódica dos critérios completam o ciclo de aprendizado sistêmico, permitindo que o próprio instrumento se auto aperfeiçoe, uma aplicação direta da autopoiese luhmanniana.

Por fim, a bonificação por inovação também cumpre papel simbólico: reafirma o servidor público como agente reflexivo de transformação social, e não mero executor de rotinas. Ao premiar a capacidade de aprender, adaptar e comunicar soluções, o Estado reconhece que a inovação não é exceção, mas componente orgânico do regime jurídico e da democracia deliberativa. Essa diretriz, portanto, é o primeiro passo para reconciliar a racionalidade comunicativa de Habermas, a complexidade sistêmica de Luhmann e o gradualismo de Lindblom em um mesmo horizonte de aperfeiçoamento incremental e legitimidade institucional.

A base normativa pode se apoiar em quatro pilares federais já vigentes, para além da própria CF/88: a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, que orienta desenvolvimento vinculado às necessidades do órgão e do cargo (Decreto nº 9.991/2019); a Política de Governança Pública, que exige alinhamento a resultados, gestão de riscos, transparência e prestação de contas (Decreto nº 9.203/2017); as amarras fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o Regime Jurídico dos Servidores Públicos (Lei nº 8.112/1990) que condicionam qualquer aumento permanente de despesa a estimativa de impacto e à observância de limites com pessoal. Esses diplomas, tomados em conjunto, permitem estruturar programas de premiação sem colidir com planejamento de pessoas, governança e responsabilidade fiscal.

Especificamente quanto ao próprio Regime Jurídico Único (Lei nº 8.112/1990), temos que oferece base normativa suficiente para a criação de mecanismos de bonificação vinculados à inovação e ao desempenho institucional. Os dispositivos que tratam de vantagens e gratificações (arts. 49 e 50), aliados ao princípio constitucional da eficiência, permitem o pagamento eventual de prêmios e reconhecimentos por entregas que produzam valor público, desde que tais incentivos não se incorporem ao vencimento nem representem aumento permanente de remuneração<sup>102</sup>. A proposta desta tese se insere precisamente nesse espaço jurídico: utilizar a estrutura da CF/88, RJU e demais normativas infraconstitucionais como estrutura legitimadora para a experimentação de modelos de reconhecimento baseados em evidências e avaliação independente. A bonificação, assim, deixa de ser exceção para tornar-se instrumento legítimo de coordenação comunicativa entre desempenho, aprendizado e integridade institucional, em conformidade com a matriz pragmático-sistêmica aqui formulada.

---

<sup>102</sup> O arcabouço constitucional e infraconstitucional brasileiro já contém fundamentos que permitem a instituição de bonificações vinculadas a desempenho e inovação, sem necessidade de reforma legislativa. O art. 61, §1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal de 1988 estabelece que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre remuneração de servidores públicos, o que exige lei específica para fixação ou majoração de vencimentos, mas não impede a criação de gratificações ou prêmios de caráter eventual, desde que não se incorporem ao vencimento e estejam associadas à produtividade, resultados ou valor público gerado. No mesmo sentido, a Lei nº 8.112/1990, ao tratar das vantagens pecuniárias, prevê nos arts. 49 e 50 a possibilidade de gratificações e adicionais, e no art. 76 a retribuição pelo exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, demonstrando que o regime jurídico vigente já comporta incentivos por desempenho ou contribuição específica. Assim, desde que respeitados os princípios constitucionais (CF, art. 37, caput), é juridicamente viável a criação de bonificações orientadas à entrega de resultados e inovação institucional.

**Figura 5 – Base normativa**

O desenho operacional deve evitar incentivos a *outputs* pouco relevantes e premiar *outcomes* verificados. Para isso, recomenda-se organizar a seleção em ciclos e sob ambiente experimental controlado, com regras claras de entrada, mensuração e encerramento. O país já dispõe de “boas práticas” institucionais no uso de sandbox regulatório, que podem ser transpostas para serviços públicos: o Conselho Monetário Nacional instituiu ambiente controlado de testes no sistema financeiro; a Comissão de Valores Mobiliários regulou sandbox no mercado de capitais; o Banco Central documenta, inclusive, o fluxo de autorização temporária, métricas e trilhas de auditoria; a Autoridade Nacional de Proteção de Dados descreve o sandbox como experimentação colaborativa com metodologia estruturada. Em termos jurídicos, a própria Lei Complementar nº 182/2021 positivou instrumentos pró-inovação que legitimam ciclos controlados de teste com avaliação e prazos definidos.

À guisa de exemplo, é possível combinar quatro eixos: relevância do problema público demonstrada por dados; qualidade do desenho metodológico, incluindo linha de base e contrafactual quando plausível; impacto mensurável para o usuário, aferido por indicadores de tempo de resposta, qualidade percebida e acesso com equidade; e reprodutibilidade/escala. Para reduzir assimetria de informação e disputas internas, a governança deve ser paritária: gestão, representantes de servidores e integridade/controle, com avaliadores externos para a etapa final. Essa prática de avaliação externa, aliás, está presente no Concurso Inovação da ENAP, cujo edital prevê avaliação por avaliadores externos segundo critérios públicos, e cujos resultados mais recentes mostram iniciativas vencedoras com ganhos verificáveis, como o sistema *GeoRisk do Cemaden e projetos da Receita Federal* (ambos premiados em 2025). Tais experiências oferecem repertório de métricas, documentação e lições aprendidas que podem inspirar editais setoriais de premiação interna.

A Controladoria-Geral da União (CGU) mantém guia de transparência ativa com *checklists* de informações mínimas e orientações para disponibilização de dados, o que pode ser adotado como padrão para portais da premiação: publicação do edital, banco de projetos submetidos, pareceres resumidos, métricas e relatórios de avaliação, além da documentação metodológica dos pilotos. Essa abertura reduz risco de captura, facilita o controle social e acelera a difusão do que funciona.

A LRF torna nulo o ato que aumente despesa com pessoal sem observar os arts. 16 e 17 (estimativa de impacto e compensação), e os limites do art. 169 da Constituição; por isso, é recomendável caracterizar a premiação como despesa variável condicionada à disponibilidade orçamentária, com teto por ciclo, e preferir, quando conveniente, modalidades não pecuniárias de reconhecimento, como exposição de resultados, certificações, pontos para progressão quando amparados no estatuto e no PDP (a serem estudadas mais adiante, no item 6.1.4). A premiação deve vedar pagamento por cumprimento do dever ordinário, por metas incompatíveis com a legalidade ou por iniciativas sem aferição de impacto; precisa, ainda, prever prevenção e gestão de conflitos de interesse.

Por exemplo, ao voltar-se ao caso prático de órgão público em específico, temos por exemplo a governança do PGD no Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul) que oferece também modelo compatível com a lógica de *sandbox regulatório* descrita nesta diretriz. A instituição estabeleceu portarias internas definindo o escopo dos projetos, critérios de adesão, formas de mensuração e mecanismos de controle, assegurando que a inovação ocorresse em ambiente experimental controlado, com tempo e escopo delimitados. Em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (Decreto nº 9.991/2019) e a Política de Governança Pública (Decreto nº 9.203/2017), os planos de trabalho do PGD passaram a incluir teoria de mudança, indicadores de resultado, linha de base e plano de mensuração, exatamente como recomenda esta diretriz que proporcionam a viabilidade de premiações internas. O resultado é um processo que não apenas premia boas práticas, mas gera aprendizado institucional mensurável, promovendo difusão das experiências bem-sucedidas e correção incremental das falhas observadas.

Assim, o caso do IFSul demonstra que a gestão pública inovadora não depende apenas de instrumentos financeiros, mas de arranjos normativos e comunicativos capazes de transformar o ciclo de gestão em ciclo de aprendizagem. O PGD, ao induzir esse processo, atua como um prêmio para “gestão em movimento”: recompensa a capacidade de adaptação, reforça a cultura de evidência e alinha o comportamento individual à racionalidade pública.

*6.1.4 Bonificações não financeiras e incentivos institucionais: a valorização simbólica como política de aprendizagem.* O campo jurídico-administrativo brasileiro oferece espaço fértil para a construção de mecanismos de reconhecimento não financeiros, compatíveis com o regime jurídico único e coerentes com a matriz pragmático-sistêmica que estrutura esta tese. Em uma administração pública cada vez mais tensionada entre restrições orçamentárias e a necessidade de motivar servidores, a adoção de instrumentos simbólicos e funcionais de bonificação surge como alternativa legítima, de baixo custo e alto potencial pedagógico. A inovação, quando reconhecida institucionalmente, converte-se em aprendizado organizacional; o reconhecimento, quando estruturado de modo transparente, torna-se vetor de integridade e legitimidade.

Diferentemente das gratificações pecuniárias, que dependem de dotação orçamentária específica e podem exigir lei formal, os incentivos institucionais não financeiros encontram base direta na autonomia administrativa dos órgãos públicos, na Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (Decreto nº 9.991/2019) e na Política de Governança Pública (Decreto nº 9.203/2017). Ambas estabelecem que a valorização funcional deve articular capacitação, avaliação de desempenho e desenvolvimento de competências voltadas à inovação. Nesse quadro, é plenamente viável (e juridicamente amparado) que instituições federais, a exemplo do IFSul, desenvolvam sistemas internos de pontuação e reconhecimento atrelados à entrega de valor público e à prática de condutas inovadoras.

No que se refere a matriz pragmático-sistêmica, esta sustenta que o aprendizado organizacional ocorre por ciclos sucessivos de deliberação, experimentação e correção. Essa dinâmica depende, em grande medida, da retroalimentação simbólica: o reconhecimento público das boas práticas. Como visto anteriormente, a literatura sobre Public Service Motivation (Perry; Wise, 1990; Weibel; Rost; Osterloh, 2020) demonstra que a motivação intrínseca dos servidores aumenta quando suas entregas são percebidas como socialmente relevantes, e não apenas remuneradas. Assim, a criação de bonificações não só financeiras reforça a dimensão comunicativa do reconhecimento: valoriza o mérito sem mercantilizar a entrega.

Nesse sentido, pontuações adicionais em editais internos, preferência em processos de remoção, redistribuição ou afastamento, e vantagem competitiva em seleções para projetos estratégicos configuram formas legítimas de bonificação simbólica. Elas operam como sinais institucionais de prestígio e confiança, promovendo a autorregulação e o engajamento. Já na ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, tais mecanismos funcionam como códigos de reforço

positivo que mantêm a autopoiese do sistema administrativo: o reconhecimento retroalimenta a motivação, e a motivação gera novas entregas qualificadas.

Entre as medidas possíveis, destaca-se a inclusão de pontuação adicional em editais de afastamento para capacitação, redistribuição ou seleção de servidores para missões estratégicas. O Decreto nº 9.991/2019, ao regular a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, admite expressamente que os órgãos definam critérios de priorização e elegibilidade baseados em competências institucionais e no alinhamento entre capacitação e objetivos organizacionais. Logo, nada impede que servidores que tenham participado de projetos inovadores ou de práticas de integridade reconhecidas recebam pontuação diferenciada em editais de afastamento remunerado, mestrado/doutorado, ou participação em eventos técnicos.

Da mesma forma, em editais de redistribuição e remoção, a experiência comprovada em iniciativas de inovação ou integridade poderia conferir preferência classificatória, reconhecendo o servidor que contribui para o aperfeiçoamento das rotinas administrativas. Esse tipo de incentivo, ao mesmo tempo simbólico e prático, reforça o valor da inovação aplicada e cria uma cultura de mérito ancorada em resultados verificáveis.

No mesmo sentido, a participação em comissões, grupos de trabalho ou projetos com previsão de gratificação pecuniária poderia observar como critério de escolha o histórico de contribuição para a inovação institucional. Essa prática não cria despesa nova — apenas orienta a seleção de membros com base em critérios objetivos e transparentes. Assim, o incentivo se traduz não em novo gasto, mas em reconhecimento de trajetória e reputação administrativa, em perfeita consonância com o princípio da eficiência e com a ideia de valor público presente nas diretrizes desta tese.

A experiência internacional demonstra que o reconhecimento institucional, quando orientado por valores éticos, atua também como mecanismo de prevenção de riscos. No caso do IFSul, o Programa de Integridade pode ser articulado com o sistema de reconhecimento, premiando servidores e equipes que apresentem iniciativas voltadas à ética, à transparência ou ao controle de riscos administrativos. O Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança Pública, incentiva expressamente a integração entre integridade, desempenho e inovação.

Assim, um Prêmio de Inovação e Integridade Institucional poderia reconhecer boas práticas sem envolvimento financeiro direto, mediante menção pública, certificado, pontuação adicional ou prioridade em oportunidades de desenvolvimento. Essa solução conjuga dois valores centrais da tese: a eficiência comunicativa de Habermas, o reconhecimento público da

validade e legitimidade de uma ação, e a autorreferencialidade produtiva de Luhmann, o aprendizado do sistema a partir de suas próprias operações.

6.1.5. *O ponto de vista normativo.* Tais medidas encontram amparo direto na Constituição Federal e no RJU. O art. 37, caput, consagra a eficiência e a moralidade administrativa como princípios estruturantes, legitimando políticas de incentivo que promovam desempenho e transparência. O art. 61, §1º, II, “a”, ao reservar ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis sobre remuneração, não impede o uso de reconhecimentos funcionais não pecuniários, desde que observem os princípios da impessoalidade e da igualdade de oportunidades. Já os arts. 49, 50 e 76 da Lei nº 8.112/1990 permitem retribuições por encargos ou funções específicas, confirmando a elasticidade do regime jurídico quanto à valorização funcional.

Essas referências permitem afirmar que a criação de prêmios e reconhecimentos institucionais financeiros e não financeiros são juridicamente possíveis e plenamente compatíveis com o sistema constitucional brasileiro. Trata-se de inovação incremental, que não altera o regime de remuneração, mas o qualifica simbolicamente, reforçando o elo entre mérito, aprendizado e valor público.

Sob a lente da matriz pragmático-sistêmica, o reconhecimento institucional não pecuniário adquire valor estratégico. Ele funciona como *feedback* comunicativo que traduz em linguagem simbólica o resultado da ação administrativa. Cada pontuação adicional, cada preferência concedida ou menção pública representa um ato comunicativo de validação, em que o sistema reconhece e institucionaliza o aprendizado produzido por seus agentes. A recompensa simbólica, portanto, não é apenas incentivo, mas mecanismo de circulação de sentido, fundamental para manter a capacidade reflexiva e evolutiva da Administração Pública brasileira.

Essa estrutura retroalimentada consolida também o incrementalismo de Lindblom (1979), segundo o qual o aperfeiçoamento institucional não se dá por reformas súbitas, mas por pequenas correções baseadas em experiências reais. A bonificação como símbolo, ao reconhecer quem produz valor público e integridade, transforma experiências isoladas em conhecimento organizacional compartilhado. Novamente ao avaliar o contexto do IFSul, a instituição poderia criar, por meio de portaria do Dirigente Máximo da Instituição ou Resolução do Conselho Superior, um Sistema de Reconhecimento por Inovação e Integridade. Esse sistema incluiria, por exemplo:

### Quadro 11 - Tópicos exemplificativos

- a) Pontuação adicional para servidores que tenham participado de projetos de inovação ou boas práticas de integridade em editais de afastamento para pós-graduação, capacitação ou intercâmbio
- c) Registro público das práticas reconhecidas no relatório anual de gestão e integridade
- d) Menção honorífica e divulgação das boas práticas em eventos institucionais e no portal da transparência

*Fonte: próprio autor*

Esses instrumentos conferem valor simbólico e prático às condutas inovadoras, criam referência para futuras seleções e consolidam a cultura de aprendizado contínuo. Tudo isso sem gerar impacto orçamentário direto, o que torna a medida viável e sustentável.

A implementação de bonificações não financeiras constitui meio legítimo e juridicamente seguro de promover inovação, motivação e integridade no serviço público. Amparada pela Constituição e pela legislação infraconstitucional vigente, essa prática reforça a eficiência comunicativa do Estado e dá materialidade à matriz pragmático-sistêmica desenvolvida nesta tese: um modelo em que o servidor público é reconhecido como agente reflexivo, e o sistema jurídico-administrativo aprende com suas próprias experiências, premiando o que gera valor público, mesmo quando o prêmio é simbólico.

Para operacionalizar, um roteiro mínimo de implementação pode ser seguido. Primeiro, ato normativo do órgão estabelecendo objetivo, natureza da premiação, fontes de recurso, critérios de seleção e governança, com remissão expressa à PNPD e à política de governança. Segundo publicação de edital semestral com trilha metodológica obrigatória: problema e público-alvo; teoria de mudança; indicadores, linha de base e plano de mensuração; gestão de riscos; plano de dados e proteção de informações pessoais. Terceiro, uso do formato *sandbox* para as soluções selecionadas (com prazo de 90 a 180 dias), autorização específica e limites de escopo. Quarto, avaliação por banca com participação externa, relatório público e cláusula de revisão ao fim do ciclo, definindo se o projeto escala, adapta ou encerra. Quinto, publicação de dossiês em transparência ativa, incluindo datasets abertos sempre que possível e respeitada a LGPD.

**Quadro 12 — Roteiro mínimo de implementação da premiação por inovação**

| Passo                    | Ação  | Entrega/Documento  | Fundamento/Referências   | Observações práticas  |
|--------------------------|---|--|--|---|
| 1. Ato normativo         | Publicar ato do órgão definindo objetivo, natureza da premiação, fontes de recurso, critérios de seleção e governança, com remissão à PNDP e à Política de Governança.  | Decreto/Portaria/Resolução interna do órgão.   | PNDP (Dec. 9.991/2019); Governança (Dec. 9.203/2017); LRF (LC 101/2000).           | Redigir cláusulas de teto orçamentário; vedar premiação por dever ordinário; prever prevenção de conflitos. |
| 2. Edital semestral      | Publicar edital com trilha metodológica obrigatória: problema e público-alvo; teoria de mudança; indicadores, linha de base e plano de mensuração; gestão de riscos; plano de dados e proteção de informações pessoais. | Edital público e anexos (templates de proposta, plano de mensuração e gestão de riscos). | PNDP (Dec. 9.991/2019); LGPD (Lei 13.709/2018).                                    | Exigir plano de dados; declarar modelos/planilhas utilizados; padronizar indicadores e linha de base.       |
| 3. Sandbox (90–180 dias) | Executar soluções selecionadas em ambiente controlado, com autorização específica e limites de escopo e tempo.  | Termo de autorização do sandbox; plano e relatório de execução; trilha de auditoria.     | LC 182/2021 (Marco de Startups – inspiração de sandbox); experiências CMN/BCB/CVM. | Definir critérios de entrada/saída; registrar decisões; mapear riscos e controles.                          |

|                                |   |   |  |   |
|--------------------------------|---|---|--|---|
| 4. Avaliação externa + revisão | Avaliar por banca com participação externa, emitir relatório público e aplicar cláusula de revisão: escalar, adaptar ou encerrar. | Relatório de avaliação; decisão motivada sobre o destino do projeto; plano de escala/adaptação.             | Dec. 9.203/2017 (governança e gestão de riscos); Lei 9.784/1999 (motivação e devido processo). | Usar rubricas públicas; publicar critérios e pesos; conferir consistência e vieses nos resultados.        |
| 5. Transparência ativa         | Publicar dossiês: edital, projetos, pareceres resumidos, datasets abertos quando possível e respeitada a LGPD.                    | Página/Portal com repositório público; datasets/documentos; relatório de dados pessoais (quando aplicável). | Guia de Transparência Ativa (CGU); LAI (Lei 12.527/2011); LGPD (Lei 13.709/2018).              | Padronizar metadados; atualizar com periodicidade; registrar pedidos e respostas (transparência passiva). |

No caso de atendimento ao cidadão, reduções percentuais de tempo de resposta podem ser acompanhadas de análise de distribuição do ganho entre grupos vulneráveis; em inovação de processos internos, além da economia orçamentária e do retrabalho evitado, é útil mensurar a confiabilidade das entregas por auditoria amostral independente. Em projetos de Dados e Inteligência Artificial (IA), recomenda-se publicar avaliação de impacto de proteção de dados e de vieses, conforme guias setoriais da ANPD<sup>103</sup> e boas práticas internacionais, e manter trilha de auditoria técnica dos modelos utilizados.

<sup>103</sup> ANPD significa Autoridade Nacional de Proteção de Dados, que é o órgão do governo federal responsável por fiscalizar, regulamentar e implementar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no Brasil. Suas principais funções incluem garantir a proteção de dados pessoais, zelar pela privacidade e aplicar sanções administrativas a entidades que descumprem a lei.

## 6.2 DIRETRIZ II — ASSENTO OBRIGATÓRIO DE SERVIDORES NAS POLÍTICAS DE PESSOAL (COMITÊS PARITÁRIOS)

A segunda diretriz propõe instituir assento paritário de servidores públicos nos espaços decisórios relacionados às políticas de pessoal, tanto em nível estratégico (como comissões, conselhos e comitês institucionais), quanto em instâncias operacionais (como grupos de trabalho de capacitação, avaliação e inovação). Essa medida representa mais do que um gesto de democratização formal: constitui um mecanismo estrutural de acoplamento comunicativo entre o sistema administrativo e o sistema jurídico, destinado a converter a linguagem do dever em experiência compartilhada e reflexiva (Luhmann, 1997; 2004). Ao reconhecer os servidores públicos como sujeitos coautores das políticas públicas que os regulam, o Estado cria um campo de deliberação que aproxima legitimidade discursiva, coordenação sistêmica e aprendizado incremental, os três pilares da matriz teórica construída nesta tese.

Do ponto de vista habermasiano, o assento paritário é a tradução institucional do princípio da ação comunicativa e da democracia deliberativa. Habermas (1992; 1997) argumenta que decisões públicas somente alcançam legitimidade quando decorrem de processos de formação da vontade coletiva baseados na igualdade de participação, ausência de coerção e busca racional pelo entendimento. A presença paritária dos servidores nas instâncias de decisão administrativa materializa essas condições no interior da burocracia estatal. Em vez de serem objetos de regulação, os servidores tornam-se interlocutores do discurso administrativo, capazes de trazer ao espaço deliberativo informações, percepções e experiências que ampliam o horizonte de validade das decisões. Nesse sentido, a paridade não é um privilégio corporativo, mas a concretização da racionalidade comunicativa dentro da própria administração, onde o agir comunicativo substitui, ao menos em parte, o agir puramente instrumental.

A contribuição de Luhmann aprofunda essa compreensão, ao permitir a construção de que a inclusão comunicativa dos servidores pode funcionar como um acoplamento estrutural entre diferentes níveis do sistema. Em *“Die Gesellschaft der Gesellschaft”* (1997), o autor destaca que sistemas complexos, como o político e o administrativo, só mantêm estabilidade quando criam pontos de interpenetração capazes de reduzir a complexidade interna e externa. O assento paritário cumpre exatamente essa função: estabelece um canal institucional de retroalimentação, em que as expectativas dos agentes (servidores públicos) e as decisões das

autoridades (gestores políticos) são mutuamente observadas, ajustadas e codificadas em linguagem jurídica. Em vez de um modelo hierárquico de comando e controle, surge uma estrutura reflexiva e auto-observante, em que o sistema aprende com suas próprias operações e corrige desvios de legitimidade e eficiência. O servidor público, nesse cenário, é simultaneamente componente e observador do sistema administrativo, condição que Luhmann identifica como essencial à autopoiese institucional (2004).

Sob a perspectiva incrementalista de Lindblom (1959; 1979), a criação de assentos paritários se revela um instrumento de aprendizado organizacional contínuo, permitindo que ajustes sucessivos sejam incorporados à política de pessoal de modo gradual e dialogado. Em vez de reformas estruturais amplas e de alta incerteza, a presença de representantes do corpo funcional nas instâncias decisórias possibilita o aperfeiçoamento incremental de regras e práticas, a partir da comparação de alternativas e da experiência acumulada. O diálogo constante entre decisão e execução torna o processo administrativo menos errático e mais sensível às consequências práticas das políticas adotadas, algo que corresponde ao modelo de *muddling through* (o avanço por tentativas e correções, defendido por Lindblom). Assim, o assento paritário cria as condições para que a deliberação coletiva se traduza em decisões sucessivamente melhores, sem necessidade de rupturas institucionais.

Na matriz pragmático-sistêmica, essa diretriz ocupa lugar central: ela é o elo entre a racionalidade comunicativa (Habermas), que exige espaços de fala e escuta recíproca, e a autorreferência sistêmica (Luhmann), que depende de circuitos internos de observação e correção. A paridade transforma a comunicação em estrutura, dando forma jurídica ao diálogo. Ela torna institucionalmente possível o que, em nível teórico, é a essência da matriz: a conversão do entendimento intersubjetivo em coordenação operacional. O servidor passa a ser não apenas o destinatário das normas, mas um coprodutor da racionalidade administrativa, participando do desenho de políticas que afetam diretamente sua capacidade de agir.

Mais do que assegurar fóruns participativos, a inovação normativa consiste em positivar a obrigatoriedade de participação paritária de servidores eleitos em toda instância decisória que envolva políticas de gestão de pessoas, desenvolvimento funcional, ética e integridade. Tal diretriz transformaria a participação de mera faculdade administrativa em requisito procedimental de validade das decisões, vinculando o processo deliberativo a um padrão mínimo de representatividade interna. Essa previsão inovadora reforça o acoplamento entre sistema administrativo e esfera comunicativa, garantindo que as políticas de pessoal não sejam apenas aplicadas aos servidores, mas coproduzidas por eles, conforme o paradigma pragmático-sistêmico que sustenta esta pesquisa.

Do ponto de vista prático, o assento paritário pode se materializar em comitês permanentes de *gestão de pessoas*, fóruns de inovação, conselhos de ética e integridade, e comissões de avaliação e desenvolvimento funcional, sempre com representação equilibrada entre servidores eleitos e gestores indicados. A composição deve assegurar pluralidade de perfis e transparência nos critérios de escolha, garantindo que a deliberação não se converta em mera formalidade. As decisões dessas instâncias, embora vinculadas à hierarquia administrativa, devem produzir efeitos consultivos e propositivos documentados e formalizados, de modo a alimentar o ciclo de políticas públicas com insumos técnicos e experiências vivas do cotidiano funcional.

A literatura empírica sobre governança pública demonstra que a coparticipação dos agentes públicos melhora a qualidade decisória, reduz resistências internas e aumenta o compromisso com a execução das políticas. Na chave luhmanniana, isso se explica porque a comunicação entre níveis do sistema reduz o “ruído organizacional” e eleva a capacidade de processamento de complexidade. Na chave habermasiana, porque o consenso obtido pelo discurso substitui a coerção e gera legitimidade racional. E na chave lindblomiana, porque cada decisão coletiva gera feedbacks que alimentam novos ciclos de aperfeiçoamento incremental. A diretriz, portanto, institucionaliza a aprendizagem organizacional, criando uma burocracia deliberativa e reflexiva.

Em síntese, o assento paritário de servidores nas políticas de pessoal é um instrumento de tradução institucional da matriz pragmático-sistêmica. Ele realiza, no plano das práticas administrativas, o que a teoria propõe no plano das ideias: um Estado que aprende com suas próprias comunicações, decide com base em deliberação e aprimora suas políticas de modo gradual e justificado. O resultado esperado é um ambiente decisório mais transparente, legítimo e adaptável, em que o servidor deixa de ser mero executor e assume papel de coautor do desempenho estatal, reconciliando estabilidade normativa e inovação democrática. No plano mais pragmático, temos que a Política de pessoal feita sem quem executa é cartografia sem território, assim o assento deliberativo de servidores em comitês paritários converte a experiência cotidiana em *inteligência institucional* e produz decisões mais íntegras, exequíveis e orientadas a resultados.

No plano jurídico, a diretriz apoia-se em bases já vigentes: a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) determina que o desenvolvimento responda às necessidades do órgão e às competências requeridas, conectando planejamento, seleção de ações e mensuração de efeitos; a Política de Governança Pública exige liderança, estratégia, mecanismos de controle e gestão de riscos; ambas autorizam, no âmbito de cada órgão,

colegiados que planejem, acompanhem e revisem políticas de pessoal com participação dos próprios servidores, sem depender de reforma constitucional. Esse arranjo melhora aderência das decisões e reforça *accountability* de quem decide e de quem implementa.



A PNDP é clara ao vincular ações de desenvolvimento a objetivos institucionais e às competências do cargo, o que legitima a presença de servidores na definição de trilhas de capacitação, critérios de seleção, mobilidade, progressão e avaliação. A orientação ministerial que detalha a PNDP explicita essenexo entre lacunas de capacidade e prioridades do órgão, fornecendo a ponte para que comitês paritários deliberem sobre o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP) anual com base em evidências e não apenas em oferta de cursos. Quando conectada à política de governança, a atuação do comitê passa a incorporar também gestão de riscos, transparência e prestação de contas, elementos que elevam a qualidade das decisões e permitem monitorar o que foi aprovado.

O Tribunal de Contas da União (2021) sintetiza, nos “10 passos para a boa governança”<sup>104</sup>, a necessidade de engajar partes interessadas, definir papéis e monitorar resultados, enquanto a Recomendação da OCDE sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público destaca que serviços profissionais, íntegros e responsivos dependem de estruturas que conectem gestão de pessoas, evidências e participação. Inserir servidores na mesa que decide carreira, avaliação, capacitação e condições de trabalho alinha o Brasil a esse padrão, transforma consulta esporádica em rotina de decisão e reduz assimetria de informação entre direção e equipes.

Na prática, o comitê deve assumir competência sobre o ciclo anual de pessoas: consolidar diagnóstico de capacidades e gargalos; definir prioridades de trilhas e microcredenciais; propor ou revisar rubricas de avaliação (do estágio probatório ao desenvolvimento da carreira) com critérios transparentes; pactuar regras de mobilidade e

<sup>104</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. 10 passos para a boa governança. 2. ed. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em 01. nov. 2025:

lotação; e deliberar sobre condições de trabalho, inclusive teletrabalho/PGD, com indicadores de resultado e ergonomia. O marco do programa de gestão e teletrabalho (IN nº 65/2020) pode ser trazido para o escopo do comitê, garantindo regras claras de entregas, acompanhamento e publicidade, sem perder de vista a proteção de dados e as diferenças de vínculos celetistas quando houver.

Para impedir que a participação se converta em formalidade, o arranjo precisa de ritos e transparência, assim a composição paritária (*gestão e servidores efetivos*), com mandatos rotativos e secretariado técnico, deve operar com pautas e atas publicadas e calendário de reuniões previamente divulgado. O Guia de Transparência Ativa da CGU oferece *checklists* de conteúdos mínimos e rotinas de atualização para portais, um modelo pronto para divulgar diagnósticos, deliberações e acompanhamentos do comitê, reduzindo pedidos de acesso à informação e fortalecendo o controle social. A transparência, aqui, não é vitrine: é o mecanismo que disciplina processos e inibe captura por grupos de interesse.

O valor dessa diretriz se mede por substância, não por retórica. Métricas razoáveis incluem: taxa de adoção das recomendações do comitê, tempo de resposta da gestão, cobertura e distribuição equitativa das ações do PDP (Plano de Desenvolvimento de Pessoas), variação de desempenho das unidades após mudanças aprovadas, percepção de integridade e justiça do processo (via pesquisa interna) e cumprimento do checklist de transparência ativa. O TCU recomenda que a governança seja monitorável e comparável ao longo do tempo; isso implica metas estáveis e séries históricas para não confundir “atividade” com “resultado”.

A institucionalização do comitê é, ela mesma, um exercício de governança pública: um ato normativo do órgão pode criar o colegiado, definir competências, quórum, ritos, critérios de impedimento e mecanismos de acompanhamento, com remissão expressa à PNPD e à política de governança; a cada ciclo, um relatório público fecha o balanço de recomendações, decisões e efeitos mensurados. É um desenho simples, de baixo custo, que substitui decisões opacas por justificativas explícitas, e agendas reativas por planejamento pactuado, um passo concreto para que a política de pessoal deixe de ser cartografia sem território e passe a ser mapa com trilha, marcos e evidências.

Suponha que o diagnóstico anual do PDP aponte baixa cobertura de trilhas de dados e proteção de dados pessoais nas áreas finalísticas. O comitê paritário pode deliberar metas de cobertura por unidade, priorizar microcredenciais e exigir, como produto da capacitação, um Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD) para cada novo fluxo de tratamento. Com o apoio do *Guia de Transparência Ativa*, a execução e os resultados são publicados trimestralmente (percentual de servidores certificados, número de RIPDs elaborados, redução

de incidentes e de retrabalho). A decisão é legítima porque nasceu do diagnóstico da PNDP, é robusta porque foi pactuada no colegiado, e é auditável porque segue padrões de governança e transparência.

Em vez de decisões unilaterais, o comitê aprova um caderno de indicadores vinculados às atividades do órgão, com pesos, prazos e salvaguardas ergonômicas, e determina painel público com séries históricas de cumprimento, erros e correções. A experiência do IFSUL (conforme veremos adiante) demonstra que a definição de modalidades, produtos e acompanhamento pode ser tratada de forma colegiada e técnica, com ganhos de previsibilidade e justiça para chefias e equipes, visto que há estrutura disponível para tal participação.

Para evitar formalismo improdutivo, a regra é medir substância, não vitrine. Indicadores úteis incluem: taxa de adoção das recomendações do comitê pelo órgão, tempo de resposta da administração às deliberações, cobertura e distribuição equitativa das ações do PDP, variação de desempenho das unidades após mudanças aprovadas, percepção de integridade e justiça do processo apurada por pesquisas internas e cumprimento dos itens do checklist de transparência ativa. Esses indicadores dialogam com o “10 passos do TCU” e permitem comparabilidade ao longo do tempo, evitando confundir atividade com resultado.

A experiência do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL) oferece, mais uma vez, uma base empírica concreta para observar como a paridade deliberativa pode deixar de ser ideal normativo e se converter em prática de gestão. Desde a implementação do Programa de Gestão e Desempenho, a instituição vem estruturando *fóruns, comissões e comitês* que aproximam chefias e servidores na formulação e acompanhamento das políticas de pessoal. As reuniões de avaliação do PGD, descritas no Relatório de Ambientação de 2022, revelam que os espaços de diálogo, ainda informais, tornaram-se instrumentos de pactuação e de resolução cooperativa de conflitos de gestão. Chefias e servidores relatam que a produtividade e a qualidade das entregas melhoraram na medida em que as metas passaram a ser discutidas conjuntamente, substituindo o antigo modelo punitivo por uma lógica de corresponsabilidade. Esse dado é revelador: onde há deliberação e transparência, há aprendizado e confiança institucional.

A consolidação dessa cultura deliberativa se alargou para outras frentes. A Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), ao coordenar o Plano de Integridade e o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP), passou a articular grupos de trabalho intersetoriais e fóruns de capacitação que funcionam, de fato, como espaços paritários de formulação. As pautas sobre teletrabalho, critérios de mobilidade e regras de capacitação são discutidas com representantes dos servidores, e os encaminhamentos são documentados em atas públicas (Comissão de implementação do Programa de Gestão). Não se trata apenas de consulta, mas de construção

colegiada de políticas de pessoal. Habermas lembrava que a legitimidade nasce do processo em que os afetados podem participar como autores das normas que os vinculam (2004); o IFSul, em escala administrativa, realiza essa máxima ao permitir que servidores públicos participem do desenho das regras que orientam suas entregas e condições de trabalho.

Essa prática revela também a face luhmanniana dessa diretriz: a paridade funciona como ponto de acoplamento estrutural entre níveis decisórios distintos. Quando servidores participam de comissões de integridade, ética, gestão de pessoas e avaliação, o sistema administrativo observa-se a si mesmo. O direito fornece o código de legitimidade; a administração traduz esse código em decisões operacionais; e o servidor público, posicionado nos dois lados, atua como tradutor das expectativas sociais em linguagem institucional. É esse duplo pertencimento, simultaneamente parte e observador do sistema, que produz estabilidade. A paridade, portanto, é menos um arranjo político e mais um mecanismo de autorregulação comunicativa.

Do ponto de vista incrementalista de Lindblom, a experiência do IFSul confirma que a mudança real ocorre por camadas, não por decretos. A criação de comissões, comitês e fóruns não surgiu de uma reforma ampla, mas de adaptações sucessivas a problemas concretos: a necessidade de gerir o teletrabalho (PGD), de revisar critérios de avaliação, de definir prioridades de capacitação e de integrar a política de integridade ao cotidiano. Cada grupo de trabalho criado produziu ajustes graduais<sup>105</sup> que, somados, formaram uma nova cultura decisória. Lindblom diria que o IFSul avança “*muddling through*”, aprendendo pelo caminho, e é exatamente esse aprendizado cumulativo que constitui a inovação institucional.

A Comissão de Ética e a Unidade de Gestão da Integridade (UGI) também ilustram com clareza esse processo. Ambas foram estruturadas com composição *mista* e rito público de deliberação. Seus relatórios e planos de ação demonstram que o valor da paridade não está apenas na representatividade formal, mas na qualidade argumentativa das decisões. Quando um processo ético é julgado por um colegiado que inclui servidores de diferentes áreas, há maior sensibilidade às nuances do caso concreto e menor risco de decisões enviesadas. Da mesma forma, o Comitê de Governança, Riscos e Controles passou a incluir representantes da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) e da comunidade acadêmica, ampliando a capacidade de processamento de informações e de alinhamento entre planos e execução. Tratam-se de micro ajustes que, cumulativamente, elevam a capacidade reflexiva do próprio sistema.

---

105 Comissão de acompanhamento do Programa de Gestão e Desempenho de Pessoal (PGD) do Instituto Federal Sul-rio-grandense realiza sua terceira reunião. Disponível em: <https://www.pelotas.ifsul.edu.br/comissao-local-de-acompanhamento-do-programa-de-gestao-e-desempenho-de-pessoal-pgd-do-instituto-federal-sul-realiza-sua-terceira-reuniao> Acesso em: 01.nov.2025.

O Plano de Integridade de 2018 já antecipava essa necessidade ao definir que a integridade institucional depende de “governança *participativa*, gestão de riscos e comunicação transparente”. No IFSul, essa diretriz se traduziu na prática em um conjunto de mecanismos colegiados que conectam planejamento, execução e controle. O mapa de riscos de pessoal, por exemplo, passou a ser debatido com servidores das áreas mais expostas, que contribuem para identificar vulnerabilidades e propor medidas de mitigação. Essa abertura comunicativa reforça o vínculo entre ética e eficiência: quanto mais informação compartilhada, menor o ruído organizacional e maior a aderência das decisões. Luhmann afirmava que a *autopoiese* exige capacidade de auto-observação; a gestão paritária do IFSul é justamente a institucionalização dessa auto-observação.

Outro exemplo de acoplamento comunicativo encontra-se na articulação entre o Programa de Gestão (PGD) e o Plano de Desenvolvimento de Pessoas (PDP). A experiência mostrou que metas e entregas são sustentáveis apenas quando acompanhadas de capacitação coerente. Por isso, as comissões internas de acompanhamento do PGD passaram a interagir com os setores de capacitação para identificar demandas de aprendizagem. Esse circuito de diálogo fez com que a política de gestão de desempenho e a política de desenvolvimento de pessoas deixassem de operar isoladamente, produzindo ganhos de coerência e previsibilidade. A PNPD e a política de governança dão base *jurídica* a esse modelo, mas é o diálogo interno que lhe confere substância.

A consolidação de comitês paritários também altera a gramática institucional. As atas de reuniões, agora publicadas, transformam expectativas em compromissos, e o debate, antes restrito a gabinetes, ganha visibilidade pública. A publicidade, aqui, atua como elemento pedagógico: força a justificativa das decisões e aproxima o discurso administrativo do ideal de racionalidade comunicativa. As chefias aprendem a explicar, os servidores aprendem a argumentar e a instituição aprende a decidir com base em razões públicas. Esse movimento produz o que Habermas chamaria de “entendimento prático”: um consenso possível dentro das condições reais da administração, sempre aberto à revisão e ao aprendizado (Habermas, 1987; 1992).

O IFSul também vem utilizando instrumentos *digitais* para reforçar essa transparência deliberativa. O portal institucional divulga relatórios de integridade, planos de gestão de pessoas, cronogramas de capacitação e indicadores do PGD, alinhando-se às recomendações do “Guia de Transparência Ativa da CGU”. Essa abertura não é apenas cumprimento de norma; é estratégia de governança. Ao disponibilizar informações sobre decisões colegiadas e resultados de programas, o Instituto Federal reduz assimetrias internas de informação e fortalece a

confiança social. No vocabulário luhmannianos, é um modo de reduzir entropia e ampliar a legitimidade do sistema pela visibilidade de suas operações.

Há, ainda, um aspecto cultural relevante. A participação deliberativa, quando institucionalizada, altera a relação entre servidor e gestão. O servidor deixa de ser objeto das políticas e passa a enxergar-se como *coprodutor* do desempenho institucional. Essa mudança de percepção é central para a teoria da motivação pública: o engajamento cresce quando o indivíduo percebe sentido e pertencimento no processo decisório. A paridade, nesse sentido, é também uma política de engajamento, pois conecta autonomia, competência e propósito público, os três fatores que a literatura identifica como motores da motivação intrínseca. No IFSul, essa experiência vem se refletindo em menor resistência a mudanças, maior adesão a programas e disposição para propor soluções.

Sob a perspectiva incremental, a institucionalização dos comitês paritários pode ser vista como a etapa seguinte do aprendizado iniciado com o PGD. Se o programa inaugurou a cultura de pactuação e diálogo sobre metas, a criação de um Comitê Paritário de Políticas de Pessoal representaria a maturação dessa cultura, consolidando um fórum permanente de coordenação entre gestão e servidores. Tal comitê poderia integrar as agendas de avaliação, capacitação, mobilidade e condições de trabalho, garantindo que as políticas de pessoal se desenvolvam de modo coerente e monitorável. O próprio Plano de Integridade sugere esse arranjo ao recomendar a integração entre gestão de riscos e gestão de pessoas, integração que a paridade institucionaliza.

Ao interpretar essa experiência à luz da matriz pragmático-sistêmica, percebe-se que o IFSul exemplifica a passagem do discurso à estrutura. A racionalidade comunicativa, que em Habermas é ideal de argumentação, aqui se transforma em regra de funcionamento: decisões são precedidas de reuniões, atas e deliberações abertas. A autorreferência sistêmica de Luhmann se manifesta no uso das próprias decisões como insumo para novas correções, o Instituto Federal aprende consigo mesmo, registrando, comparando e revisando práticas. E o incrementalismo de Lindblom (1979) está presente na cadência de pequenas adaptações que, somadas, redesenham a cultura institucional. O resultado é um ambiente em que legalidade e inovação não se opõem, mas se reforçam mutuamente: a norma garante estabilidade; o diálogo, legitimidade; e o aprendizado, eficiência.

A consolidação de comitês paritários em instituições como o IFSul tem ainda um efeito difusor sobre a Administração Pública federal. As práticas de deliberação colegiada e transparência ativa geram modelos replicáveis, que podem ser adaptados por outros órgãos sem necessidade de grandes reformas. Essa replicabilidade é um dos critérios de inovação íntegra

que esta tese defende: a boa prática é aquela que, além de gerar valor público local, pode ser reproduzida com segurança jurídica e baixo custo de transação. Ao documentar seus processos e resultados, o IFSul (assim como órgãos de toda a estrutura) podem contribuir para o patrimônio institucional do Estado, fornecendo evidências e metodologias que alimentam um *ciclo nacional de políticas públicas*.

Em síntese, a experiência do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL) demonstra que a paridade deliberativa não é mera formalidade, mas condição de legitimidade e eficácia. Quando os espaços colegiados funcionam, o sistema se torna mais inteligente, pois amplia suas fontes de informação e reduz o risco de decisões desconectadas da realidade. O servidor inovador emerge nesse contexto como mediador entre norma e prática, entre dever e experiência. Habermas fornece o princípio da legitimidade; Luhmann, o mecanismo de autorreferência; Lindblom, o método de aprendizado incremental. O IFSul, com seus comitês, planos e relatórios, fornece a prova empírica de que essa matriz é possível. A paridade, aqui, é mais do que um assento: é a própria cadeira sobre a qual se sustentará a inovação institucional.

### 6.3 DIRETRIZ III — CAPACITAÇÃO ORIENTADA A SOLUÇÃO DE PROBLEMAS (INTEGRIDADE, DADOS/INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, TELETRABALHO, ANTIDESINFORMAÇÃO)

A capacitação orientada a problemas contemporâneos constitui um dos pilares mais concretos da matriz pragmático-sistêmica, pois traduz em práticas de aprendizagem contínua a articulação entre racionalidade comunicativa, complexidade sistêmica e incrementalismo. A diretriz propõe reconfigurar as políticas de desenvolvimento de pessoal, deslocando o foco de treinamentos genéricos e formais para programas que enfrentem desafios reais e atuais da administração pública, como integridade, inteligência artificial, teletrabalho, gestão de dados e combate à desinformação. O objetivo é transformar o ato de capacitar em um processo de coordenação reflexiva entre conhecimento técnico, legitimidade institucional e inovação responsável.

Sob a ótica habermasiana, a formação do servidor público não pode limitar-se à aquisição instrumental de habilidades. Habermas, ao desenvolver o conceito de racionalidade comunicativa, sustenta que o conhecimento deve estar a serviço do entendimento mútuo e da justificação pública das decisões (1992). A capacitação, portanto, é também um exercício de

diálogo, onde os participantes compartilham experiências, interpretam normas e constroem consensos provisórios sobre o agir administrativo. Quando o servidor público aprende a deliberar sobre dilemas *éticos*, riscos tecnológicos ou critérios de transparência, ele internaliza a própria função democrática do serviço público. A formação deixa de ser mera transmissão de conteúdo para se tornar um processo de comunicação racional, em que aprender significa compreender as razões que legitimam a ação estatal.

A perspectiva luhmanniana acrescenta a esse processo o reconhecimento de que o conhecimento circula em sistemas sociais complexos e autopoieticos. Para Luhmann, cada sistema aprende observando-se a si mesmo e adaptando suas operações às mudanças do ambiente (1997; 2004). A capacitação, nesse sentido, funciona como um mecanismo de autorreferência organizacional: o sistema administrativo observa suas próprias limitações cognitivas e institui rotinas de aprendizado que permitem reduzir a complexidade do entorno. A formação orientada a problemas contemporâneos tem justamente esse papel de criar canais internos de observação e adaptação. Ao capacitar servidores para lidar com fenômenos como a inteligência artificial (IA) ou a gestão de dados sensíveis (LGPD), o Estado amplia sua capacidade de autorregulação e resiliência, preservando coerência normativa e funcional diante de ambientes de alta incerteza.

Na matriz incrementalista de Lindblom (1979), o aprendizado ocorre de forma prática, experimental e acumulativa. As políticas não se aperfeiçoam por meio de grandes reformas planejadas, mas por ajustes sucessivos baseados em experiências concretas. Aplicada à formação de servidores públicos, essa lógica significa que a capacitação deve ser vista como um processo permanente de aprendizagem institucional, no qual erros, tentativas e correções se transformam em insumos de aprimoramento. A diretriz propõe, assim, um modelo de capacitação incremental: programas curtos, interdisciplinares e orientados a resultados específicos, com avaliação formativa e *feedback* contínuo. Em vez de cursos desvinculados da realidade, sugere-se que cada ação formativa responda a um problema identificado no ciclo das políticas públicas, de modo que o aprendizado individual reverta em aprendizado organizacional.

Essa diretriz também dialoga diretamente com os pressupostos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), mas visa ampliar seu horizonte normativo. Enquanto a PNDP enfatiza a gestão por competências, a proposta aqui apresentada enfatiza a aprendizagem por *problemas*, o que implica deslocar o centro de gravidade da formação de um catálogo de habilidades para uma lógica de solução dos desafios contemporâneos impostos. Tal mudança é coerente com a racionalidade comunicativa de Habermas, que valoriza o entendimento e o

discurso cooperativo, ao mesmo tempo com a autorreferência luhmanniana, que entende a aprendizagem como mecanismo interno de estabilidade. A orientação por problemas contemporâneos é, portanto, um modo de realizar o acoplamento entre conhecimento técnico, valores públicos e comunicação institucional.

Do ponto de vista prático, a capacitação orientada a problemas deve ser conduzida de forma colaborativa, envolvendo diferentes áreas e saberes. No campo da integridade, por exemplo, o servidor público precisa compreender não apenas normas anticorrupção, mas as dinâmicas éticas e comunicativas que sustentam a confiança pública. Em temas de inteligência artificial (IA) e dados, é necessário desenvolver competências técnicas associadas à reflexão jurídica e ética sobre o uso de algoritmos e informações sensíveis. No teletrabalho, a capacitação deve abordar tanto as questões tecnológicas quanto as comunicativas, prevenindo o isolamento e promovendo formas de cooperação (mesmo à distância). Já o combate à desinformação requer a combinação entre análise crítica, comunicação institucional e valores democráticos. Em todos os casos, o servidor é chamado a refletir sobre o impacto social de suas decisões, convertendo conhecimento em responsabilidade pública.

A matriz pragmático-sistêmica permite compreender essa diretriz como um verdadeiro circuito de retroalimentação. No plano pragmático, a capacitação orientada a problemas transforma a comunicação em aprendizado, pois cria um espaço em que a troca de experiências gera coordenação intersubjetiva. No plano sistêmico, ela assegura a continuidade e a adaptabilidade do sistema administrativo diante das mutações do ambiente social e tecnológico. E, no plano incremental, consolida o aprendizado organizacional como política de Estado, garantindo que o desenvolvimento de pessoal seja contínuo, verificável e orientado a resultados públicos. Em outras palavras, a capacitação deixa de ser evento e passa a ser processo, um movimento constante de observação, reflexão e reorientação.

Por fim, essa diretriz reafirma a ideia central da presente tese: o servidor inovador é aquele que aprende com o ambiente e com a própria prática, transformando conhecimento em valor público. Capacitar para problemas reais é reconhecer que a inovação não surge da simples abstração, mas da experiência comunicativa, do diálogo entre sistemas e da capacidade de corrigir rotas. Ao alinhar Habermas, Luhmann e Lindblom, a diretriz da capacitação orientada a problemas contemporâneos converte o desenvolvimento funcional em instrumento de concretização democrática, fortalecendo a governança e ampliando a inteligência institucional do Estado.

Capacitar é resolver problemas reais com ferramentas certas, em tempo útil e sob garantias jurídicas claras, nesse sentido a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas

(PNDP) determina que o desenvolvimento responda às necessidades do órgão e às competências do cargo, integrando planejamento, seleção das ações e mensuração dos efeitos, ou seja, a capacitação deixa de ser oferta difusa de cursos e passa a ser peça de uma estratégia institucional de desempenho.

No plano concreto, essa diretriz encontra fundamento explícito no Decreto nº 9.991/2019, que institui a PNDP e vincula licenças e afastamentos à formação aderente aos objetivos do órgão, e se articula com a Política de Governança (Decreto nº 9.203/2017), que exige liderança, gestão de riscos, transparência e prestação de contas. Juntas, essas normas autorizam programas de aprendizagem orientados por diagnóstico, metas e indicadores, com ciclos de revisão periódica e publicidade ativa dos resultados.

A materialização da diretriz supõe trilhas de aprendizagem que nascem de problemas concretos. Em integridade e transparência, a formação deve capacitar equipes a implementar os *checklists* e conteúdos mínimos do Guia de Transparência Ativa da CGU: publicar planos, relatórios, bases e indicadores, com rotinas de atualização porque transparência é requisito transversal para *accountability* e para a avaliação independente de resultados. O Guia, em sua 7ª edição, já harmoniza obrigações com a Lei de Governo Digital e com a Lei de Licitações, oferecendo um roteiro operativo que pode ser convertido em metas de aprendizagem e de desempenho (por exemplo, “elevar de 60% para 95% o cumprimento do *checklist* em seis meses”).

A experiência recente na rede dos Institutos Federais reforça a viabilidade dessa diretriz, demonstrando como a aprendizagem orientada a problemas pode ser materializada na prática institucional. A capacitação orientada a problemas desloca a política de desenvolvimento de pessoas do paradigma de “cursos ofertados” para o de “problemas a resolver”, reconectando aprendizagem, governança e entrega pública. Essa virada é coerente com a racionalidade comunicativa, que compreende o aprender como um exercício de justificação intersubjetiva da ação (Habermas, 1992), com a autorreferência sistêmica que aprende a partir da própria operação em ambientes complexos (Luhmann, 1997), e com o incrementalismo, que insiste na melhora por pequenos ajustes cumulativos, testados e avaliados no percurso (Lindblom, 1959; 1979).

No plano institucional, o IFSul já oferece elementos para sustentar esse (re)desenho. O Plano de Integridade institui a Unidade de Gestão da Integridade (UGI) com atribuição explícita de orientar e treinar servidoras e servidores em temas do programa, além de prever monitoramento contínuo e integração com outras áreas, o que dá um *locus* organizacional para trilhas formativas que nascem de riscos reais e se convertem em rotinas de prevenção e

melhoria. O próprio Plano reconhece a necessidade de método para gestão de riscos e referencia o “*Guia Prático da CGU*” como base para identificar, analisar e tratar riscos de integridade, apontando a orientação, passo a passo, para que a aprendizagem não seja difusa, mas vinculada a processos e vulnerabilidades mapeadas.

Em paralelo, o período de ambientação do PGD também trouxe uma base empírica útil para a curadoria de conteúdos e para o desenho de métodos a serem aplicados na adoção dessa Diretriz. O relatório registrou que 11 de 15 unidades implementaram o PGD por Editais, com distribuição de participantes por unidade e regime de execução, o que permite localizar lacunas e calibrar conteúdos a serem desenvolvidos conforme a maturidade de cada *campus*. O instrumento captou evidências de clima e colaboração: 53% não perceberam impacto negativo no relacionamento com colegas e 40% relataram melhora, ao mesmo tempo em que emergiram sugestões reiteradas necessidade de aprimoramento de instrumentos de avaliação de entregas, comunicação por canais oficiais, informações de atendimento online e *capacitações* para participantes e chefias com adoção de sistema informatizado específico. Esses achados convertem-se diretamente em problemas pedagógicos: medir substância das entregas, institucionalizar rotinas de comunicação e publicar informações de serviço, formar equipes e lideranças para o trabalho por produtos e o acompanhamento por indicadores.

A Diretriz, portanto, não cria uma “*escola de governo*” à parte, mas acopla a formação às rotinas de integridade e de gestão por resultados. O aprendizado nasce de riscos e desafios concretos e retorna ao sistema como melhoria de processo, controle e transparência. Quando a UGI coordena o programa, monitora seus atributos e treina equipes, cria-se um circuito que transforma o diagnóstico de risco em conteúdo e o conteúdo em mudança verificável de comportamento organizacional. Veja-se, por exemplo, que a estrutura de integridade, através de seus servidores, desenvolveu curso e ferramenta específica denominada “**capacitação em integridade**”<sup>106</sup>, como conjunto de módulos formativos criados pelos servidores e que desenvolvem os próprios pares do órgão e da Rede Federal em áreas como assédio, capacitismo, homofobia e racismo, a saber:

---

<sup>106</sup>Prevenção e Enfrentamento a Assédios e Violência na Escola: Perfil. Desenvolvido por servidores para servidores que através deste curso, terão como marcas formativas: domínio técnico-científico sobre o fenômeno da violência de forma ampla, visão crítica, postura e atitude ética e colaborativa. Essas marcas reforçam o compromisso do IFSul com a formação integral do ser humano, considerando aspectos relacionados ao mundo do trabalho e ao exercício da cidadania. O curso propicia o comprometimento do aluno com a qualidade do trabalho e com a promoção de relações interpessoais mais saudáveis no ambiente laboral e educativo, e o desenvolvimento de uma visão ampla e consciente sobre sua atuação profissional ética e sobre as possibilidades de transformação de mazelas sociais. Turno(s): EAD Modalidade: Distância Regime: Ao final do curso. Título: Formação no curso de Prevenção e Enfrentamento a Assédios e Violências na Escola, com carga horária de 180 horas. Carga Horária: 180h. Duração: 5 meses. Disponível em: <https://intranet.ifsul.edu.br/catalogo/curso/367>. Acesso em: 01.nov. 2025.

### Quadro 13– Integridade no IFSul



#### 6.3.1 Integração entre Integridade e Aprendizagem.

A literatura sobre administração pública tem insistido que integridade não é um código, mas um arranjo de capacidades. O Plano de Integridade explicita que o programa se estrutura em torno do apoio da alta administração, da existência de uma unidade responsável, da gestão de riscos e do monitoramento contínuo, definindo integridade como um conjunto de medidas para prevenir, detectar, punir e remediar fraudes, em apoio à boa governança. Esses quatro eixos se traduzem pedagogicamente em módulos. Comprometimento e apoio viram um módulo de liderança responsável e tomada de decisão sob incerteza. Unidade responsável e arranjos de governança viram módulo de desenho institucional e fluxos de reporte. Gestão de riscos converte-se em módulo de mapeamento de processos críticos e elaboração de planos de tratamento. Monitoramento contínuo pede módulo de indicadores, auditorias internas e transparência ativa.

Essa organização da formação está em linha com a racionalidade comunicativa. Ensinar integridade não é transmitir normas, é instalar práticas de justificação pública. A cada risco priorizado, o grupo precisa construir as razões pelas quais adota controles, estabelece limites e presta contas, de forma compreensível e auditável. A experiência do IFSul, ao ancorar a gestão de riscos no guia da CGU e declarar a necessidade de método, sugere que o “conteúdo” existe e que a tarefa pedagógica é transformar guia em rotina, e rotina em cultura.

#### 6.3.2 Dados e IA: conformidade, desenho e prova.

A orientação por problemas exige tratar dados e IA como temas de responsabilidade técnica e jurídica. O primeiro passo é conformidade: bases legais, princípios, papéis de

controlador e operador e registro de operações. O segundo é desenho: elaborar, treinar e validar rotinas com trilha de auditoria. O terceiro é prova: materializar o Relatório de Impacto à Proteção de Dados quando o risco justificar, e manter registro dos controles. A vantagem institucional é que o Plano de Integridade fornece o contorno de governança para acoplar esses módulos e para ancorar metodologias de risco e transparência que dão segurança jurídica e social ao uso de dados, com monitoramento contínuo do programa como atributo permanente, não episódico.

A leitura luhmanniana ajuda a compreender por que isso importa. Sistemas administrativos processam complexidade reduzindo-a a rotinas repetíveis. Capacitar para dados e IA significa construir novas rotinas de observação e decisão que não quebrem os códigos do direito e da administração, mas que permitam absorver inovação com previsibilidade. Em termos habermasianos, essa previsibilidade precisa ser comunicável e justificável para além dos especialistas, o que remete a manuais, repositórios públicos e documentação acessível.

### **6.3.3 Teletrabalho, gestão por entregas e cultura de comunicação.**

No contexto do PGD, a formação não é um apêndice, mas um componente estrutural do pacto de resultados. O relatório de ambientação indica que a adoção do programa gerou ganhos de relacionamento e qualidade de vida, mas também apontou necessidades recorrentes: revisão de instrumentos de avaliação, consolidação de canais oficiais de comunicação, publicação de contatos e horários, melhoria do registro de frequência e capacitação de chefias e participantes, inclusive com sistema informatizado. Essas pistas desenharam uma trilha didática que vai do básico ao avançado: converter tarefas em entregas verificáveis, definir indicadores, organizar rotinas de acompanhamento, usar ferramentas de comunicação assíncrona e síncrona com padrões institucionais, e publicar informações de atendimento em páginas oficiais.

A matriz incrementalista é, aqui, pedagógica. Em vez de reformar tudo de uma vez, o curso trabalha com um ciclo curto de melhorias. Equipes escolhem um fluxo real, redigem uma teoria de mudança enxuta, registram a linha de base, operam o fluxo por dois ou três ciclos com *check-ins* breves, e medem o efeito em tempo, retrabalho e percepção do usuário interno. A cada interação, ajustam o indicador, limpam a base, melhoram o roteiro de atendimento e documentam lições aprendidas. Aprender é operar, medir e publicar.

### 6.3.4 Antidesinformação e comunicação pública.

A desinformação não é um problema de opinião, é um problema de processo. A formação orientada a “problemas” trata o tema como intersecção entre transparência ativa, proteção de dados e verificação metodológica de conteúdo. O Plano de Integridade já aponta para a ideia de monitoramento e de integração entre áreas, o que permite articular comunicação, TI, Gestão e jurídico em um módulo que ensina a publicar sistematicamente, manter versões, registrar fontes e operar painéis de informação com metadados estáveis e linguagem cidadã. Habermas (1992) ajuda a colocar o acento no dever de justificação pública. Luhmann (1997) ajuda a entender a comunicação como operação do sistema. O resultado esperado é uma rotina de publicação que dificulte o ruído, e favoreça a *accountability*<sup>107</sup>.

### 6.3.5 Governança de pessoas: o papel das instâncias colegiadas.

Capacitar é política de pessoal. Por isso, a diretriz conecta-se à presença de servidores em instâncias que planejam, executam e avaliam ações de desenvolvimento. Mesmo sendo uma resolução do IFSULDEMINAS, o regimento da CIS é um bom modelo de referência de atribuições típicas que podem ser adaptadas: apreciação de estágio probatório, fiscalização e avaliação da implementação de carreira, e, especialmente, fiscalização da elaboração e execução do plano de desenvolvimento de pessoal, programas de capacitação e avaliação, além do dimensionamento e alocação de vagas. O sentido é claro: a formação deixa de ser agenda de ofertas esparsas e passa a ser instrumento de uma estratégia de capacidades, com participação paritária e publicização de pautas e atas. Em outras palavras, o circuito pedagógico fica institucionalizado e passível de controle social interno.

### 6.3.6 Método: do diagnóstico ao produto aplicado.

A diretriz III implica um método simples e exigente. Primeiro, diagnóstico de problemas com base em evidência. O Relatório de Ambientação do IFSul já nos entrega um conjunto de evidências e de pedidos explícitos de servidoras e servidores: melhorar instrumentos de avaliação das entregas, organizar informações de atendimento, padronizar comunicação e oferecer *capacitações* para participantes e chefias. Isso se converte em objetivos de

---

<sup>107</sup> A tese gira em torno das diretrizes que não eliminam a entropia, mas a convertem em informação organizacional, o que é uma solução sofisticada e profundamente luhmanniana (1997). Partindo do reconhecimento de que a Administração é um sistema aberto, permanentemente exposto a ruído, conflito e contingência (Habermas chamaria de “complexidade comunicativa” (1992). A inovação, então, não reduz a entropia ao zero, mas estabiliza a variabilidade por meio de instrumentos que gerem previsibilidade sem suprimir a capacidade adaptativa.

aprendizagem e em indicadores de acompanhamento no próprio ambiente do trabalho, e não fora dele.

Segundo trilhas curtas e interdisciplinares, com tutoria leve e foco em produto aplicado. Em integridade, o produto é um mini dossiê de riscos do setor com plano de tratamento e rotinas de monitoramento. Em dados e IA, é um RIPD ou *checklist* de conformidade documentado em repositório acessível. Em teletrabalho, é um plano de entregas com indicadores e calendário de checkpoints. Em antidesinformação, é um caderno de publicação ativa com padrões de atualização e rastreabilidade.

Terceiro, avaliação formativa com publicação. Cada trilha nasce com linha de base e meta de curto prazo. Ao final, a equipe publica seu produto, os dados do antes e depois e a lição aprendida. O Plano de Integridade já sinaliza monitoramento contínuo como atributo do programa, o que legitima esse modelo de avaliação pública e recorrente, e potencializa o aprendizado institucional por documentação acumulada ano a ano.

Quarto, governança colegiada. A presença de comitês, a exemplo da função típica da CIS sobre PDP e *capacitação*, fornece a mesa em que prioridades são pactuadas e resultados acompanhados. Essa instância garante que o aprendizado não seja episódico, mas política de Estado na organização, com atas, pareceres e relatórios.

Do ponto de vista teórico, a diretriz III se sustenta porque transforma a formação em comunicação com pretensão de validade. Em Habermas (1992), aprender é submeter pretensões à crítica mútua e aceitar razões melhores. Em Luhmann (1997), aprender é reconfigurar operações internas para processar melhor a complexidade. Em Lindblom (1959; 1979), aprender é fazer ajustes sucessivos que melhoram a política no caminho. No IFSul, por exemplo, os documentos institucionais oferecem abertura infraestrutura normativa e empírica para fazer isso acontecer: a UGI com missão de treinar e monitorar; o PGD revelando demandas concretas e sugerindo rotas de melhoria; os colegiados com competência para vincular PDP e avaliação a evidências e rotinas.

Em síntese, capacitar é resolver problemas em tempo útil, com método e com prova. A Diretriz III desloca o foco do “*curso em si*” para a transformação que o curso que se produz nos fluxos de trabalho, nas garantias jurídicas e na qualidade percebida. O resultado esperado é uma organização que aprende com o que faz e que publica o que aprende, aproximando legitimidade discursiva, coordenação sistêmica e incrementalismo. É exatamente isso que a matriz pragmático-sistêmica projeta: servidores públicos como “nós” comunicativos entre subsistemas, formação como política de resultados e governança como rotina pública de justificações.

Em dados e uso responsável de IA, a priorização pedagógica deve partir da LGPD: capacitação em bases legais, princípios, deveres do controlador e do operador no setor público, registro de operações e, sobretudo, o Relatório de Impacto à Proteção de Dados (RIPD) para iniciativas de maior risco. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados já fornece orientação prática sobre o RIPD, o que é, quando elaborar e quais elementos contemplar e a Secretaria de Governo Digital disponibiliza modelo de referência que pode ser exercitado em sala e aplicado no projeto do órgão. Isso evita que soluções orientadas por dados “furem” o assoalho jurídico e instala, desde a formação, a cultura de avaliar risco e mitigação antes do tratamento.

No teletrabalho e na gestão por entregas (PGD), a Diretriz III recomenda treinar chefias e equipes nas regras do Programa de Gestão e Desempenho, com enfoque em (re)desenho de atividades, definição de produtos e monitoramento por resultados, conforme a Instrução Normativa nº 65/2020. Além do texto normativo, há materiais oficiais que destringem modalidades (*presencial, teletrabalho integral e parcial*), critérios de elegibilidade e acompanhamento, úteis como conteúdo didático e como base para rubricas de avaliação. A capacitação aqui é ponte entre “norma e prática”: aprender a converter tarefas em entregas verificáveis e a conciliar ergonomia, proteção de dados e atendimento com qualidade em arranjos híbridos.

No eixo antidesinformação e comunicação pública, a formação deve alinhar técnica de verificação, transparência ativa e cuidado com dados pessoais, pois a circulação de informações enganosas compromete políticas e induz decisões equivocadas. A base jurídica segue sendo a LGPD (para tratamento responsável de dados) e a LAI (para prover informação qualificada, tempestiva e inteligível), operacionalizadas com os guias da CGU o que, na prática, se traduz em rotinas de publicação, rastreabilidade de fontes e padronização de painéis e notas técnicas.

Para tornar isso operativo, a PNPD oferece o “*como*”: diagnóstico anual de falhas, plano de desenvolvimento de pessoas (PDP) com prioridades e metas, e avaliação de resultados de aprendizagem no trabalho. Plataformas públicas já disponibilizam programas e trilhas sob medida da ENAP e da Escola Virtual, com ofertas em dados, IA aplicada, orçamento e resolução de problemas que podem ser curados e combinados com desafios reais do órgão, reduzindo custo e acelerando a adoção. O ganho é pedagógico e fiscal: não se inventa grade “do zero”, mas se customiza o que existe para o problema local.

A mensuração é parte da formação, não um apêndice. Em cada trilha, recomenda-se exigir um produto aplicado no posto de trabalho (um RIPD preenchido, um painel de transparência ativo, um plano de teletrabalho com entregas e indicadores, um protocolo de verificação de informações), com linha de base e metas *ex ante*. Indicadores que capturam

substância incluem: execução anual do PDP (cobertura e distribuição equitativa por área e perfil), redução de retrabalho e de tempos de ciclo, melhoria de qualidade percebida pelos usuários e mitigação de riscos (por exemplo, inexistência de incidentes de dados após a adoção de controles).

A política de governança pede que resultados sejam monitoráveis e comparáveis; logo, as trilhas devem nascer com mecanismos de *coleta, validação e publicação periódica*, preferencialmente em páginas de transparência ativa do órgão.

No plano internacional, a OCDE recomenda que serviços públicos de alto desempenho cultivem capacidades e capacitações para aprender, adaptar e inovar com valores e evidências. A diretriz de “*capacitação orientada a problemas*” aproxima a prática brasileira desse padrão: ela transforma as estruturas de governo (e seus servidores) em usina de solução aplicada, liga aprendizagem à governança e cria um circuito de melhoria contínua com regras, métricas e salvaguardas. Em outras palavras, ensina a inovar dentro da Lei, com método e com prova.

#### 6.4 DIRETRIZ IV — AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (PARA ESTÁGIO PROBATÓRIO, DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA E POSIÇÕES DE CHEFIA) COM SALVAGUARDAS

A avaliação de desempenho, quando reconcebida sob a matriz pragmático-sistêmica, deixa de ser um instrumento punitivo ou meramente classificatório para tornar-se um mecanismo de aprendizado institucional e de legitimação comunicativa. Essa diretriz propõe o desenho dos sistemas avaliativos do serviço público de modo que combinem 2 (duas) dimensões complementares: a *formativa*, voltada ao desenvolvimento contínuo do servidor público, e a *somativa*, direcionada à mensuração objetiva de resultados e impactos. Ao integrar essas dimensões, o processo avaliativo passa a expressar o equilíbrio entre legitimidade discursiva, autorreferência sistêmica e incrementalismo adaptativo, traduzindo em práticas concretas o núcleo da matriz teórica desenvolvida na tese.

Na perspectiva habermasiana, a avaliação de desempenho deve ser compreendida como um ato comunicativo, e não como um simples exercício de poder administrativo. Habermas (1987;1992) sustenta que a racionalidade comunicativa substitui a dominação pela argumentação e o controle pela justificação. Aplicada ao campo da gestão de pessoas, essa concepção implica que avaliar é dialogar, interpretar e compreender. O avaliador e o avaliado

são coparticipantes de um processo de construção de sentido, no qual o desempenho não é apenas medido, mas compreendido à luz das condições e dos fins da ação pública. A dimensão formativa da avaliação emerge exatamente dessa lógica: ao invés de impor juízos unilaterais, a administração cria espaços de feedback recíproco, escuta ativa e deliberação sobre trajetórias profissionais e institucionais. Avaliar passa a significar aprender conjuntamente.

Sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, é possível sustentar, como construção analítica desta pesquisa, que a lógica “formativo-somativa” pode ser compreendida como um mecanismo de autorreferência e correção interna do sistema administrativo. Todo sistema autopoietico, segundo o autor, precisa de meios de observar suas próprias operações e ajustar-se a variações do ambiente sem comprometer sua identidade (1997). A avaliação, nesse contexto, é um dispositivo de observação de segunda ordem: o sistema observa como se observa, aprende a aprender. Ao combinar a dimensão somativa (que quantifica e compara resultados) e a formativa (que interpreta e reorienta condutas), a Administração Pública cria um ciclo de retroalimentação que transforma informação em aprendizado organizacional.

A lógica avaliativa, assim redesenhada, não se reduz à mensuração de produtividade, mas se converte em instrumento de redução da complexidade e de fortalecimento da coesão interna do sistema estatal (condizente com o próprio controle da entropia, conforme investigado no item referente desta obra).

A contribuição de Lindblom completa esse quadro ao fornecer o método incremental de aperfeiçoamento das avaliações. Em *The Science of Muddling Through* (1959), o autor demonstra que as decisões administrativas são necessariamente limitadas e sujeitas à revisão. Aplicar essa lógica ao campo da avaliação de desempenho significa reconhecer que nenhum modelo avaliativo é definitivo: todos são experimentais e devem ser ajustados à luz de evidências empíricas e resultados observados. A diretriz IV, portanto, propõe um modelo evolutivo e experimental de avaliação, baseado em ciclos curtos de implementação, análise e revisão. Cada ciclo gera aprendizado incremental e evita o risco de cristalização de métricas ineficazes ou injustas. Essa abordagem é coerente com a matriz pragmático-sistêmica, pois combina a comunicabilidade habermasiana, a reflexividade luhmanniana e o incrementalismo lindblomiano em um mesmo movimento adaptativo.

No plano prático, a avaliação de desempenho com caráter formativo e somativo deve apoiar-se em (3) três fundamentos operacionais. O primeiro é a transparência dos critérios e indicadores, construídos de forma participativa e acessível aos servidores, para assegurar a validade comunicativa da política. O segundo é a dupla temporalidade da avaliação: o momento formativo, contínuo e orientado ao *feedback*, e o momento somativo, periódico e vinculado a

decisões administrativas de progressão e desenvolvimento. O terceiro é a retroalimentação institucional, em que os resultados individuais alimentam diagnósticos coletivos sobre o funcionamento organizacional, transformando o aprendizado individual em conhecimento institucional. Assim, o processo avaliativo deixa de ser evento isolado e se converte em *ciclo de aprimoramento sistêmico*.

Do ponto de vista habermasiano (1992), essa estrutura reforça o princípio da legitimidade pela participação. A abertura de espaços comunicativos no processo avaliativo entrevistas de *devolutiva*, planos de desenvolvimento pactuados e comissões mistas de acompanhamento permite que as pretensões de validade de cada julgamento sejam testadas discursivamente. Avaliar deixa de ser ato de autoridade e torna-se prática de deliberação compartilhada.

Já sob a ótica luhmanniana (2004), essa arquitetura avaliativa aumenta a capacidade do sistema de absorver complexidade, pois o fluxo de informações ascende das unidades operacionais às instâncias decisórias, criando acoplamentos estruturais entre diferentes níveis da administração. E, na leitura de Lindblom, cada iteração desse processo é um pequeno experimento que corrige desvios, aprimora instrumentos e produz ganhos incrementais de legitimidade e eficiência.

A Diretriz IV também corrige uma disfunção histórica do modelo burocrático: a dissociação entre *mérito* e *aprendizado*. No paradigma tradicional, a avaliação é sinônimo de controle e punição; no modelo gerencial, tende a se reduzir a indicadores de produtividade. A proposta formativo-somativa supera ambas as visões ao integrar mérito, diálogo e aprendizado em um mesmo processo. O mérito é aferido, mas também explicado; o diálogo legitima as decisões; e o aprendizado transforma os resultados em insumo para políticas de capacitação, promoção e inovação. Essa reinterpretação resgata o sentido democrático do próprio serviço público, em que o desempenho é expressão de um pacto comunicativo e não de uma competição solipsista.

A avaliação de desempenho com caráter formativo e somativo é um instrumento de racionalização comunicativa e de autopoiese institucional. Ela articula as três dimensões da matriz teórica: a pragmática, ao promover o entendimento e o *feedback*; a sistêmica, ao criar laços de observação e correção interna; e a incremental, ao instituir um processo contínuo de aperfeiçoamento. O resultado esperado é uma administração pública mais justa, reflexiva e eficiente, capaz de aprender com seus próprios atos e de transformar avaliação em conhecimento, e conhecimento em valor público.

Avaliar, nesse sentido proposto, passa a ser entendido pelo viés de cuidar porque sistemas de gestão de desempenho eficazes combinam dimensão formativa, com *feedback* contínuo e planos de desenvolvimento, e dimensão somativa, com consequências legítimas e proporcionais na carreira. A Recomendação da OCDE sobre Liderança e Capacidade do Serviço Público estabelece princípios para serviços profissionais, íntegros e responsivos, destacando que a Gestão de Pessoas deve articular aprendizagem contínua, responsabilização baseada em evidências e arranjos de governança que garantam imparcialidade e transparência:

“The Recommendation aims to improve the ways of organising and managing public employees to emphasise proactive collaboration and innovation in service to citizens and economic activities in protection of public value and the common interest.” (OECD, *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OCDE, 2019, p. 08).

No plano de Direito comparado, o Reino Unido atualizou em 2025 o *Performance Management Framework da Sênior Civil Service*, exigindo conversas regulares de desempenho, alinhamento a prioridades de governo, critérios padronizados e consequências claras, sempre com justiça processual e transparência ao longo do ciclo<sup>108</sup>. A Austrália orienta toda a Administração Pública a adotar práticas que sustentem cultura de alto desempenho, integrando reconhecimento, gestão de baixo desempenho e aprendizagem contínua com guias oficiais da *APSC e da APS Academy*, o que reforça a natureza simultaneamente formativa e somativa do processo<sup>109</sup>.

Evidências empíricas reforçam o vínculo entre avaliação formativa e resultados: o órgão de auditoria do Congresso dos EUA identificou que conversas construtivas de desempenho são o principal motor de engajamento em um dos maiores departamentos federais, com associação a melhoria de desempenho organizacional.

Across DHS and each of its major components, holding constructive performance conversations is the strongest driver of employee engagement based on our regression analyses of data from the 2019 OPM FEVS.” (GAO, *DHS Employee Morale: Some Improvements Made, but Additional Actions Needed to Strengthen Employee Engagement*, (GAO, 2021, p. 14)

<sup>108</sup> “An all year-round focus on performance and the value of conversations and feedback” (UK Cabinet Office, *Performance Management Framework for the Senior Civil Service 2025-26*, p. 3).

<sup>109</sup> “This guid is designed to support agencies to adopt performance management practices at all levels of their organisations that contribute to a high-performance APS culture. This includes both rewarding and recognising talent, and managing under-performance when required.” (APSC, *Performance Management in the Australian Public Service*. Disponível em: 7 mai. 2021, acesso em: 23. mai. 2022)

Organismos multilaterais convergem para a mesma direção ao pedir foco em resultados e processos verificáveis: o Banco Mundial recomenda medir outputs e outcomes, e não apenas insumos, combinando múltiplas métricas para evitar distorções e fortalecer accountability<sup>110</sup>.

No contexto do Brasil, o desenho jurídico que ancora essa dupla natureza exige aderência a governança e a devido processo. A Política de Governança Pública pede liderança, gestão de riscos, monitoramento e prestação de contas, criando o ambiente de controle para critérios claros, instâncias recursais e transparência da avaliação<sup>111</sup>. A PNDP determina que o desenvolvimento de pessoas seja vinculado a objetivos institucionais e competências do cargo, o que legitima ciclos com *feedback*, planos de desenvolvimento e mensuração de efeitos no trabalho.

A Lei 9.784/1999 fixa o devido processo administrativo (motivação, transparência, ampla defesa e recurso), a Política de Governança Pública (Decreto 9.203/2017) exige liderança, gestão de riscos e prestação de contas, e a PNDP (Decreto 9.991/2019) vincula desenvolvimento de pessoas a objetivos institucionais e competências do cargo. Esses pilares autorizam regulamentar internamente critérios, pesos, prazos, instâncias e recursos da avaliação, com publicidade ativa dos instrumentos.

O ciclo mínimo recomendado é: planejamento anual (rubricas e pesos), contratação de metas com linha de base, acompanhamento formativo trimestral, avaliação somativa com banca plural (gestão, pares e, quando cabível, usuários), defesa e recurso com base na Lei 9.784, consequências proporcionais (progressão, plano de desenvolvimento, medidas corretivas) e publicidade agregada de resultados com auditoria.

---

<sup>110</sup>O Banco Mundial enfatiza que os sistemas de produtividade no setor público devem monitorar e relatar separadamente indicadores de desempenho (outputs) e de custo (inputs), combinando múltiplas métricas de produtividade vinculadas às cadeias conceituais de prestação de serviços, de modo a refletir resultados e não apenas insumos (World Bank, 2021, p. 17).

<sup>111</sup> “The AD [...] engloba uma ampla gama de objetivos, desde o controle até a motivação, refletindo a natureza multifacetada do processo.” (ENAP, 2023, p. 3).

**Quadro 14 - Matriz de avaliação com salvaguardas**

| Critério de avaliação              | Descrição  | Exemplo de evidência   | Salvaguarda jurídica   |
|------------------------------------|--|--|--|
| Entrega e metas (resultado)        | Cumprimento de metas alinhadas ao plano da unidade e ao interesse público. | Séries de indicadores; relatório trimestral; validação por terceiros/usuários. | Motivação e publicidade dos critérios (Lei 9.784/1999); governança e riscos (Dec. 9.203/2017). |
| Qualidade técnica e relacional     | Aderência a normas, precisão técnica, atendimento respeitoso e acessível.  | Amostragem técnica; checklists de qualidade; pesquisa de satisfação.           | Devido processo e transparência dos instrumentos (Lei 9.784/1999; LAI).                        |
| Inovação responsável               | Proposição e execução de melhorias com método (pilotos) e mensuração.      | Plano de experimento; linha de base; relatório de resultados.                  | Gestão de riscos e accountability (Dec. 9.203/2017); limites fiscais (LRF).                    |
| Colaboração e trabalho transversal | Atuação em missões/projetos intersetoriais e apoio a pares.                | Ata de participação; entregáveis coletivos; avaliação de pares.                | Registros oficiais; segregação de funções (integridade).                                       |
| Integridade e conformidade         | Conduta ética, prevenção de conflito, proteção de dados.                   | Declaração de interesses; ausência de incidentes; compliance LGPD.             | Princípios do art. 37; LGPD (Lei 13.709/2018); processo administrativo (Lei 9.784/1999).       |

**Quadro 15 - Fluxo mínimo (probatório → carreira)**

| Etapa                       | Atores   | Produto  | Fundamento   |
|-----------------------------|--|--|--|
| 1. Planejamento anual       | Unidade + Comitê Paritário + Chefias                     | Plano de avaliação (rubricas, pesos, calendário, recursos) | Dec. 9.203/2017; PNDP (Dec. 9.991/2019)                      |
| 2. Contratação de metas     | Servidor + Chefia (validação colegiada quando aplicável) | Termo de metas e entregas com linha de base                | Art. 37, CF; princípios de eficiência e publicidade          |
| 3. Acompanhamento formativo | Chefia + Servidor (feedback); Comissão de Apoio          | Registros trimestrais; ajustes motivados                   | Lei 9.784/1999 (motivação e revisão)                         |
| 4. Avaliação somativa       | Comissão Avaliadora (gestão, pares, usuários)            | Relatório circunstanciado com notas e evidências           | Art. 41, §1º, III, CF (avaliação periódica); Dec. 9.203/2017 |

|                                   |   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|---|
| 5. Defesa e recurso               | Servidor; Instância recursal administrativa | Contraditório e ampla defesa; decisão fundamentada            | Lei 9.784/1999; Súmula Vinculante 3 (devido processo)   |
| 6. Consequência e desenvolvimento | Gestão de Pessoas + Servidor                | Plano de desenvolvimento; progressão; medidas corretivas      | PNDP (Dec. 9.991/2019); normativos de carreira          |
| 7. Publicidade e auditoria        | Órgão + Controle interno/externo            | Relatórios agregados; trilha de auditoria; ajustes de desenho | Transparência/LAI; Dec. 9.203/2017; TCU (boas práticas) |

Na Diretriz IV, os critérios sugeridos são entrega e metas, qualidade técnica e relacional, inovação responsável, colaboração transversal e integridade/conformidade; para cada um, há exemplos de evidência e a salvaguarda jurídica correspondente (Lei 9.784/1999, LGPD, Decreto 9.203/2017). No Fluxo, cada etapa indica atores, produto esperado e fundamento normativo (CF/88, art. 41; PNDP; Lei 9.784; Governança).

Por exemplo, uma unidade objetiva metas mensais de tempo de resposta e qualidade percebida. Acompanhamentos trimestrais registram evidências; ao fim do semestre, banca pluripartite aplica rubricas públicas. Se houver nota baixa em qualidade, abre-se fase formativa com plano de desenvolvimento (PNDP) e *feedback* estruturado; eventual controvérsia é tratada com contraditório e recurso nos termos da Lei 9.784. Resultados agregados e rubricas ficam publicados em transparência ativa, conforme “Guia de boas práticas da CGU”.

Em outro exemplo a área técnica com projeto de dados e IA tem como meta reduzir reprocessos e aumentar acurácia. O servidor entrega um RIPD e documentação do modelo; a banca verifica integridade e resultados. Se a meta é atingida com método e conformidade, o resultado conta para progressão funcional<sup>112</sup>; se surgirem incidentes de dados, aciona-se plano corretivo, preservado o devido processo.

A virada que proponho para a avaliação de desempenho nasce da experiência concreta da rede federal. O período de ambientação do PGD no IFSul, por exemplo, mostrou que é possível deslocar o eixo da avaliação de presença física para a avaliação de entregas com

<sup>112</sup>No caso do IFSul, o Relatório Anual de Atividades Docentes (RAD) é o instrumento institucional que permite materializar a dupla natureza formativo-somativa da avaliação. O RAD organiza planejamento, execução, acompanhamento e avaliação da docência, articulando dimensões de ensino, pesquisa, extensão, gestão e capacitação, com entrega periódica de evidências e validação pelas chefias. O próprio regulamento estabelece que o sistema visa “estabelecer parâmetros de indicadores acadêmicos institucionais, que conduzam à excelência nas avaliações de desempenho de docentes” (IFSul, Regulamento da Atividade Docente – RAD, art. 3º, II). E operacionaliza a temporalidade do ciclo ao determinar que “os agentes deverão entregar à chefia imediata [...] o Relatório Individual de Trabalho referente ao semestre letivo anterior” (art. 23), convertendo o acompanhamento contínuo em insumo para decisões somativas (progressão/desenvolvimento) e para aprendizado organizacional.

diálogo e previsibilidade (análise de entrega de *tarefas/resultados*). O próprio relatório registra que a instituição editou a Portaria IFSul nº 66, de 31 de maio de 2022, implantou o PGD por editais e, seis meses depois, consolidou dados e achados para subsidiar a decisão sobre sua manutenção, com base em critérios de comprometimento, efetividade, benefícios, facilidades e dificuldades, e conveniência administrativa.

O documento ainda explicita a base normativa local e federal e indica a disponibilidade de documentação pública em espaço específico do portal institucional, o que reforça a transparência do ciclo avaliativo que estamos defendendo aqui.

Os dados de percepção também importam, porque dão a medida do efeito organizacional da mudança. Na pesquisa aplicada aos participantes, o relatório aponta melhora do relacionamento com colegas e anotações abertas que pediram revisão dos instrumentos, clareza na forma de avaliar as entregas, canais de atendimento acessíveis e comunicação mais ágil. O registro de elogios à melhoria de qualidade de vida e de manifestações pela consolidação do PGD indicam que a avaliação, quando dialogada e previsível, não deprime a motivação, mas a orienta. Isso é coerente com a dimensão formativa da diretriz IV: avaliar é criar um canal permanente de *feedback*, com instrumentos que façam sentido para quem executa.

Essa arquitetura encontra fundamento e salvaguardas no nosso próprio regime de integridade das estruturas públicas. O Plano de Integridade do IFSul, aprovado por portaria específica, vincula a governança a princípios claros capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e transparência, e determina que haja programa institucional com unidade responsável, gestão de riscos e monitoramento contínuo. Para além da enunciação de princípios, o Plano institui a Unidade de Gestão da Integridade (UGI), definiu sua composição no topo da administração e atribui competências de coordenar, monitorar, orientar e treinar servidores, o que cria um ponto institucional de acoplamento entre avaliação, integridade e aprendizagem. A avaliação que proponho se apoia justamente nessa infraestrutura: critérios públicos, gestão de riscos, monitoramento e orientação continuam sendo as colunas de sustentação do processo, do probatório à carreira.

Esse mesmo Plano reconhece a necessidade de estruturar método de “gestão de riscos” a partir do Comitê de Governança, Riscos e Controles (CGRC), adotando metodologia oficial da CGU para identificar, analisar e tratar riscos à integridade. É um achado importante para a nossa Diretriz IV, porque desloca a avaliação do terreno do arbítrio e a reconecta a um método, com análise de risco, mitigação, e registro de evidências. A avaliação formativo-somativa, construída sob esse guarda-corpo, não tem como degenerar em instrumento punitivo, justamente porque nasce com desenho de riscos, trilha de auditoria e publicidade ativa.

Do ponto de vista organizacional, a experiência do PGD também mostrou capilaridade e escala. Em seis meses, onze das quinze unidades do IFSul estavam com o PGD em funcionamento *Reitoria, Bagé, Camaquã, Charqueadas, Gravataí, Lajeado, Avançado Novo Hamburgo, Passo Fundo, Santana do Livramento, Sapiranga e Venâncio Aires*, com distribuição de participantes por regime e por unidade. Isso interessa porque sustenta a viabilidade de uma avaliação que compara desempenhos entre áreas sem perder de vista contextos distintos, já que as regras foram implementadas por editais segundo conveniência e interesse público de cada unidade. Não se trata de importar o PGD como sinônimo de avaliação, mas de aproveitar o que ele ensinou sobre mensurar entregas com diálogo e guardar essa lógica para o ciclo avaliativo inteiro.

No estágio probatório, por exemplo, a pactuação de metas com linha de base e critérios de qualidade permite reduzir arbitrariedade e orientar o servidor desde cedo para o que importa. Na carreira, as mesmas rubricas podem ganhar pesos distintos e consequências proporcionais, mantendo a dimensão formativa viva e a dimensão somativa juridicamente limpa. É o que eu chamo de dupla temporalidade da avaliação: conversas de acompanhamento regulares com registros e ajustes motivados, seguidas de momentos periódicos de julgamento com base em evidências.

As sugestões registradas pelos próprios participantes na ambientação do PGD ajudam a refinar instrumentos. Revisar formulários de relatório e clarear as formas de avaliação das entregas, padronizar informações públicas de atendimento e consolidar canais e ferramentas ágeis de comunicação, são medidas que medem substância e reduzem ruído, ao mesmo tempo em que constroem a prova administrativa necessária para as decisões somativas. Quando a organização responde a esse tipo de feedback, a avaliação se torna inteligível para quem executa, e isso por si só é um fator de legitimidade discursiva.

O outro pilar da salvaguarda é colegiado. A rede federal tem instrumentos úteis para sustentar uma avaliação imparcial. A existência de comissões internas e comitês de governança permite que a avaliação seja acompanhada por instâncias mistas, aptas a produzir atas, pareceres e relatórios circunstanciados. Mesmo quando recorro a exemplo de outro instituto federal, como o regimento da Comissão Interna de Supervisão no IFSULDEMINAS, o que importa aqui é a função: colegiados formalmente instituídos com competência definida para acompanhar carreiras, processos e regulação interna. A lição é transponível e replicável no IFSul: instância paritária, com mandato e rito, cuidando da consistência metodológica da avaliação e garantindo o devido processo.

Quando cruzo esses elementos com a matriz teórica, o desenho se fecha. Habermas pede que decisões válidas sejam sustentadas por razões públicas e reciprocamente aceitáveis, o que, na prática, exige critérios acessíveis, entrevistas de devolutiva e registro de motivação em cada etapa do ciclo avaliativo (1987; 1992). Luhmann lembra que o sistema só se estabiliza quando cria observação de segunda ordem, isto é, quando observa seus próprios mecanismos de observação e corrige desvios com método e memória institucional (1997; 2004). Lindblom, por sua vez, impede o perfeccionismo que paralisa: a avaliação melhora por iterações, em ciclos curtos de teste, observação e ajuste, e não por um modelo ótimo desenhado do zero (1959; 1979). O PGD, novamente, ilustra esse caminho incremental porque foi implantado por editais, monitorado publicamente e submetido a relatório de ambientação para decidir sobre sua continuidade e aperfeiçoamento.

Traduzindo em operação, a avaliação que proponho se ancora em quatro camadas. Primeiro, critérios claros e publicizados, com rubricas que combinem entrega e metas, qualidade técnica e relacional, colaboração transversal, integridade e inovação responsável, sempre com exemplos de evidência que possam ser auditados. Segundo, dupla temporalidade, com acompanhamento formativo registrado e avaliação somativa em periodicidade definida, inclusive com banca pluripartite quando o tema exigir tecnicidade elevada ou quando houver divergências relevantes. Terceiro, salvaguardas de integridade, com análise de riscos ex ante, trilha de auditoria dos instrumentos, e unidade responsável por monitorar padrões, treinar e orientar as chefias para uso correto dos instrumentos, conforme competências da UGI. Quarto, transparência ativa com publicação de instrumentos, séries históricas agregadas e decisões motivadas, alinhando governança, prestação de contas e *accountability*.

Essa transparência não é decorativa. O Plano de Integridade remete expressamente à necessidade de monitoramento contínuo do programa e à estruturação de política de gestão de riscos, sob orientação metodológica da CGU. Levo isso às últimas consequências na avaliação: indicadores e rubricas são públicos, bem como os relatórios agregados e os ajustes de desenho decorrentes do uso. Com isso, o processo ganha previsibilidade e controlabilidade, características fundamentais para resistir a contestações e para produzir aprendizado institucional.

No estágio probatório, a configuração é simples e robusta. A contratação de metas desde o início, com linha de base e definição de evidências, dá ao servidor horizonte e ao avaliador critério. As entrevistas trimestrais de acompanhamento registram evolução e dificuldades, inclusive com remissão a necessidades de capacitação identificadas. Ao final do período, a decisão somativa se apoia no conjunto de evidências e nas rubricas publicadas, com defesa e

recurso documentados, sem surpresas nem mudanças de régua. A cultura que se instala é a do cuidado e da responsabilização simultâneos: cuida-se porque há tempo e método para desenvolver, responsabiliza-se porque há critérios e prova para decidir.

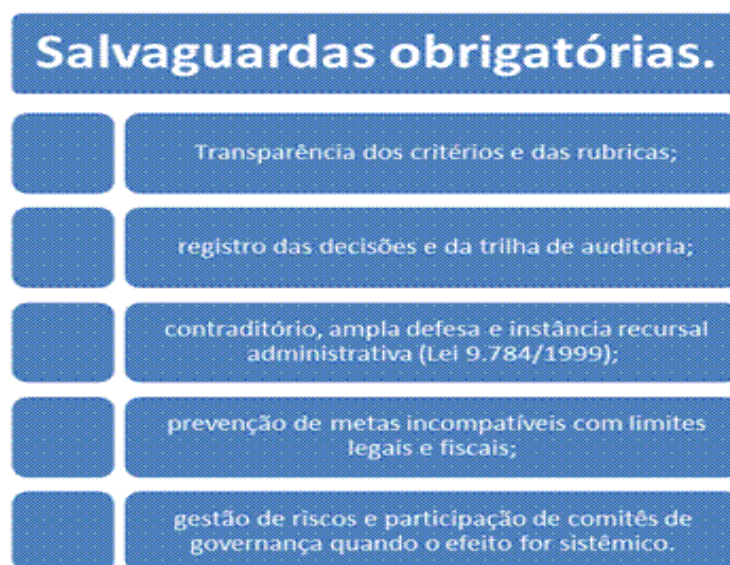
Na carreira, a engrenagem se refinaria com pesos ajustados à natureza da função e da unidade, mas conservando o núcleo. Para áreas intensivas em atendimento, indicadores de tempo de resposta e qualidade percebida com amostra de verificação externa. Para equipes de suporte e backoffice, métricas de confiabilidade, retrabalho evitado e aderência a padrões. Em projetos de dados e IA, evidências adicionais como documentação técnica, Relatório de Impacto à Proteção de Dados e registros de governança algorítmica. O relatório de ambientação do PGD já mostrou que equipes pediram instrumentos mais claros de avaliação das entregas e sistemas informatizados de apoio; incorporar esses aprendizados à avaliação evita reinvenção e encurta a curva de adoção.

Por fim, a adesão do processo avaliativo à política de governança e ao programa de integridade fecha o triângulo jurídico da salvaguarda. Governança define princípios e pede liderança, gestão de riscos e prestação de contas; o Plano de Integridade cria a unidade, define competências e cobra monitoramento contínuo; o ciclo de avaliação, amparado por regulamento interno e pela prática do PGD, materializa esse arcabouço em critérios, prazos, papéis, instâncias e publicidade. Com isso, a avaliação passa a ser parte do sistema de integridade e não seu antagonista. Na matriz desta tese, isso tem um sentido claro: a avaliação deixa de ser comando unilateral, torna-se comunicação institucional com função de aprendizagem, estabilização e melhoria incremental.

A experiência da rede federal mostra que as peças estão disponíveis. O que esta Diretriz IV faz é ordenar essas peças em um ciclo avaliativo que respeita o servidor, protege a administração e devolve resultado ao cidadão. É um passo consistente com a racionalidade comunicativa de Habermas, com a autorreferência sistêmica de Luhmann e com o incrementalismo prudente de Lindblom, e, sobretudo, é um passo consistente com o que o IFSul já começou a experimentar com o PGD (mensurando tarefas) e com o seu programa de integridade (UGI).

Para fins práticos, tem-se uma forma exemplificativa de trazer ao mundo concreto o desenvolvimento da Diretriz IV, a saber: Um instituto federal adota a Diretriz IV e passa a avaliar anualmente os servidores técnicos e docentes com base em rubricas públicas de entregas, qualidade técnica, inovação responsável, colaboração e integridade. O ciclo começa com a pactuação de metas individuais e coletivas, cada servidor define, junto à chefia e a um comitê paritário, o que pretende entregar e quais indicadores servirão de prova. Durante o ano,

encontros formativos registram avanços, dificuldades e ajustes; ao final, uma banca plural (chefia, par e representante da área de integridade) realiza a avaliação somativa<sup>113</sup>.



A implementação da Diretriz IV tem o potencial de produzir impactos estruturantes sobre toda a gestão pública brasileira. Ao transformar a avaliação de desempenho em processo formativo-somativo, a Administração deixa de operar sob a lógica do controle e passa a atuar sob a lógica do aperfeiçoamento institucional contínuo. A Constituição Federal de 1988 já previu, no artigo 41, § 1º, III, a avaliação periódica de desempenho como requisito para a aquisição e manutenção da estabilidade, mas a ausência de regulamentação plena converteu essa previsão em cláusula quase inerte.

A Diretriz IV dá concretude a esse mandamento constitucional sem romper o regime vigente, estruturando a avaliação em bases de devido processo, motivação e transparência, e oferecendo um caminho seguro para tornar a estabilidade um direito responsável, não privilégio incondicional, mas garantia condicionada ao compromisso com resultados, ética e aprendizado. Nesse sentido, a estabilidade deixa de ser apenas proteção contra o arbítrio e passa a ser instrumento de maturidade institucional, assegurando que o servidor que permaneça no cargo o faça por mérito contínuo e desempenho comprovado.

<sup>113</sup> Um exemplo ilustrativo vem de uma coordenação de tecnologia da informação. A equipe define como meta reduzir o tempo de resposta a chamados e implementar um painel de transparência de dados institucionais. Nos encontros formativos, percebe-se que parte dos atrasos decorre de gargalos de comunicação com outras áreas. A chefia registra o achado, ajusta fluxos e oferece capacitação específica. Ao final do ciclo, os indicadores de atendimento melhoram 30%, o painel é entregue e auditado, e o relatório circunstanciado demonstra causalidade entre as medidas adotadas e os ganhos obtidos. O resultado não é apenas a progressão funcional de servidores, mas o aprendizado coletivo sobre processos, gestão do tempo e transparência, que passa a ser incorporado como padrão institucional

Ainda, a cláusula constitucional de perda do cargo por avaliação periódica depende de lei complementar específica; há projetos como o PLP 248/1998 que trataram do tema, mas a disciplina geral não está em vigor. Enquanto isso, avaliações podem e devem orientar *desenvolvimento, progressão e melhoria de desempenho*, respeitando as garantias processuais e a motivação robusta.

A incorporação da Diretriz IV no processo de escolha para cargos de chefia, direção e funções gratificadas representa um refinamento jurídico-institucional que vai além da mera seleção: concentra-se em elevar a legitimidade comunicativa e a eficácia sistêmica da liderança. O Decreto nº 10.829/2021, que dispõe sobre o regime jurídico da escolha e atuação dos agentes de direção nas organizações da administração pública federal, já prevê que a nomeação para tais cargos “observem processo seletivo simplificado, com critérios públicos e claros”<sup>114</sup>.

A Diretriz IV sugere, assim, que esse processo não seja mera formalidade de recrutamento, mas se articule com o ciclo avaliativo, de modo que a chefia e a direção escolhidas tenham histórico de desempenho formativo-somativo, experiência de aprendizagem institucional e participação em processos de inovação. Dessa forma, a nomeação deixa de ser ato de mera confiança administrativa e passa a integrar o sistema de governança de pessoas que a matriz pragmático-sistêmica defende: comunicação, autorreferência e incrementalismo.

Em termos práticos, isso significa que os critérios para assumir cargo de direção deixam de estar restritos, exclusivamente, à confiança política ou à indicação pessoal, e passam a incluir indicadores de desempenho passados, relatórios de evolução profissional, participação em fóruns paritários, resultados concretos em inovação ou entrega institucional, e plano de desenvolvimento já iniciado. Assim, a avaliação formativo-somativa da Diretriz IV interage com o art. 33 do Decreto 10.829/2021, criando uma interseção entre o regime de livre nomeação e a exigência de critérios públicos e transparentes. Esse modelo aproxima-se da lógica habermasiana da deliberação e da justificação pública: os gestores são escolhidos não apenas pela autoridade do nomeante, mas pela razão *pública* de sua atuação anterior e de sua capacidade de liderar o processo avaliativo como parte integrante da estrutura institucional.

Na óptica luhmanniana (2004), essa *innovatio* avaliativa no âmbito da chefia acelera o acoplamento entre os subsistemas da administração e fortalece a autorreferência do sistema: o próprio ato de nomear deixa rastro, critério e possibilidade de *feedback* institucional. Quando o escolhido para função gratificada já entra no cargo com histórico comprovado de avaliação e

---

<sup>114</sup> Processo de pré-seleção. Art. 20, Decreto 10.829/2021. A autoridade responsável pela nomeação ou pela designação poderá optar pela realização de processo de pré-seleção destinado a subsidiar a escolha para a ocupação de CCE ou de FCE.

com plano de desenvolvimento pessoal vinculado, o sistema reduz significativamente a entropia organizacional, favorecendo previsibilidade, desempenho e adaptabilidade.

A escolha deixa de ser a variável aleatória da arbitrariedade e converte-se em parte do ciclo contínuo de aprendizagem, também numa clara aplicação do *incrementalismo* de Lindblom: nomeações não são eventos isolados, mas fases do processo evolutivo da instituição. Desta forma, incluir a Diretriz IV no regime de chefia e direção representa um avanço normativo concreto para moldar lideranças não apenas de mérito técnico-jurídico, mas de legitimidade e governança pública, alinhadas ao regime jurídico do servidor e ao ciclo inovativo proposto na tese.

Por fim, veja-se que por esta Diretriz, quando processos de avaliação se apresentam mais previsíveis, motivados e auditáveis, reduz-se assimetrias, orienta aprendizado e desincentiva arbitrariedades. Ao conectar metas, evidências e salvaguardas, o agente público tem maior segurança e passa a ser cobrado pelo que importa: resultado para o cidadão, com integridade e transparência.

## 6.5 DIRETRIZ V — PROJETOS, MISSÕES TRANSVERSAIS E RECONHECIMENTO PARA FINS DE PROGRESSÃO FUNCIONAL

O reconhecimento de realização de projetos e missões transversais como mérito funcional representa a tentativa de superar uma das limitações mais persistentes da administração pública brasileira: a fragmentação organizacional e a baixa integração entre *áreas, órgãos e políticas*. A diretriz V propõe incluir, nos critérios de progressão e valorização funcional, o engajamento de servidores públicos em iniciativas intersetoriais que promovam coordenação, inovação e compartilhamento de conhecimento entre diferentes unidades do Estado. O *mérito* deixa de ser avaliado apenas pela eficiência individual e passa a incorporar a capacidade de produzir valor público coletivo, ampliando o horizonte normativo do regime jurídico e o papel do servidor como articulador de políticas.

Sob a perspectiva habermasiana, essa diretriz concretiza o ideal da racionalidade comunicativa no plano institucional. Habermas (1992) defende que a coordenação da ação social deve se basear em processos de entendimento, e não apenas em comandos hierárquicos ou estímulos instrumentais. Os projetos transversais materializam essa racionalidade ao promoverem espaços de cooperação entre atores que tradicionalmente operam em silos administrativos.

Quando servidores de diferentes órgãos se reúnem para resolver problemas comuns, como integração de dados, simplificação de processos ou políticas de integridade, instauram uma dinâmica de deliberação prática em que o consenso é construído argumentativamente. O reconhecimento funcional dessas iniciativas, portanto, é uma forma de institucionalizar o diálogo e de recompensar comportamentos comunicativos orientados ao entendimento, e não apenas ao cumprimento formal de tarefas.

A contribuição luhmanniana ajuda a compreender por que a transversalidade é necessária em sistemas complexos. Para Luhmann, a sociedade moderna é funcionalmente diferenciada, e cada sistema (político, jurídico, administrativo, científico) opera segundo seus próprios códigos e lógicas de comunicação. Essa diferenciação, embora traga especialização e eficiência, gera também problemas de acoplamento: as interfaces entre sistemas e subsistemas tornam-se frágeis, e a coordenação entre políticas setoriais se torna difícil. O reconhecimento de projetos transversais cria mecanismos de acoplamento estrutural dentro da própria administração pública, pois incentiva comunicações entre diferentes subsistemas que, de outro modo, permaneceriam isolados. O servidor inovador, ao atuar nesses projetos, converte-se em agente de mediação entre códigos distintos, traduzindo linguagens jurídicas, técnicas e políticas em um vocabulário comum orientado à solução de problemas. Essa função é essencial para a autopoiese do Estado, que precisa observar-se a partir de múltiplas perspectivas para preservar sua coesão diante da complexidade ambiental.

Do ponto de vista de Lindblom, a valorização de missões transversais reforça a lógica incremental e adaptativa da formulação e implementação de políticas públicas. O autor demonstra que as decisões públicas evoluem por meio de ajustes graduais baseados em experiências concretas e aprendizado contínuo. Projetos intersetoriais são, por natureza, experimentos administrativos: permitem testar novas formas de cooperação, rever fluxos decisórios e produzir soluções que, se bem-sucedidas, podem ser incorporadas de modo permanente à estrutura institucional. O reconhecimento funcional dessas experiências transforma a inovação local em política organizacional, criando um ciclo de aprendizado que amplia a capacidade estatal de lidar com problemas complexos e interdependentes. A transversalidade, nesse sentido, é o laboratório incremental do Estado.

A matriz pragmático-sistêmica dá coerência a essa diretriz ao articular as três dimensões teóricas em um mesmo movimento. A dimensão pragmática habermasiana confere legitimidade comunicativa às ações coletivas e garante que a colaboração seja pautada por argumentos e não por imposições. A dimensão sistêmica luhmanniana assegura que essas interações se consolidem como estruturas permanentes de acoplamento entre subsistemas,

reduzindo a entropia administrativa. E a dimensão incremental de Lindblom transforma essas práticas em aprendizado verificável, alimentando o ciclo das políticas públicas com conhecimento prático e institucionalizado. O reconhecimento funcional de projetos e missões transversais é, portanto, a tradução organizacional da matriz teórica, onde a cooperação comunicativa se transforma em estrutura e a estrutura retroalimenta a capacidade deliberativa do sistema.

No plano normativo, essa diretriz exige a criação de critérios objetivos e regulamentos específicos que reconheçam, para fins de progressão, bonificação ou promoção, a participação em “projetos intersetoriais” devidamente registrados e avaliados. Esses projetos devem atender a parâmetros de valor público mensurável, como impacto em indicadores de eficiência, transparência ou integridade. O reconhecimento deve ser coletivo, de modo a evitar a personalização do mérito e reforçar o caráter cooperativo da ação. A avaliação independente e participativa, conforme previsto na Diretriz IV, deve ser estendida a essa política, garantindo que o reconhecimento se baseie em evidências e na legitimidade discursiva das decisões.

Além do incentivo formal, o reconhecimento simbólico da transversalidade é igualmente relevante. A valorização institucional de práticas colaborativas contribui para alterar a cultura organizacional, ainda marcada por verticalidade e compartimentalização. Ao premiar a cooperação, o Estado comunica que a inovação é produto da interação e que a inteligência pública é distribuída. Essa mensagem fortalece o vínculo entre servidor e missão institucional, aumentando o engajamento e a percepção de pertencimento. Em termos luhmannianos (2004), amplia-se a capacidade de acoplamento interno e a sensibilidade do sistema às mudanças ambientais. Em termos habermasianos (1992), reforça-se a legitimidade do agir administrativo perante a sociedade, pois a coordenação por comunicação tende a produzir decisões mais racionais e inclusivas. E em termos lindblomianos (1979), consolida-se um ciclo virtuoso de pequenos aprendizados e avanços cumulativos que elevam a qualidade das políticas públicas.

Voltando-se novamente a experiência do IFSul com o PGD e com o Plano de Integridade (UGI) mostrou que a cooperação intersetorial não é exceção, mas a regra silenciosa por trás de quase toda entrega relevante. Quando unidades acadêmicas, pró-reitorias finalísticas e áreas meio precisam integrar dados, esclarecer fluxos, corrigir gargalos ou padronizar informações de atendimento, a solução efetiva raramente nasce de uma única área. Nas consultas e reuniões de avaliação do PGD, temas como comunicação institucional, desenho de indicadores, critérios de aferição de entregas, ergonomia do teletrabalho, proteção de dados e organização de plantões de atendimento foram tratados de forma transversal, com participação de equipes de ensino, gestão de pessoas, TI, comunicação e administração.

Essa forma de trabalhar, que já se pratica, precisa ganhar densidade jurídica e pedagógica por meio do reconhecimento formal das missões transversais na progressão funcional. O que propõe esta diretriz é transformar esse modo de operar, que hoje depende da boa vontade das equipes, em política de pessoal, com rito de designação, metas e efeitos de carreira proporcionais ao valor público produzido.

No plano organizacional, a transversalidade foi a condição de possibilidade para que o IFSul dessa previsibilidade a instrumentos que envolvem muitas interfaces. Ao discutir a padronização de canais oficiais de atendimento e a publicação de informações em páginas institucionais, foi inevitável articular comunicação, TI, ensino, gestão de pessoas e direção de cada unidade. Ao calibrar as rubricas de entregas no trabalho remoto, foi preciso aproximar chefias, equipes, integridade e segurança da informação. Ao tratar de dados e documentar processos, foi útil antecipar rotinas de avaliação de impacto em proteção de dados e registrar trilhas de auditoria.

Cada um desses movimentos foi um microprojeto transversal, com escopo, entregas e aprendizados replicáveis. Reconhecer formalmente essas entregas como mérito funcional significa admitir que o valor público contemporâneo é, quase sempre, produzido por interdependências e não por atos isolados, e que o servidor inovador é mais um articulador de interfaces do que um especialista ensimesmado.

A racionalidade comunicativa ajuda a compreender por que isso legitima o reconhecimento. Quando uma missão transversal integra atores de áreas diferentes para resolver um problema comum, a coordenação não deriva da hierarquia, mas do entendimento compartilhado acerca do que precisa ser feito, em que prazo e com quais salvaguardas. O mérito que se reconhece é o mérito comunicativo, aquele que convence por razões e resultados, e não por posição formal. Ao registrar o problema público, explicitar a teoria de mudança, fixar linha de base e metas, e publicar evidências ao final, a missão transforma um acordo prático em justificativa institucional. Habermas insistiu que decisões válidas dependem de processos discursivos em que os envolvidos possam aceitar as razões apresentadas (1992). Em termos administrativos, isso se traduz em atas, relatórios, painéis e dossiês metodológicos que tornam o resultado auditável e socialmente defensável, exatamente o tipo de prova de valor público que deve repercutir na progressão.

A contribuição de Luhmann é visível no modo como essas missões criam pontos de acoplamento entre subsistemas que normalmente não se falam. O campo jurídico, com seus códigos de licitude e motivação, se comunica com o campo técnico de dados, que traz padrões de documentação e validação, que por sua vez se comunica com o campo pedagógico da

formação e com a gestão de pessoas, que precisa reescrever regras à luz de evidências. O projeto transversal funciona como dispositivo de observação de segunda ordem, pois faz a administração observar como decide, como documenta, como mede e como justifica. Essa autorreferência disciplinada reduz entropia, produz memória institucional e, por isso mesmo, merece reconhecimento que vá além do simbólico. Cada missão que fecha ciclo com documentação pública deixa para trás artefatos replicáveis, como roteiros de atendimento, planilhas de indicadores, modelos de RIPD, minutas normativas e relatórios de lições aprendidas, que alimentam a capacidade de aprendizagem organizacional.

A leitura incrementalista reúne essas intuições e as devolve ao cotidiano. A rede federal tem funcionado por pilotos sucessivos e correções graduais, e não por reformas monolíticas. No IFSul, muitos avanços nasceram assim. Uma unidade organiza o fluxo de atendimento com horários e canais claros, mede o tempo de resposta, publica os contatos, relata a redução de retrabalho e a melhora de percepção do usuário e, na sequência, outra unidade copia o roteiro e melhora um item. Um campus ajusta a forma de descrever entregas no PGD com quadros de tarefas e checkpoints quinzenais, mensura tempo de ciclo e qualidade percebida, e a experiência segue para outro campus que adapta o modelo às suas peculiaridades. Uma chefia pede capacitação para trabalhar com dados em painel e descobre que, para publicar informações de serviço, precisa pactuar padrões com comunicação e TI. O progresso ocorre por camadas finas, como diria Lindblom, e a transversalidade é o laboratório incremental onde se testam essas camadas. Reconhecer missões transversais na progressão é premiar quem assume esse trabalho de conexão e, com método, o transforma em patrimônio organizacional.

Essa Diretriz V não implica transformar toda atividade em projeto, nem deslocar esforços para iniciativas abstratas. O critério é a materialidade do problema e a mensurabilidade do efeito. Um exemplo recorrente são as tarefas de integração de dados entre áreas para reduzir filas e tempos de ciclo em processos de *ingresso, diplomação, afastamentos e pagamentos*. Outro exemplo está na montagem de centrais híbridas de atendimento que padronizam respostas, atualizam informações nos portais e organizam plantões, com efeitos diretos de redução de retrabalho e de melhora de previsibilidade para o usuário. Um terceiro exemplo envolve a própria cultura de integridade, quando equipes mistas criam trilhas de capacitação e *checklists* mínimos para nomeações, com declarações de interesses, segregação de funções e registros públicos. Em todos esses casos, o produto é coletivo e o resultado é mensurável, cabendo à missão ordenar a cadência de trabalho e à instituição assegurar que a documentação

fique disponível para difusão e controle social<sup>115</sup>. Exemplo evidente que traz a abertura dessa Diretriz também foi vista no IFSul com a criação, pelo próprio corpo de Gestão de Pessoas, de instrumento jurídico para contratação de professores temporários, como projeto dialógico entre campus e reitoria para padronização e conformidade as normas federais:

Instrução Normativa IFSUL n 11, de 8 de dezembro de 2023: Art. 1º Estabelecer os procedimentos relacionados aos processos de contratação, vigência dos contratos e desligamento de contratadas/os temporárias/os, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSUL, 2023, p. 01)

Veja-se que esse tipo arranjo dá segurança jurídica e social ao experimento e torna mais robusta a repercussão funcional. Em termos práticos, quem lidera ou integra missão transversal passa a ter, no dossiê de projetos institucionais, a prova do valor público que justifica pontuação diferenciada para fins de progressão, por exemplo, com pesos definidos conforme a complexidade e o impacto do problema tratado.

No IFSul, mais uma vez, verifica-se que há material suficiente para instituir esse reconhecimento com prudência. As instâncias já existentes de governança e integridade, a prática de avaliação dialogada de entregas no PGD e a experiência recente com publicação de informações e padronização de canais, (recortes que foram densamente investigados nesta obra) constituem um arranjo de base para designar e acompanhar missões.

Uma portaria pode instituir formalmente a modalidade de designação temporária para missão transversal, definindo requisitos mínimos, como a descrição do problema público a ser enfrentado, a liderança técnica responsável, a composição da equipe com representação das áreas afetadas, a linha de base com indicadores de tempo e qualidade, os *checkpoints* de acompanhamento, o plano de transferência de conhecimento e a publicação final de resultados. O reconhecimento funcional decorrente da missão pode se dar por créditos vinculados a entregas auditáveis, que sejam utilizados na avaliação para progressão, na concessão de licenças de capacitação orientadas a problemas, ou no registro de competências demonstradas, sempre com equivalência clara entre esforço, complexidade e efeito.

Esse reconhecimento precisa evitar personalismo e capturas. O mérito é da equipe, e não de suas lideranças isoladas. As evidências devem ser do processo e do resultado, e não apenas declarações. Os pesos não devem privilegiar missões midiáticas em detrimento daquelas

---

<sup>115</sup> A INSTRUÇÃO NORMATIVA IFSUL Nº 11, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2023 Estabelece os procedimentos relacionados aos processos de contratação, vigência dos contratos e desligamento de contratadas/os temporárias/os, no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense.

de infraestrutura institucional que, muitas vezes, produzem impacto estrutural maior. A salvaguarda está no método e na publicidade.

Se a missão nasce de diagnóstico de risco, se opera com critérios, se documenta decisões e se publica resultados, haverá base suficiente para ajustar seu valor de progressão de forma transparente. A paridade deliberativa, discutida na Diretriz II, entra como garantidora de que a escolha das missões e a aferição das entregas não se convertam em moeda política. Os comitês de pessoas e de integridade podem acompanhar o portfólio de missões, decidir sobre prioridades e pesos, e publicar relatórios periódicos de adoção e efeito.

A matriz teórica que sustenta esta Diretriz V aparece, então, como gramática do cotidiano. A racionalidade comunicativa legitima a missão ao fazer do diálogo e da justificativa as condições do agir cooperativo. A autorreferência sistêmica estabiliza o experimento, pois impõe a observação de segunda ordem e a memória documental, que permitem que o sistema aprenda consigo mesmo. O incrementalismo fornece o método prudente de avanço, por ciclos breves, com linha de base e meta, com erros controlados e correções comunicadas. Essa gramática, que já orientou as diretrizes anteriores, fecha o conjunto ao transformar a cooperação em estrutura com repercussão funcional.

Em síntese, reconhecer projetos e missões transversais como mérito funcional é mais do que ajustar uma tabela de pontos. É redesenhar o regime de incentivos para aproximar mérito e valor público, individual e coletivo, desempenho e aprendizado. O servidor que atravessa organogramas para resolver um problema comum, que documenta o caminho, que publica os resultados e que transfere o conhecimento produzido, realiza o ideal de servidor inovador como nó comunicativo entre subsistemas, autor de pequenas reformas que, somadas, elevam a qualidade de todas as políticas públicas e se afastam de critérios pessoalizados<sup>116</sup>.

A progressão funcional que espelha esse percurso não premia exceções, mas institucionaliza um modo de decidir e de entregar, compatível com a democracia deliberativa, com a complexidade dos sistemas e com a prudência do avanço incremental.

Para que essa Diretriz V produza os efeitos desejados, proponho uma inserção prudente e progressiva: a) o órgão institui a figura da missão transversal por ato normativo e inicia um ciclo anual com poucas frentes de alto impacto e clara mensurabilidade, com dossiês públicos de abertura e de fechamento que descrevam o problema, a linha de base, as entregas,

---

<sup>116</sup> “É comum que as progressões por mérito não sejam acompanhadas de critérios objetivos de aferição meritória, servindo de subterfúgio para favoritismos e perseguições pessoais. Nesses casos, as promoções por mérito, em vez de motivar e engajar servidores, podem acabar contribuindo para um ambiente de desmotivação ainda maior e para a fixação de incentivos não à excelência do trabalho, mas à fidalguia e ao paroquialismo.” (PEREIRA, 2022, p. 355)

os indicadores, a análise de risco e as lições aprendidas b) Os comitês de pessoal acompanham a execução, deliberam sobre prioridades, pesos e salvaguardas c) propõem-se a incorporação das soluções bem-sucedidas às normas e rotinas.

Ao final do ciclo, o reconhecimento funcional é atribuído à equipe com proporcionalidade e motivação explícita, e o portfólio de missões do ano seguinte é definido à luz dos resultados e dos aprendizados documentados. A cada interação, o custo de transação cai, os artefatos se acumulam e a cultura cooperativa se adensa. É assim que a transversalidade deixa de ser um convite retórico e se converte em arquitetura de decisão e de carreira, fortalecendo a capacidade do Estado de traduzir problemas complexos em soluções legítimas, mensuráveis e compartilhadas.

Em síntese, o reconhecimento de projetos e missões transversais como mérito funcional é uma diretriz que opera simultaneamente no plano normativo, comunicativo e organizacional. Ela transforma o mérito em expressão da cooperação, o desempenho em aprendizado coletivo e a inovação em rotina institucional. Ao premiar o trabalho colaborativo e intersetorial, o Estado reafirma o papel do servidor público como agente reflexivo da coordenação pública, capaz de integrar complexidade, promover entendimento e gerar resultados legítimos. Essa diretriz fecha o ciclo da matriz pragmático-sistêmica ao demonstrar que a modernização administrativa não depende apenas de instrumentos, mas de comunicação, aprendizado e confiança institucional.

Problemas públicos complexos atravessam organogramas; respostas eficazes também precisam atravessá-los. “Missões transversais” são equipes temporárias, multifuncionais e interorganizacionais, criadas para atacar gargalos que exigem coordenação entre áreas e, muitas vezes, entre órgãos.

O objetivo é acelerar entregas com valor público mensurável, preservar integridade e transformar o aprendizado do projeto em progresso de carreira para quem participou. No Brasil, há base jurídica e de governança para isso. A Política de Governança Pública determina que órgãos avaliem, direcionem e monitorem a gestão com liderança, estratégia, gestão de riscos e prestação de contas, um enquadramento que legitima arranjos colegiados e temporários voltados a resultados. A Lei 8.112/1990 e regulamentações específicas permitem mobilidade e composição de força de trabalho (*cessões, requisições e alterações de exercício*) para atender necessidades de interesse público, o que dá o mecanismo operacional para montar times temporários de missão.

A Lei 8.112/1990 é o estatuto de referência para movimentação e lotação; e o Decreto 10.835/2021 disciplina cessões, requisições e alterações de exercício para compor força de

trabalho entre órgãos e entidades federais. Esses instrumentos permitem alocar servidores em projetos com prazo, escopo e entregáveis definidos, mantendo o vínculo e as salvaguardas do regime estatutário. O desenho deve estar sob a governança prevista no Decreto 9.203/2017, com responsabilidades claras, gestão de riscos, mecanismos de controle e transparência ativa sobre objetivos, cronograma e resultados.

Ato interno (portaria/decreto do órgão) instituindo a figura da “*missão transversal*” ou “*designação temporária para missão*”, com base na Lei 8.112/1990, no Decreto 10.835/2021 (mobilidade para composição de força de trabalho) e na Política de Governança (Decreto 9.203/2017). O ato define: finalidade pública, critérios de seleção, duração (ex.: 90–180 dias, prorrogável), retorno ao posto de origem, documentação mínima (termo de abertura com problema, escopo, entregáveis e riscos) e reconhecimento para progressão.

**Quadro 16 - Missões transversais e reconhecimento para progressão (Seção 5.5)**

| Elemento               | Conteúdo  | Fundamento no Brasil  | Referência internacional  |
|------------------------|---|---|---|
| Finalidade             | Equipes temporárias e multifuncionais para resolver problema público com prazo, escopo e entregáveis definidos, com transferência de conhecimento ao final. | Decreto 9.203/2017 (governança, riscos, prestação de contas).                                 | OCDE/OPSI – ciclo de inovação (preparação, execução, avaliação, aprendizado).           |
| Constituição da missão | Ato formal com problema, liderança técnica, equipe, prazo, indicadores e linha de base; checkpoints periódicos.   | Lei 8.112/1990 (atribuições); Decreto 10.835/2021 (cessão/requisição/alteração de exercício). | APS Mobility Framework (Austrália); Secondments (UK Civil Service); Interchange Canada. |
| Governança             | Patrocínio da alta direção; matriz de responsabilidades; apoio de integridade, dados e compras; publicação de pautas e decisões.                            | Decreto 9.203/2017 (liderança, estratégia, controle).   | OCDE – liderança e capacidade do serviço público.                                       |
| Execução               | Plano de trabalho, gestão de riscos, registro de decisões, plano de transferência de conhecimento.  | Decreto 9.203/2017 (gestão de riscos e controles).  | OPSI/OCDE – boas práticas de documentação e abertura.                                   |

|                                |  |   |   |
|--------------------------------|--|---|---|
| Mensuração                     | Indicadores de resultado para o usuário (tempo, qualidade, equidade) e de capacidade organizacional (artefatos reutilizáveis).     | Transparência/LAI; Guias CGU (transparência ativa).       | OCDE – foco em outcomes e evidências.                             |
| Reconhecimento para progressão | Créditos/pontos por entregáveis auditáveis e competências demonstradas (liderança, colaboração, inovação responsável).             | PNDP (Dec. 9.991/2019) e normativos de carreira do órgão. | People Plan 2024–2027 (UK); APSC/APS Academy; Interchange Canadá. |
| Salvaguardas                   | Declaração de interesses; segregação de funções; parecer jurídico/integridade.; relatório público e dados abertos quando possível. | Decreto 9.203/2017; Lei 9.784/1999 (processo adm.).       | OCDE – integridade e accountability.                              |

A adoção integrada da diretriz V proposta fortalece a capacidade de tomada de decisão do agente público porque reduz incertezas normativas, cria rotinas de aprendizagem institucional e ancora escolhas em evidências verificáveis.

*Conclusões do capítulo.* Quando a bonificação por inovação premia efeitos públicos demonstráveis e não intenções; quando servidores participam de modo paritário das decisões de pessoal; quando a capacitação é orientada a problemas reais e vinculada ao desenvolvimento na carreira; quando a avaliação de desempenho tem caráter formativo e somativo, com salvaguardas de devido processo; e quando projetos e missões transversais operam com governança clara, métricas e reconhecimento, o resultado é um ambiente decisório menos errático, mais transparente e mais responsivo ao cidadão.

As diretrizes aqui delineadas não constituem um conjunto estanque de medidas, mas um sistema dinâmico de coordenação institucional, capaz de traduzir princípios constitucionais em rotinas verificáveis de decisão. O que se propõe é uma arquitetura administrativa em que inovação, participação, aprendizagem, avaliação e cooperação deixem de ser valores retóricos para se tornarem práticas mensuráveis e cumulativas. O servidor público é (re)posicionado como protagonista do desempenho estatal e mediador entre as esferas técnica, política e social, assumindo papel de tradutor das expectativas públicas em decisões legítimas e eficazes. A administração pública, ao adotar esse conjunto integrado de diretrizes, reforça sua própria autocompreensão democrática e amplia a capacidade de aprender com seus acertos e seus erros.

## 6.6 (POSSÍVEIS) CAMINHOS INSTITUCIONAIS PARA A ADOÇÃO DAS DIRETRIZES PROPOSTAS

Conforme visto, a consolidação das diretrizes apresentadas neste capítulo depende menos de um ato isolado de reforma e mais de um processo contínuo de institucionalização. Trata-se de compreender o Estado como um organismo que aprende, que se aperfeiçoa dentro de seu próprio sistema de normas e que, por isso mesmo, encontra na legalidade a sua via mais segura de mudança. O conjunto de diretrizes aqui delineado, bonificação por inovação, assento paritário, capacitação orientada a problemas, avaliação formativo-somativa e reconhecimento de missões transversais, não constitui ruptura, mas evolução natural do regime jurídico. São medidas que podem ser adotadas gradualmente, dentro da moldura constitucional vigente, com fundamento nas políticas já estabelecidas de governança e de desenvolvimento de pessoas. O caminho institucional é, portanto, mais de sedimentação do que de refundação.

No plano normativo, a Constituição de 1988 já fornece os princípios e dispositivos suficientes para sustentar a proposta. O art. 37, ao enunciar legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, descreve menos um conjunto de mandamentos estanques e mais um sistema de coordenação que permite ao Estado decidir com legitimidade e aprender com a própria experiência. As diretrizes aqui formuladas representam uma forma de operacionalizar esse sistema, articulando-o em circuitos verificáveis de decisão e de responsabilidade. A base infraconstitucional encontra-se pronta para acolher tais mecanismos. A Política de Governança Pública (Decreto 9.203/2017) já exige liderança, estratégia, gestão de riscos e prestação de contas, princípios que legitimam a criação de comitês paritários, ciclos avaliativos e ambientes de experimentação controlada. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (Decreto 9.991/2019) impõe que a formação e a progressão estejam vinculadas às competências do cargo e às necessidades do órgão, abrindo espaço para programas de capacitação orientados a problemas concretos. A Lei Complementar 101/2000, ao tratar da responsabilidade fiscal, autoriza despesas variáveis condicionadas a metas e resultados, permitindo premiações e bonificações sob parâmetros transparentes. Mesmo a Lei 13.709/2018 (LGPD), com sua exigência de relatórios de impacto e governança de dados, oferece modelo replicável de salvaguardas procedimentais que podem inspirar o desenho de programas de inovação pública. O que falta não é autorização jurídica, mas articulação normativa e vontade institucional.

No plano político-legislativo, a incorporação das diretrizes pode seguir uma lógica de evolução incremental. A tradição brasileira de aperfeiçoamento institucional demonstra que

muitas inovações administrativas nasceram de instrumentos experimentais ou de políticas de governo que, após comprovarem resultados, converteram-se em legislação permanente. O próprio Programa de Gestão e Desempenho (PGD), as experiências de transparência ativa e os marcos de governança digital seguiram esse percurso. Da mesma forma, as diretrizes desta tese podem ser implementadas por etapas, iniciando com decretos e portarias no âmbito do Executivo Federal, especialmente no Ministério da Gestão e da Inovação, na CGU e na ENAP e, em seguida, consolidadas por lei ordinária que sistematize a política de inovação administrativa e de valorização do servidor público. O processo legislativo, nesse contexto, assume caráter de validação e de aperfeiçoamento coletivo: as proposições normativas nascem de experiências comprovadas, passam pelo crivo do debate parlamentar e retornam ao Executivo para execução e monitoramento. Essa dinâmica, ao mesmo tempo comunicativa e reflexiva, reforça a legitimidade democrática das políticas públicas, conforme o modelo habermasiano de formação da vontade política e o incrementalismo prudente de Lindblom.

Sob o ponto de vista institucional, os caminhos para implementação dependem de articulação entre três níveis: o nível central de coordenação normativa, o nível intermediário de governança organizacional e o nível local de aprendizado prático. No nível central, cabe ao Executivo federal, por meio de seus órgãos transversais (MGI, CGU, ENAP, SEGES), criar marcos regulatórios de referência que orientem a implantação das diretrizes em toda a administração, estabelecendo padrões mínimos de governança, transparência e mensuração. No nível intermediário, as autarquias, institutos federais e universidades podem adaptar as diretrizes às suas realidades, editando atos normativos próprios, instituindo comitês paritários, laboratórios de inovação, sistemas de avaliação formativa e programas de capacitação orientados a problemas. No nível local, as unidades administrativas e as chefias de equipe transformam essas políticas em rotina de trabalho, ajustando metas, revisando fluxos e consolidando métricas. Essa arquitetura multinível traduz a matriz pragmático-sistêmica em desenho institucional: as normas orientam, as organizações interpretam e os servidores executam, formando um ciclo contínuo de aprendizado e correção.

Politicamente, a implementação das diretrizes contribui para reconfigurar o pacto entre Estado e sociedade. Ao introduzir transparência, participação e mensuração de resultados, o modelo fortalece a confiança pública e reduz o espaço da arbitrariedade. O mérito deixa de ser um prêmio simbólico para converter-se em reconhecimento fundamentado em evidências. A capacitação deixa de ser oferta genérica para tornar-se instrumento de solução de problemas. A avaliação deixa de ser punição e passa a ser diálogo institucional. Essa transformação cultural tem implicações profundas na esfera da legitimidade democrática. Quando a administração

pública passa a decidir com justificativas documentadas, revisáveis e acessíveis, ela materializa a racionalidade comunicativa de Habermas, substituindo o agir instrumental pela deliberação argumentativa. Ao mesmo tempo, cria-se o que Luhmann chamaria de acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e o sistema administrativo: o Direito fornece os códigos de validade, a administração experimenta dentro deles e devolve ao Direito o aprendizado em forma de novas expectativas normativas. Essa simbiose é o verdadeiro núcleo de um Estado reflexivo, capaz de evoluir sem se desconstituir.

A viabilidade das diretrizes não se limita ao plano teórico. Há precedentes administrativos que comprovam a possibilidade de inovação dentro da legalidade. O PGD no âmbito federal, os programas de integridade e governança de riscos, as plataformas de transparência ativa e as experiências de sandbox regulatório conduzidas pelo Banco Central e pela CVM demonstram que o ordenamento jurídico brasileiro admite políticas experimentais sob controle e avaliação. As diretrizes propostas nesta tese apenas transladam essa lógica para o campo do desenvolvimento de pessoas, da valorização funcional e da aprendizagem institucional.

Essa transposição é inclusive coerente com o espírito da Reforma Administrativa de 1998 e com o julgamento recente da ADI 2135, que confirmou a constitucionalidade da flexibilização dos regimes jurídicos e, por consequência, da possibilidade de arranjos diferenciados de gestão desde que preservados os direitos e garantias do servidor público. A matriz pragmático-sistêmica, ao propor diretrizes incrementais e auditáveis, atua exatamente nesse interstício: amplia a autonomia da administração sem corroer a *espinha dorsal* do regime estatutário.

É possível, ainda, imaginar um percurso legislativo estruturado em fases. Na primeira, a edição de decreto presidencial instituindo a Política Nacional de Inovação no Serviço Público, com base nos princípios de governança e de aprendizagem institucional, reconhecendo formalmente os instrumentos de bonificação por inovação, comitês paritários e missões transversais. Na segunda, a consolidação das experiências por meio de relatórios públicos e avaliações independentes coordenadas pela ENAP e pela CGU. Na terceira, a conversão desse conjunto em projeto de lei ordinária, integrando a política de gestão de pessoas à política de governança pública. Essa tramitação incremental não apenas é juridicamente possível como politicamente estratégica, pois cria aderência gradual e evita rupturas súbitas. A cada ciclo de implementação, o sistema aprende, documenta e revisa, convertendo aprendizado administrativo em capital legislativo, um processo que traduz, em linguagem institucional, o

que Habermas chamaria de racionalização comunicativa e Luhmann descreveria como autopoiese normativa.

Do ponto de vista ético-político, a institucionalização dessas diretrizes responde a um imperativo republicano: transformar a estabilidade em instrumento de integridade e a agilidade em método de responsabilidade. A estabilidade sem aprendizado conduz à rigidez burocrática; a agilidade sem salvaguardas leva à volatilidade decisória. O equilíbrio entre ambas é o que dá substância à inovação pública. O Estado que aprende dentro da lei é aquele que cumpre a Constituição com inteligência e prudência. As diretrizes, nesse sentido, não pretendem reformar o servidor, mas requalificar a sua autonomia, uma autonomia responsável, ancorada em justificativas, métricas e diálogo. O ganho político é de duplo alcance: aprimora o desempenho institucional e reforça a confiança da sociedade na capacidade do Estado de se autorregular.

Em conclusão, a implementação das diretrizes delineadas nesta obra é politicamente viável, juridicamente sólida e institucionalmente desejável. O sistema normativo brasileiro já contém os instrumentos necessários para tanto; o desafio é coordená-los sob uma lógica de aprendizagem e de evidência.

Cumprir esclarecer que as diretrizes propostas nesta pesquisa não se orientam por uma lógica de transformação abrupta ou de ruptura institucional no regime jurídico dos agentes públicos. Ao contrário, partem de uma perspectiva incremental, fundada na ideia de que mudanças relevantes na Administração Pública tendem a ocorrer por meio de ajustes institucionais graduais, capazes de produzir efeitos cumulativos ao longo do tempo. Nesse sentido, as diretrizes aqui apresentadas não pretendem instaurar novos paradigmas administrativos por meio de reformas estruturais imediatas, mas sim oferecer parâmetros normativos que possam ser incorporados progressivamente às estruturas existentes do regime jurídico-administrativo. Essa abordagem busca evitar o risco do voluntarismo normativo (isto é, a suposição de que a simples criação de novas normas seria suficiente para transformar a realidade administrativa), reconhecendo que as organizações públicas operam segundo dinâmicas próprias de decisão, aprendizado institucional e estabilização de expectativas. Assim, as propostas formuladas nesta tese se inserem no campo das melhorias incrementais do aparato estatal, podendo assumir diferentes formas normativas, desde alterações legislativas até regulamentações infralegais e instrumentos de gestão interna, sempre respeitando as estruturas institucionais já consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro.

A inovação proposta não é ruptura, é método. Ao transformar princípios constitucionais em práticas mensuráveis, e ao organizar a ação estatal em ciclos de observação, deliberação e revisão, o Estado reafirma seu próprio compromisso com a democracia e com a

legitimidade do agir administrativo. O regime jurídico deixa de ser a muralha que separa o servidor da inovação e passa a ser o trilho que o conduz à excelência pública. Essa é a vocação das diretrizes: devolver à legalidade sua função originária de caminho, e não de barreira, para a construção de um serviço público capaz de inovar com segurança, deliberar com razão e entregar com sentido.

As diretrizes apresentadas não constituem apenas um exercício normativo, mas um método de reconstrução institucional. Elas revelam que a inovação pública não se impõe por decreto, mas se instala quando o Estado aprende a decidir dentro de suas próprias regras, com base em evidências, diálogo e responsabilidade. Ao organizarem a ação do servidor em torno de ciclos de deliberação, mensuração e revisão, essas diretrizes produzem uma mudança qualitativa no modo de pensar a administração: de uma lógica de comando para uma lógica de coordenação, de uma cultura de procedimentos para uma cultura de resultados legítimos. Com isso, abrem caminho para compreender os efeitos práticos dessa virada metodológica sobre o processo decisório e sobre a produção de valor público.

A partir desse ponto, importa observar como essas diretrizes se projetam sobre o ciclo das políticas públicas, reconfigurando cada uma de suas etapas e revelando os efeitos concretos da matriz pragmático-sistêmica sobre a tomada de decisão. O capítulo seguinte examina esses impactos, demonstrando de que modo a presença ativa do servidor inovador, apoiado por arranjos institucionais de aprendizagem e legitimidade comunicativa, transforma o modo como o Estado agenda, formula, implementa e avalia suas políticas. Trata-se de compreender, agora, o movimento das ideias em ação: a passagem da diretriz à prática, da teoria à decisão, e da norma à realidade administrativa.

É nesse ponto que se insere o próximo capítulo “Impactos das novas diretrizes para a tomada de decisão no ciclo das políticas públicas”, que examina, em perspectiva empírica e teórica, como a matriz pragmático-sistêmica reconfigura cada etapa do ciclo: da formação da agenda à implementação, do monitoramento à retroalimentação. O foco desloca-se da arquitetura institucional para o movimento das decisões, demonstrando como a inovação, quando legitimada pelo Direito e estruturada por instrumentos de governança, converte-se em prática cotidiana de coordenação voltada à efetividade dos direitos fundamentais.

## 7 IMPACTOS DAS DIRETRIZES PARA TOMADA DE DECISÃO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*Não se trata do timão do Estado para fazer um passeio de gôndolas venezianas, à luz dos archotes e ao som dos bandolins (ASSIS, Machado de. Velho Senado, p. 129)*

Notas introdutórias. Este capítulo investiga os efeitos concretos das diretrizes no ciclo das políticas públicas, do diagnóstico e definição de agenda à formulação, decisão, implementação, monitoramento, avaliação e realimentação. A análise se organiza em três chaves: em primeiro lugar, como os instrumentos de governança e participação reduzem assimetrias e elevam a qualidade das escolhas; em segundo, de que modo pilotos, métricas e salvaguardas convertem aprendizado em decisão ajustada ao problema; em terceiro, quais ganhos de valor público emergem quando equipes operam em missões transversais reconhecidas na carreira. O objetivo é demonstrar, por critérios verificáveis, como a matriz pragmático-sistêmica desloca o foco do discurso para a prática e transforma o cotidiano administrativo em coordenação efetiva orientada a direitos.

Examinam-se aqui os impactos operativos das diretrizes sobre a tomada de decisão ao longo do ciclo das políticas públicas, convertendo a matriz pragmático-sistêmica em critérios de funcionamento institucional. O ciclo é tomado como modelo heurístico que organiza a ação governamental em fases interdependentes e não lineares: problemas entram na agenda com intensidade variável; a formulação redefine objetivos à luz de restrições; a implementação devolve achados e limites ao desenho; a avaliação realimenta instrumentos e metas.

Nesse tráfego, a racionalidade comunicativa de Habermas ancora a legitimidade procedimental, a teoria dos sistemas de Luhmann explica acoplamentos, códigos e redução de complexidade que tornam decisões possíveis, e o incrementalismo de Lindblom orienta mudanças por ajustes testáveis, evitando rupturas desancoradas. Avalia-se, portanto, como as diretrizes reconfiguram incentivos, rotinas, competências, instrumentos e métricas em cada fase, com efeitos cumulativos sobre previsibilidade, eficiência, responsividade e legitimidade. O foco recai sobre o servidor estatutário como ator permanente do ciclo e ponto de acoplamento entre ambiente social e organização, capaz de traduzir demandas difusas em comunicações institucionalizadas e de dissipar incerteza por meio de procedimentos, padrões e evidências.

Temos que a formação de um todo que é maior que a soma das partes, formando a diferença entre o que está dentro e o que está fora (Luhmann, 2006). Os elementos, assim, se diferenciam dos seus instrumentos (Bitencourt, Reck, 2021). Portanto, uma vez esclarecido no

item anterior como se busca a compreensão de um “todo” denominado Política Pública, temos que não se devem conceber atos inferiores, ou etapas do processo, com nomenclatura de Política Pública em si. Noutras palavras, decidir sobre um currículo escolar, sobre o uso de uma estrada, sobre o financiamento de moradias, nada disto é uma política pública (Bitencourt, Reck, 2021). Portanto, ao eleger para este trabalho a Política Pública, convém avaliar seu arcabouço, dentro do seu escopo constitucional, evolutivo, e por intermédio de uma abordagem sistêmica. Assim, temos que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ela mesma, pode ser vista como um “ponto de convergência dos processos comunicacionais” da sociedade brasileira no sentido da mais abrangente forma de “institucionalização” das referidas expectativas normativas<sup>117</sup>.

Assim sendo, não restam dúvidas que Políticas Públicas, em seu viés jurídico e aporte na teoria sistêmica, independentemente dos demais mecanismos e instrumentos que serão originados, deverão alinhar-se, de alguma maneira, em conformação às normas da Constituição Federal, visto que são expectativas estabelecidas e compartilhadas por todos os sistemas sociais. Nas palavras de Bitencourt e Reck a Constituição sempre é o principal norte para a implementação, formulação, execução e controle de uma política pública, esteja ela expressa no Texto Constitucional ou não, mas quando expressas, a vinculação é maior, e, portanto, também, maior margem de controle (2021).

Na compreensão dos referidos autores, também, e da qual compartilhamos a ideia, também os objetivos e modelos organizacionais e decisórios estão na Constituição Federal, como, por exemplo, o reconhecimento da “autonomia universitária” (Bitencourt, Reck, 2021). Os instrumentos estão disponibilizados dentro da própria dogmática do direito administrativo, e se apresentam nas formas conhecidas de serviço público e poder de polícia, dentre outros, os quais podemos já conectar a própria Política Pública, a saber: a) Serviços público: como serviço prestado à sociedade, promovida em colaboração com a sociedade, através do Estado em todos os seus níveis de poder, pelas suas estruturas, pela iniciativa privada, em observância às normas e regulamentos desse serviço b) Fomento: através da ampliação do acesso ao ensino, da criação de programas, Leis de Incentivo, dentre outros), c) Obras públicas: com a contratação de obras para realização do Direito, construção de Escolas, estruturas voltadas ao Ensino d) Bens públicos: Proteção Jurídica de Bens pertencentes as Pessoas Jurídicas de Direito Público, à

---

<sup>117</sup> No termo Constituição se condensa um horizonte de sentidos dotado de instruções para o uso suficiente das práticas. Desse modo, a Constituição é o resultado de um desenvolvimento evolutivo, uma aquisição evolutiva que nenhuma intenção pode apreender com precisão (Luhmann, 2006).

Administração Pública e) Poder de polícia: sistemática de avaliação, acompanhamento, fiscalização e controle ministerial, do órgãos e sistemas de avaliação, dentre outros Poderes igualmente passíveis de utilização para fins de resguardo e concretização da expectativa estabelecida em nível constitucional<sup>118</sup>.

Tratando-se de “formulação” de Políticas Públicas, buscamos guarida na organização via ciclo de políticas públicas<sup>119</sup>, e dando ênfase, neste ponto, ao processo de formulação, sendo este elaborado no âmbito de atuação do Executivo e Legislativo, e em outras instituições públicas, sob o manto da racionalidade, da construção político-sistêmica ou da formulação responsável (ENAP, 1986). Tem-se como um processo que se volta ao exame das estruturas as práticas e do comportamento do aparato burocrático no atendimento às diretrizes legislativas e executivas.

Por isto, acerca desta, cabe definir que a fase de formulação de uma Política Pública significa, em verdade, a efetivação de “escolha” em detrimento de um universo diversas escolhas plausíveis de atuação, elegendo-se aquela que pareça ser a mais apropriada. Isso advém, em muito, após divergências e convergências de enlaces entre os atores institucionais. Neste ponto:

A formulação e o processo de tomada de decisão da política pública, trazem as seguintes perguntas: Quais as alternativas? Quem serão os atores competentes? Quais medidas são necessárias aos fins propostos? Como planejar as ações no tempo? Que capacidades estatais dispomos? Como possibilitar o exercício cidadão e democrático na tomada de decisão? Sem dívida, nesse momento compreender o processo de decisão como um processo complexo de seleção e exclusão possibilitará selecionar as melhores alternativas. As políticas públicas, assim, são interações entre diferentes organizações com um tema específico. Elas possuem uma certa estabilidade. Uma política pública é um sistema de interação porque possui estabilidade, identidade e um referência que forma uma unidade, tudo isto em sucessão no tempo (Bitencourt, Reck, 2021, p.134).

Já o processo de “implementação” de Políticas Públicas pode ser entendido com o escopo decisório e de etapas que sucedem a política depois da estruturação normativa. Entretanto, é necessário considerar também nesta etapa a natureza, o alcance e a efetividade da

---

<sup>118</sup>Alguém ter direito a algo significa que as organizações devem tomar decisões de modo a atingir um determinado estado relacionado ao destinatário do direito. Um direito é realizado a partir de complexo de decisões que geram um determinado resultado no destinatário, como por exemplo a saúde do indivíduo ou de um grupo de indivíduos. Existe um determinado complexo de decisões que deve ser tomado pelas organizações políticas, e este complexo de decisões deve atingir um determinado resultado com relação ao destinatário, sendo este resultado o estado de um indivíduo ou grupo. Este complexo de decisões a ser tomado configura parte do direito fundamental. (Bitencourt, Reck, 2021).

<sup>119</sup> Segundo Secchi, o ciclo de políticas públicas (Policy cycle) é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes, restrito às seguintes fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção (2010, p. 33).

própria implementação e vão ser influenciados pela própria atuação política governamental de um curso de ação preferencial (ENAP, 1986). E isso se vale, em muito para o recorte da Política Pública. Nas palavras de Bitencourt e Reck (2021):

[...] a política pública tem elementos de Governo. Senão, note-se a política remuneratória dos servidores, ou o conteúdo dos livros didáticos, ou o investimento por aluno, ou, ainda, as metas de analfabetismo e cobertura escolar. Tanto é assim que há vários programas transitórios no campo da Educação, por exemplo, como o Fundeb, como Planos que se identificam com governos e que precisam ser renovados periodicamente, como os planos nacionais e regionais de Educação (p. 74).

Ainda, em destaque aos componentes da que envolvem todo o contexto da implementação (ainda mais em Política Pública, que exige máxima energia e atuação das estruturas de Poder do Estado), temos a atuação de: (1) conglomerado de órgãos que lidam com as políticas e conjunto de executores (servidores públicos); (2) demandas e recursos que estimulam os formuladores e executores das políticas públicas; (3) um processo de conversão, incluindo os processos e estruturas, as normas e os métodos da formulação e decisão, que transforma as demandas e os recursos; (4) as políticas e programa representando os objetivos, valores e intenções dos formuladores, dos tomadores de decisão e dos grupos ao redor da política ou dos órgãos implementadores; (5) o desempenho tomando-se em conta a maneira com o são prestados os serviços (6) análise dos resultados e realimentação de informações ao processo de conversão às novas demandas, recursos e dificuldades encontradas (ENAP, 1986).

Outro aspecto que vale destacar no âmbito da (in)tensa relação entre implementação e a própria atuação da administração pública, e aproximação ao aspecto sistêmico, é o necessário planejamento coordenado de ações. Quando houver programas e executores que tenham fins compartilhados, com sinergia, não haverá tantas complexidades quanto à execução de políticas públicas. O grande problema é que a maioria das vezes esses fins não são compartilhados. Acaba-se por haver a necessidade de coordenação por imposição ou coerção (daí a necessidade de aparição de novos instrumentos e mecanismos da estrutura jurídica<sup>120</sup>).

Dito isso, em razão da formulação e implementação, trazemos alguns pontuais conclusões em face das Políticas Públicas. a) trata-se de instituto enraizado e com forte suporte na Carta Constitucional (desde os objetivos, contornos jurídicos, limites, controles e execução);

<sup>120</sup> [...] descentralizaram-se recursos sem uma definição minimamente clara de competências sobre políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente em relação ao provimento de políticas para garantir os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente. As principais políticas sociais, como educação e saúde, foram estabelecidas como competências concorrentes, e União, estados e municípios variaram consideravelmente na forma como assumiram tais competências, gerando duplicidades e omissões e ainda grandes inequidades na oferta dessas políticas ao longo do território nacional (Bitencourt e Reck, 2021).

b) em se tratando da necessidade de promoção de direito constitucionalmente previsto, vale lembrar que a própria Carta possui um papel mais “indicativo” (Bitencourt, Reck, 2021), pois não é capaz o texto constitucional de bem acabar e estabelecimento e demais etapas de políticas públicas (dada a sua própria rigidez) c) A política pública exige modelos organizacionais e decisórios extremamente complexos, que demandam uma quantidade grande de normas em face da descentralização de atuação dada pelas próprias competências legais determinadas<sup>121</sup>.

Em conclusão, temos que para Políticas Públicas, no contexto da concretização de Direitos Fundamentais a Constituição Federal é o principal norte para a implementação, formulação, execução e controle da política pública, exigindo, por certo, a mesma importância em termos de mecanismos de controle, e avaliação, com vistas a efetiva concretização do respectivo dos Direitos Fundamentais. A leitura das Políticas Públicas como um viés de uma Teoria Jurídica (conforme se buscou filiar-se dentro deste ideal no decorrer desta tese)<sup>122</sup> parece trazer enorme vantagem na sua compreensão. Nas palavras de Bitencourt e Reck (2021), tem-se, em verdade, que direitos são, em verdade, políticas públicas. Entretanto, como unidades que são, os elementos reunidos formam propriedades diferentes nas políticas públicas e nos direitos fundamentais.

E a teoria sistêmica, a partir das expectativas normativas, os programas condicionais que se expressam na teoria jurídica, permitem um melhor planejamento e ganho na ação dos atores institucionais que se inter-relacionam no contexto das Políticas Públicas.

## 7.1 AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DAS DIRETRIZES NAS ETAPAS DO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DO AGENDAMENTO, DA FORMULAÇÃO, DA IMPLEMENTAÇÃO E DA AVALIAÇÃO.

Trata-se de uma abordagem investigativa que visa compreender como o servidor público atua em cada uma das etapas do ciclo das políticas públicas. Portanto, passar-se-á, num primeiro momento, a compreensão sobre as etapas do ciclo, verificando-se como estes atores se comportam dentro destas fases, para então demonstrar como sua atuação pode ser crucial para o sucesso (ou insucesso) de cada uma destas etapas.

---

<sup>121</sup> A título de exemplo, apenas no âmbito da Educação Técnica e Profissionalizante, temos a Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que cria toda a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia).

<sup>122</sup> O Direito será o sistema “possibilitador das políticas públicas” e, ao mesmo tempo, a política pública vai se expressar na forma jurídica, através de leis e atos administrativos (BITENCOURT e RECK, 2021, p. 166).

Tento, portanto, um viés mais descritivo, que se filia ao entendimento de que a Política Pública se divide em fases dentro de um ciclo<sup>123</sup> assim definido como a) agendamento b) formulação c) implementação e d) avaliação. Nos dizeres de Reck, temos que:

A fase de agendamento tem por conteúdo o levantamento de problemas relevantes a serem resolvidos via políticas públicas. O problema que foi levado ao agendamento precisa ser resolvido por políticas públicas, e essas políticas públicas ato contínuo, necessitarão ser formuladas. Formular, aqui significa fazer o desenho da política pública, isto é, como o problema será resolvido. [...] a questão da sua implementação, ou seja, como colocar o desenho da política pública em movimento. Finalmente, os ciclos anteriores precisam ser avaliados no que toca aos seus resultados, consistindo esta fase na chamada avaliação. (2023, p.37)

Nas palavras de Sechi (2021, p. 41), o ““O ciclo de políticas públicas constitui um modelo heurístico que organiza a complexidade da ação governamental em fases sequenciais: agenda, formulação, implementação e avaliação, ainda que na prática elas se sobreponham.””.

Portanto, ao adotar esse enquadramento, aprofunda-se a ideia do ciclo políticas públicas, como os ideais de Bitencourt e Reck, que visualizam tais etapas como desdobramento de fenômenos sociais complexos, multidisciplinares e interdependentes, expressos como verdadeiras redes de decisões que se articulam por intermédio de instrumentos jurídicos, organizacionais e políticos voltados à realização e concretização dos direitos fundamentais (2023). Sua racionalidade, como destaca Habermas<sup>124</sup>, exige coordenação de ações por meio do Direito, e, para Luhmann<sup>125</sup>, depende da comunicação que assegura a legitimidade do processo. Ambos os autores constituem teorias que colaboram com a visão de que o servidor público é parte integrante do sistema de organização estatal, na medida em que sua atuação prática traduz, em linguagem administrativa, na coordenação normativa e comunicativa necessária para a legitimidade das decisões no contexto do ciclo das políticas públicas.

E dentro desse contexto, o servidor público se mostra, portanto, como um ator permanente, articulando técnica e prática em cada uma das fases do ciclo (que serão pontualmente investigativas na presente obra).

---

123 Nos dizeres de Reck (2023), este ciclo já está previsto no novo parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe: Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (grifos não originais).

124 Para Habermas, o Direito cumpre função de coordenação da ação, ao possibilitar que expectativas normativas sejam estabilizadas e internalizadas pelos atores sociais, funcionando como meio de integração social nas sociedades complexas. (HABERMAS, 1997).

125 Em Luhmann, o Direito é compreendido como sistema autopoietico de comunicação, produtor de expectativas normativas que reduzem complexidade e conferem legitimidade às decisões estatais (LUHMANN, 1995).

Antes de adentrar propriamente na temática proposta, é preciso destacar, desde logo, que a definição de “servidor público” aqui proposta tem um viés de enquadramento bastante objetivo, focando exclusivamente, neste momento, àqueles detentores de cargos públicos submetidos ao regime jurídico estatutário que compõem a espinha dorsal da Administração Pública em suas diferentes esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e em todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Nesses termos:

[...] servidor público, como se pode depreender da Carta Maior, é a designação [...] utilizada para englobar de modo abrangente todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais [...]. Compreendem as seguintes espécies: servidores titulares de cargos públicos na Administração Direta, autarquias e fundações de Direito Público, assim como no Poder Judiciário e na esfera administrativa do Poder Legislativo (MELLO, 2011, p. 254) (grifos não originais).

O foco recai, portanto, sobre os agentes que estabelecem uma relação profissional permanente com o Estado, afastando-se, de outro lado, as figuras de natureza transitória, política ou honorífica<sup>126</sup>. Parte-se, então, no viés deste trabalho, a possibilidade de investigação dessa atuação do servidor público, em linhas gerais (e sem qualquer pretensão de esgotamento desta temática), com a perspectiva de (re) fortalecimento do exercício da própria função pública, destacando o papel inafastável do servidor como efetivo elo entre a atuação do Estado e sua comunicação e a forma de ação em relação à sociedade.

## 7.2 DEFINIÇÕES DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As definições do ciclo de políticas públicas aqui adotadas, temos primeiramente a análise da etapa denominada de agendamento. Nas palavras de Reck (2023), o autor leciona que este momento se refere, em suma, à efetiva escolha dos problemas (foco de solução via Política Pública), e a mobilização destes problemas no contexto esfera pública, assim como as diretrizes e as posteriores propostas de formulação. Assim:

---

126 Não há impedimentos e nem ausência de reconhecimento das demais modalidades de vínculos e liames com a Administração Pública, mas não serão o foco principal da atuação considerando que agentes políticos, por exemplo, atuam muito mais atrelados à definição de agenda e na formulação de diretrizes políticas, em geral vinculadas a ciclos eleitorais e preferências partidárias, enquanto os servidores de carreira que garantem a sua continuidade e a execução das políticas, constituindo elo decisivo para a concretização de direitos fundamentais.

O agendamento compreende a fase mais política do ciclo da política pública. Entretanto, como antes já abordado, não só existe um agendamento obrigatório a partir da Constituição, como problemas a serem solucionados devem ser traduzidos para o Direito, assim como resolvíveis juridicamente, tudo isso dentro de uma esfera pública também protegida pelo Direito. Há que se lembrar das dimensões do agendamento para então identificar os atores relevantes: eleição de problemas, mobilização do problema para a esfera pública, diretrizes de sua resolução e tradução das diretrizes para a linguagem das políticas públicas (Reck, 2023, p. 191-192).

Temos que em relação à escolha dos referidos problemas, destaca-se que boa parte destes advém das próprias proposições da Constituição Federal de 1988. E não poderia ser diferente, uma vez que a maior parte das políticas públicas já está constituída e atrelada a concretização de Direitos Fundamentais (Reck, 2023). Portanto, o “agendamento” pura e simplesmente dificilmente acontecerá, havendo um intenso debate na esfera pública para a condução e a escolha e priorização das demandas sociais mais emergentes.

Portanto, aqui se posiciona um dos primeiros dilemas a serem investigados. Como fica o servidor público neste momento, uma vez que de fato, se temos no agendamento um recorte eminentemente “político” e a estrutura administrativa costuma estar mais atrelada ao funcionamento técnico-operacional da Administração, como ficaria o efetivo papel do servidor dentro deste recorte.

Em resposta, entendemos que justamente esta burocracia estatal (assim como certas outras que possuem um grande nível de influência) é capaz de acessar as estruturas de formulação e definir agendas pela sua posição de proximidade com a sociedade e o acesso ao funcionamento dessas mesmas estruturas administrativas<sup>127</sup>.

Veja-se, portanto, que os servidores públicos operam justamente nesse locus institucional do poder administrativo. Eles traduzem deliberações e decisões políticas em normatividade concreta. Portanto, investigar os servidores públicos dentro deste momento do ciclo das políticas significa investigar as verdadeiras “interfaces institucionais” entre deliberação pública e execução administrativa.

Em termos práticos, destacamos, portanto, que na etapa de agendamento, o servidor público atua como uma espécie de ‘sensor institucional’, capaz de produzir dados, relatórios e pautas que definem quais problemas se tornam incontornáveis para os decisores políticos.

Foi assim, por exemplo, no recentíssimo caso das enchentes neste Estado do Rio Grande do Sul, quando técnicos da Defesa Civil colocaram a reconstrução na própria pauta nacional. Há ainda casos como na pandemia, quando epidemiologistas do SUS transformaram

---

127 Bækgaard, Mortensen e Seeberg (2018), referem que “One of the most important functions of the bureaucracy is to structure information about problems and alternatives and to channel it into the system. (p. 05-06)”

boletins em gatilhos para o início de ações políticas e governamentais; ou, ainda, em termos de outros exemplos, como no campo educacional, quando os indicadores produzidos pelo INEP forçaram o reconhecimento da crise de aprendizagem<sup>128</sup>.

Em todos esses casos, a burocracia atuou como efetivo ator determinante na eleição de problemas que entraram na agenda estatal. O que se percebe é uma atuação como verdadeiro filtro burocrático: servidores públicos, com seu conhecimento técnico, capacidade de monitoramento institucional e acesso a informações, operam como filtros na etapa de agendamento que podem elevar determinados problemas ou alternativas à atenção política ou, ao contrário, contê-los (não os levar à pauta).

Em resumo, poderia ser possível categorizar momentos importantes na atuação do agente estatal na fase do agendamento. i) é possível vê-lo no contexto da chamada “estruturação da informação”, qual seja, quando a burocracia organiza dados, diagnósticos e alternativas, e busca traduzir demandas difusas em quadros legítimos e inteligíveis para os gestores políticos; ii) capacidade rotineira: burocratas têm mais autonomia para incluir pautas de rotina, monitorar tendências emergentes, e sugerir pequenas intervenções no cotidiano do funcionamento estatal; iii) influência do profissionalismo institucional: quanto maior o peso dos servidores de carreira, maior a diversidade e amplitude dos temas que chegam à agenda, como se se ampliasse o canal de acesso capaz de captar as informações sociais passíveis de tratamento via agendamento das políticas públicas.

### 7.3 O SERVIDOR PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Passando-se ao item seguinte, aventa-se imprescindível distinguir dentre as etapas, o que se refere, especificamente, a esta denominada “formulação” de políticas públicas. Para tanto, destacamos as palavras de Reck, para o qual a distinção fundamental é a de que “formuladores de políticas públicas são aqueles a quem o ordenamento jurídico atribuiu a possibilidade de modelar a política pública (2023, p. 198). Ainda, conforme Sechi, este processo envolve escolhas entre alternativas, e os atores centrais/responsáveis são os políticos com

---

<sup>128</sup> Por exemplo, ao caso das enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul, a Defesa Civil e os demais órgãos técnicos públicos ficaram monitorando ativamente o fenômeno das cheias e apontando atenção para necessidade de medidas emergenciais. Ou seja, captaram um problema a ser deslocado para este “radar” governamental. Nesse sentido: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-mantem-aco-es-de-monitoramento-e-apoio-ao-rio-grande-do-sul-diante-de-novas-cheias> (disponível em 25.09.2025 acesso em: 25.09.2025).

mandato, mas o corpo técnico administrativo exerce enorme influência, sobretudo na produção de informações e diagnósticos (2010, p. 43).

Formular, em síntese, significa estabelecer os objetivos, modelos organizacionais e modelos decisórios (Reck, 2023). No que se refere especificamente aos servidores públicos, pode-se colocar na centralidade da formulação o pessoal técnico do Poder Executivo que assessora Ministérios e Secretarias, assim como a estrutura da Advocacia Pública (Reck, 2023). Por fim, como bem assevera Souza:

A formulação de políticas públicas é um processo complexo, que envolve atores governamentais com poder legalmente instituído, mas também técnicos e burocratas que, ao fornecer informações e análises, exercem papel fundamental na definição das alternativas.” (2006, p. 30).

Assim sendo, são formuladores de políticas públicas aqueles a quem o ordenamento jurídico confere competência para modelar programas e ações estatais. Embora a prerrogativa formal recaia, de forma direta, aos agentes políticos e dirigentes investidos de autoridade legal, os servidores públicos de carreira exercem papel estratégico na formulação ao fornecer diagnósticos, alternativas e subsídios técnicos que influenciam diretamente a decisão final.

Podemos categorizar, portanto, em três importantes momentos a atuação dos agentes neste momento. Na elaboração técnica de normativos que servirão de embasamento ao Poder Executivo e Administração Pública para criação de planos de ação e coordenação de ação com vista a elaboração de modelos; a elaboração de planos como esquemas de decisão nos quais os agentes possam se orientar e conectar suas ações<sup>129</sup>; por fim, na participação de agentes públicos em grupos de trabalho, conselhos e comitês, pois nestes ambientes, onde participam membros também da estrutura burocrática, poderá realizar-se incrementos no âmbito da condução das políticas públicas.

Portanto, em síntese, são formuladores de política públicas, em termos de enfoque na atuação administrativa do corpo burocrático-estatal, os redatores de projetos de lei, os técnicos do Poder Legislativo, os auxiliares do Poder executivo, os agentes em Conselhos e os técnicos do Poder Executivo (Reck, 2023).

Resta claro, portanto, que formuladores de políticas públicas, quando definidos pelo ordenamento jurídico, conseguem estabelecer modelos decisórios e organizacionais, e através de modelos e planos de ação, são capazes de formatar fluxos de decisão. Nesse sentido, no caso

---

<sup>129</sup> Nas palavras de Reck (2023) a formulação de planos de políticas públicas reside na formulação de políticas públicas e, portanto, quem elabora o plano é um modelador de política pública, e não necessariamente um gestor (p. 201).

da Administração Pública e seus servidores, a etapa de formulação possui (in)tenso participação, visto que muito deste momento se desenvolve no momento da emissão de atos infralegais e regulamentadores, da emissão de portarias e a própria estruturação de conselhos e audiências públicas<sup>130</sup>.

#### 7.4 O SERVIDOR PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Passando-se a implementação das políticas públicas, convém analisar ao que se refere, especificadamente, esta etapa. Nas palavras de Reck (2023, p. 203), entende-se a “implementação como todas as ações coordenadas para colocar os modelos em ação, isto é, capaz de coordenação e repetição”. Verifica-se, portanto, que se trata de momento crítico da Política Pública, pois é o onde de fato a atuação estatal vai realizar a produção dos resultados a serem esperados com sua ação (Secchi, 2010).

Neste momento, portanto, destaca-se ativamente a atuação da força de trabalho técnico-burocrática da Administração, pois a ação governamental somente se concretizará a partir da coordenação de esforços de todos os agentes envolvidos:

Implementação é o estágio em que a política pública deixa de ser intenção e passa a ser ação. O processo é conduzido pelos burocratas e técnicos da administração, que traduzem decisões políticas em ações efetivamente mais concretas (Souza, 2006, p. 35)

Neste momento, vale o especial destaque para a atuação da burocracia “de ponta” (professor, policial, médico do SUS, assistente social)<sup>131</sup>, pois é ali, no momento da política pública “em ação” que as ações do Estado ganham vida e se desdobram em efetiva concretização de Direitos. Por outro lado, é também o campo onde graves prejuízos podem

---

130 Um exemplo bastante didático é o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, cuja redação e desenho inicial foram elaborados por servidores de carreira do Ministério da Saúde. Foram esses técnicos que, com base em critérios científicos, estabeleceram a ordem de grupos prioritários, os parâmetros de distribuição e os fluxos logísticos. A assinatura ministerial apenas formalizou uma política que, na prática, havia sido formulada pela burocracia. Esse episódio deixa evidente o peso decisivo dos servidores públicos na etapa de formulação das políticas públicas

131 “Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work, are the street-level bureaucrats. They are the real, everyday policy makers” (LIPSKY, 1980, p. 03)

aparecer no momento que estas estruturas públicas e estes agentes não estejam preparados para o enfrentamento dos problemas da realidade. Nesse sentido:

“Policies are carried out by people who must interpret and adapt them to changing circumstances. Implementation, therefore, is not a mechanical process but a complex one, requiring constant adjustment, negotiation, and the exercise of judgment. What is written in statutes or regulations must pass through the hands of administrators and field officials who give them meaning in practice. The success or failure of a program depends heavily on those who implement it, for in the process of translating intentions into reality, policies are inevitably reshaped.” (Pressman, 1973, p. 13).

Nessa dura realidade, o trabalho desempenhado por servidores públicos representa, em síntese, um importante meio para o acesso e a promoção de direitos fundamentais básicos por grande parte da população do país, cuja inclusão social depende dos serviços de saúde, educação, assistência e previdência mantidos e financiados pelo Estado. (Pereira, 2022).

Temos, portanto, que a burocracia estatal assim efetivo protagonismo neste momento da implementação, pois são responsáveis pela concretização das políticas e, ao desempenhar suas funções, exercem um importante “elemento discricionário” (que é objeto de inúmeros outros trabalhos e investigações acadêmicas que não poderão ser aprofundadas nesta obra) e que pode definir os rumos da ação estatal em relação àquele indivíduo.

A atuação individual de cada servidor público de nível de rua, por exemplo, irá ser determinante na prática, portanto, para que agentes sejam os promotores ou violadores de direitos fundamentais, ou, ainda, se deveres de motivação e isonomia serão observados em processos administrativos, por exemplo. Burocratas (principalmente os de linha de frente) que atuam na prestação de serviços públicos utilizados cotidianamente por milhões de pessoas delimitam na prática os contornos do próprio Estado Democrático de Direito. (Pereira, 2022).

Destaca-se que esse papel de relevância e dos seus agentes foi dado pelo texto da própria Constituição Federal de 1988. Nas oportunas palavras de Reck (2023). Há que se notar que o regime jurídico do Executivo e de seus gestores foi escolhido pela Constituição Federal. A Constituição atribuiu essa tarefa a agentes públicos (p. 207).

Por fim, podemos delimitar a atuação do agente nesta etapa em pelo menos alguns pontos fundamentais, a saber: a) os servidores públicos assumem a responsabilidade de converter normas jurídicas e regulamentos em práticas concretas, ajustando-os às condições reais do cotidiano dos cidadãos; b) ao mesmo tempo, transformam escolhas políticas em ações efetivas, atuando como tradutores da vontade governamental e garantindo que decisões abstratas se materializem em serviços e programas; c) de modo especial na linha de frente da

prestação de serviços, exercem discricionariedade ao adaptar normas às situações específicas, configurando-se como mediadores entre as tensões do poder político e as demandas sociais emergentes.

## 7.5 O SERVIDOR PÚBLICO NA AVALIAÇÃO E NA REVISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Por fim, cumpre analisar como atua o agente no contexto da avaliação e da revisão das políticas públicas. Nas palavras de Reck, todos que realizam uma crítica a uma política pública acabam por fazer uma avaliação dessa mesma política (2023, p. 211). Ainda, conforme o autor, a despeito de toda sociedade civil estar habilitada à realização de manifestação da sua opinião em relação à atuação estatal, ainda assim, são poucos os espaços e atores e agentes<sup>132</sup> com real capacidade de alteração normativa destas políticas a partir da avaliação (2023).

O processo de avaliação, ainda que intimamente conectado com as estruturas formuladoras (v.g., poder legislativo), será de fato estimulado e influenciado pelo Poder Executivo. Isso porque o poder executivo possui ampla capacidade de lidar com monitoramento, indicadores e relatórios técnicos para análise da efetividade, da economicidade, e porque não também, em última análise, da própria justiça das políticas públicas.

Veja que em recente investigação, Senna (2024), detectou que estruturas públicas formadas por agentes com intuito de avaliar o funcionamento de políticas públicas servem de importante elemento para o aprimoramento das decisões de governo:

[...] o estudo realizado teve como objetivo analisar o funcionamento e impactos das atividades do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em entrevistas semiestruturadas com servidores públicos da SMA envolvidos diretamente com o CMAP [...] os resultados revelaram avanços institucionais significativos no campo da avaliação de políticas públicas e evidenciaram que as avaliações são insumos importantes para o processo de revisão de gastos e para subsidiar as decisões do governo” (p. 08).

Aqui vale importante menção ao fato de que, se por um lado, o poder burocrático-estatal é capaz de propor melhorias em termos de avaliação de políticas, em razão do monitoramento e da experiência prática, de outro lado, tensiona, muitas vezes, o próprio Poder político com informações que podem não estar alinhadas aos objetos do programa de poder

---

132 A responsabilidade da avaliação recai, em síntese, a partir da própria atribuição de responsabilidade atribuída ao formulador da política. O processo de avaliação está conectado, portanto, a um primeiro momento, a sua formulação (RECK, 2023, p.212).

instituído, o que pode se desdobrar para o servidor tornar-se alvo de críticas ou mesmo de afastamento do seu espaço participativo em detrimento de decisões mais solipsistas e vinculadas ao governante da ocasião.

Por fim, podemos então destacar os principais momentos do servidor público nesta etapa a partir do recorte dos presentes tópicos, a saber: a) atuação intensiva no âmbito do monitoramento, da formulação de indicadores e de elaboração de relatórios técnicos que podem subsidiar a (re)estruturação destas políticas em seus níveis iniciais; b) a proximidade com o objeto e a experiência prática como insumo para ajustes e correções c) e por fim, um aprendizado institucionalizado e capaz de ser passível de retroalimentação do próprio ciclo das políticas públicas.

Conforme nos ensina Reck (2023, p. 213), os próprios avaliadores de políticas públicas (no âmbito executivo) são plenamente capazes de reformulá-la, sendo chave sua atuação justamente nesta correlação com o poder político. Ministérios e secretarias podem ter um (ou vários) servidores públicos responsáveis pela avaliação e dedicar sua carga horária especificamente para esta finalidade. Neste campo reina a plena pluralidade (Reck, 2023).

Em conclusão, temos, portanto, que na etapa de avaliação e revisão, a atuação dos servidores públicos revela-se, como visto, fundamental, pois, em tensão dialógica com os atores, a capacidade de reformulação das políticas e o aprendizado institucional constituem os agentes como elemento de protagonismo no cenário de transformação das políticas públicas e, por fim, para assegurar-se uma efetiva concretização dos direitos fundamentais.

A análise realizada permitiu evidenciar que a atuação do servidor público no ciclo das políticas públicas ultrapassa em muito a visão reducionista de um agente meramente burocrático, encarregado de tarefas formais ou repetitivas. Sua presença, ao contrário, revela-se estratégica em todas as etapas: do agendamento à formulação, da implementação à avaliação. A superação da leitura limitada do servidor como executor automático é, portanto, condição necessária para compreender sua verdadeira função dentro do Estado contemporâneo.

Nesse sentido, é preciso reconhecer que os servidores ocupam uma posição estratégica no processo decisório, na medida em que estruturam informações, traduzem diagnósticos técnicos e constroem alternativas que alimentam e tensionam a própria deliberação política. Mais do que simples operadores de normas, constituem-se como mediadores entre a racionalidade técnica e a esfera pública, permitindo que as políticas públicas tenham lastro em evidências e viabilidade organizacional.

A relevância do servidor público para a concretização de direitos fundamentais e demandas sociais emerge de forma contundente. São eles que, na linha de frente, dão concretude

às escolhas políticas e, ao mesmo tempo, criam canais de aprendizado institucional capazes de retroalimentar o ciclo, promovendo ajustes e correções. A efetividade estatal, nesse contexto, não pode ser pensada sem a participação ativa da burocracia profissional.

Dessa forma, pode-se afirmar que o servidor público é ator estrutural do ciclo de políticas públicas. Sua atuação representa não apenas a face cotidiana do Estado junto à sociedade, mas também uma fonte de estabilidade, inovação incremental e transformação social. Reforçar a centralidade do servidor nesse processo é, em última análise, reforçar o próprio Estado Democrático de Direito.

Por fim, abrem-se perspectivas de fortalecimento da função pública: desde o aprimoramento dos mecanismos de participação e capacitação até a valorização institucional do corpo burocrático como protagonista do processo de decisão e execução estatal. A consolidação de uma Administração Pública responsiva e comprometida com resultados sociais dependerá, em larga medida, de como a sociedade e o ordenamento jurídico reconhecerão e valorizarão o papel do servidor público no ciclo das políticas públicas.

## 7.6 O PROTAGONISMO DO SERVIDOR PÚBLICO INOVADOR E O SEU PAPEL NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao fundamentar as Diretrizes e Ações desta obra, parte-se de uma leitura pragmático-sistêmica que entende política pública como sistema (com fronteiras, códigos, programas e operações próprias) e o Direito como seu médium de coordenação, isto é, o dispositivo que estabiliza expectativas, reduz complexidades e encadeia decisões no tempo. Nessa chave, os impactos pretendidos devem ser lidos ao longo de todo o ciclo: no agendamento, as diretrizes funcionam como filtros que reduzem o universo de possibilidades, priorizam problemas e fazem emergir temas com maior densidade constitucional (p. ex., Educação) e social, otimizando a entrada do “ruído” ambiental (complexidade/entropia) no sistema decisório; na formulação, as ações estruturam categorias e programas (condicionais e finalísticos) que tornam comparáveis alternativas, custos e riscos, favorecendo escolhas incrementalmente racionais (à Lindblom) e discursivamente legitimadas (à Habermas); na implementação, o desenho jurídico-organizacional (processos, competências, rotinas, digitalização, integridade) serve de arquitetura autopoietica que converte inputs em rotas executáveis, com agentes públicos atuando como pontos de acoplamento estrutural entre sistemas (jurídico, político, educacional, tecnológico) e o ambiente social; na avaliação, por fim, as diretrizes ancoram métricas e

feedbacks (efetividade, equidade, economicidade, legitimidade procedimental) que realimentam o ciclo e permitem reprogramações sem ruptura, preservando coerência sistêmica e ampliando capacidade adaptativa. Assim, as Diretrizes e Ações não são ornamentos prescritivos, mas mecanismos operativos de redução de incerteza que conectam deliberação (Habermas), estrutura e códigos (Luhmann) e aprendizado incremental (Lindblom), com ênfase nas Políticas Públicas, como campo paradigmático de constitucionalização de expectativas, pluralidade de instrumentos (serviço, fomento, obras, bens, polícia), coprodução federativa e necessidade de coordenação fina entre formulação e execução.

A avaliação dos impactos das propostas de aprimoramento do regime jurídico e do fortalecimento do papel decisório do servidor público exige tratá-la como teoria de mudança institucional: alterar incentivos (bonificações por inovação, progressões vinculadas a resultados e missões transversais), capacitá-lo para problemas contemporâneos (dados, IA, teletrabalho, integridade, combate à desinformação), garantir governança participativa (comitês paritários, espaços deliberativos) e proteger os pilares constitucionais (concurso, estabilidade, legalidade) gera efeitos observáveis em quatro planos concatenados do ciclo. (1) No agendamento, vemos melhor qualificação do problema e menor volatilidade temática pela presença de servidores críticos capazes de traduzir demandas difusas em enunciados programáveis; (2) na formulação, há aumento da qualidade decisória (melhor desenho de instrumentos, avaliações ex-ante, estudos de custo-efetividade, sandbox regulatório, Matriz Lógica) e maior legitimidade procedimental; (3) na implementação, espera-se ganho de capacidade estatal (redução de tempos e custos de processo, padronização inteligente, interoperabilidade digital, accountability de rua do street-level bureaucrat), com controle de riscos por ciclos curtos de teste-aprendizado; (4) na avaliação, consolida-se uma ecologia de indicadores (outputs/outcomes, distribuição territorial, atenção a vulnerabilidades) e mecanismos de feedback vinculante que alimentam revisões normativas incrementais, evitando tanto paralisia burocrática quanto reformas disruptivas desancoradas. Em termos sistêmicos, a reorganização jurídico-organizacional proposta eleva a capacidade de colaboração: os servidores passam a operar como nós de coordenação entre arenas (política, jurídica, técnica e social), dissipando entropia informacional por meio de comunicação competente e coproduzindo soluções com outros sistemas, exatamente o que Luhmann descreve quando aponta que organizações aumentam sua inteligência coletiva ao codificar diferenças, estabilizar expectativas e aprender com desvios planejados. Em suma: o protagonismo do agente público inovador é a alavanca que torna operativa a matriz pragmático-sistêmica, materializando direitos fundamentais com mais previsibilidade, legitimidade e eficiência ao longo de todo o ciclo de políticas públicas.

Ao falar de políticas públicas, torna-se, necessário, num primeiro momento, entender que não se trata de campo com clareza definida e acabada acerca do seu próprio conceito<sup>133</sup>. Não obstante, para que se avance neste tema, é necessário filiar-se a uma compreensão que se possa conceituar e caracterizar o estudo e para que se busquem resultados mais adequados. Assim, busca-se lançar olhares por intermédio da aplicação de uma abordagem sistêmica, que parece bem responder aos anseios da definição da Política Pública em si, ou seja, entendê-la como sistema e os seus próprios contornos jurídicos.

Assim, ao se pensar uma teoria de políticas públicas, necessário se faz a construção de conceitos capazes de abranger, em verdade, o próprio complexo de dados, operações e fluxo de decisões para sua compreensão. Significa, portanto, criar verdadeiras distinções e categorias, sendo estes constructos capazes de efetivamente otimizar os fluxos decisórios (Bitencourt, Reck, 2021).

Desta forma, em apertada síntese, nos filiamos, desde logo, a compreensão de Bitencourt e Reck (2021), que propõem a caracterização e a conceituação de políticas públicas através da inserção dos elementos “tempo”<sup>134</sup> e do elemento “direito fundamental” como formas de redução efetiva e adequada para a verdadeira compreensão do entendimento das políticas públicas. Em outras palavras, se reduz a denominação e categorização de política pública à determinados campos de ampla generalidade vinculadas a um Direito Fundamental (no caso deste trabalho, portanto, atrelados ao estudo das ações coordenadas que visam concretizar o Direitos Fundamentais em seus mais diversos níveis e aspectos.

E destacamos que a Política Pública, em sua acepção jurídica, o fará pelo médium do Direito. Considerando que o “campo jurídico” é um sistema que resolve os seus conflitos (ao mesmo tempo onde se criam outros), temos que com base no próprio Direito pode a Política Pública valer-se das própria “linguagem jurídica” para promover a sua evolução e o seu desenvolvimento, impondo, por exemplo, a própria utilização de códigos definidos e a

---

<sup>133</sup> Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.<sup>3</sup> A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

<sup>134</sup> Trata-se de elemento crucial na compreensão exposta. Em realidade, é parte constitutiva de uma Política Pública sua quase estrita permanência (tal como os direitos fundamentais o são). O tempo é que permitirá avaliar-se as adequadas medidas e modelos decisórios e sua conformidade com a realidade posta, com vistas à evolução. Nas palavras de MORIN: “O tempo sistêmico não é unicamente aquele que vai do nascimento à dispersão, é também o da evolução. Aquilo que é evolutivo, no universo, aquilo que se desenvolve, prolifera e se complexifica, é a organização (1977, p. 132).

existência dos programas<sup>135</sup>, para além do fato da própria capacidade do Direito quanto à estruturação e produção de expectativas normativas<sup>136</sup>, isto é, na capacidade jurídica de ordenar ações, reduzir complexidades, e formular decisões que privilegiem a coletividade através de um alto grau de previsibilidade por intermédio do uso de recursos e poderes inerentes ao próprio Direito. Noutras palavras:

Pode-se dizer que o Direito é um sistema de coordenação de ações. A partir de decisões jurídicas, coordena-se a ação/decisão em um ou outro sentido. É isto que é o Direito: uma grande forma de coordenar decisões, de ligar uma decisão querida/desejada na outra. A maneira pela qual se liga uma ação na outra é através de normas. Através de quadros normativos aumenta-se a possibilidade de cooperação pela formação de redes de decisões [...]. As políticas públicas sem dúvida nenhuma ganha possibilidades analíticas se for inserido o médium do Direito. A partir da linguagem jurídica, ou seja, de expectativas normativas estabelecidas ou na forma de programas condicionais se x-y ou na forma de programas finalísticos torna-se possível planejar a ação futura dos agentes (Bitencourt; Reck, 2021, p. 23-24).

Tratando-se justamente da complexidade, e a necessidade de reduções, é que destacamos a necessidade deste enfrentamento, visto que o sistema social (tal como sistemas em geral), por sua natureza, apresenta um conjunto quase “infinito” de possibilidades de eventos, isto é, um sem número de arranjos sociais capazes de produzir eventos na sociedade. Ganha-se, muito, em termos de Políticas Públicas, portanto, ao tornar o complexo do mundo, em um número mais restrito e de maior evidência acerca de suas possibilidades (ainda que não se tenham garantias/expectativas) de que as mesmas se cumpram efetivamente. (Luhmann, 2016).

Mais uma vez, tem-se a percepção da “complexidade social” como desdobramento do que se encontra na própria configuração da natureza do mundo e do que se tem visto até então da própria evolução das coisas. Nas palavras de MORIN (1977), a “*entropia*” de sistemas físicos como um todo tem uma tendência a desordem, a complexidade, e a transformação, até atingir seu ponto máximo ponto e alcançar, enfim, o equilíbrio. São respostas que encontramos na extração do segundo princípio da termodinâmica:

---

<sup>135</sup> Os programas e critérios básicos no campo jurídico podem ser entendidos como a própria Constituição, a produção de jurisprudência, bem como a produção dos atos administrativos. São todos mecanismos que se expressam “normativamente” (LUHMANN, 2006). Do ponto de vista interno ao sistema jurídico, os programas finalísticos e os princípios constitucionais interagem em seus processos e em sua abertura cognitiva sistêmica ao ambiente na medida em que delimitam os sentidos possíveis do código binário direito/não-direito. Garantem, assim, um mínimo de coerência à auto referencialidade do sistema jurídico, exercendo o controle interno de suas operações comunicacionais, seu direcionamento e as condições sob as quais tais processos podem e devem ocorrer (BITTENOURT, RECK, 2021).

<sup>136</sup> O Direito, para Kelsen, consiste em comportamentos devidos. Estes comportamentos devidos são reforçados pela sanção. Luhmann lança um olhar para o futuro, e fala em expectativas normativas, isto é, expectativas de um comportamento padrão (BITENCOURT, RECK, 2021, p. 23).

Se considerarmos um sistema que não seja alimentado por energia exterior, isto é, um sistema «fechado», toda a transformação realizada' no seu interior faz-se acompanhar necessariamente dum aumento de entropia e, de acordo com o segundo princípio, esta degradação irreversível não pode parar de crescer até ao máximo, que é um estado de homogeneização e de equilíbrio térmico, no qual desaparecem a aptidão para o trabalho e as possibilidades de transformação (1977, p. 32).

Assim sendo, ao encontrar na situação de mundo/natureza, esta tendência à desordem e à complexidade, urge-se ainda mais necessária a capacidade social de sobrevivência através do condicionamento e da extrema redução deste cenário complexo, e a formatação de Políticas Públicas com a aplicação do médium<sup>137</sup> do Direito, permitindo considerável organização e sobrevivência em meio aos desafios que se apresentam num cada vez mais complexo contexto social:

Luhmann lembra que, na sociedade, muitas coisas são planeadas, como, por exemplo, currículos escolares, sistemas de tráfego e campanhas eleitorais, mas isso não garante que os efeitos ocorram conforme pretendidos (1999, p. 192), o que o leva a concluir que o sistema evolui quando desvia do planeamento, quando não reage da mesma forma, quando não se repete. A evolução não pode ser planejada, ela se nutre dos desvios da reprodução normal (1999, p.192-3).

Veja-se que para a teoria sistêmica, sequer busca-se que “expectativas normativas” sejam plenamente satisfeitas. Visa-se muito mais um controle e organização em meio a iminente “*complexidade*” do mundo, com o escopo de se produzir maiores previsibilidades de resultados e dos próprios comportamentos decisórios. Disso pode-se avançar, sem a pretensão de esgotar a temática, e entender e categorizar Política Pública como a capacidade e se realizar um efetivo redutor de possibilidades e ações coordenadas possíveis, capazes de melhor facilitar a identificação de eventuais problemas e permitir que as próprias políticas venham a atuar em caráter mais eficiente quando da chegada de problemas ao sistema político e à sociedade política, com a utilização de mecanismos e instrumentos jurídicos, na figura de instituições e regras que poderão modelar decisões, e, por fim, realizar mais adequadamente a própria implementação e o desenvolvimento das Políticas Públicas (Souza, 2006).

Ao conectar as proposições da obra (diretrizes), construídas pelo ferramental teórico, e uma vez visto o impacto dos servidores em cada etapa, convém encaminhar-se ao encerramento do raciocínio com a compreensão dos reflexos imediatos das ações de proposições desta

---

<sup>137</sup> Para Luhmann, o Direito tem sempre caráter condicional, ou seja, a programação finalística torna-se possível através de um sistema de “programas condicionais”. Como diz o próprio Luhmann, a “forma básica é a seguinte: se forem preenchidas determinadas condições deve-se adotar uma determinada decisão” (LUHMANN, 1985. p. 28).

natureza (não excluindo estudos posteriores que certamente podem dar ainda mais ênfase as consequências pragmáticas):

**DIRETRIZ I** - A bonificação por inovação, quando vinculada a critérios transparentes e avaliação independente, converte pretensões discursivas em um mecanismo de gestão baseado em evidências, que desloca incentivos e qualifica o comportamento decisório do servidor. Ao premiar entregas verificáveis, essa diretriz aumenta o senso de agência, reduz o medo de riscos moderados e incentiva experimentações responsáveis, desde que ancoradas em parâmetros normativos e métricas de valor público. No plano organizacional, a bonificação deixa de ser prêmio discricionário e passa a operar como arranjo estável que liga esforço, resultado e reconhecimento em cadeias decisórias documentadas. Reflexos na etapa do ciclo: na agenda, qualifica a identificação de problemas ao incentivar servidores a trazerem pautas e oportunidades; na formulação, orienta a escolha de instrumentos para que inovações sejam desenhadas com mensurabilidade e foco em resultados; na implementação, legitima micro inovações em ambiente controlado, com autonomia responsável; na avaliação, fortalece a cultura de monitoramento e comparação entre unidades a partir de indicadores padronizados.

**DIRETRIZ II** - O assento paritário de servidores nas políticas de pessoal configura um mecanismo de governança cooperativa que reduz assimetrias informacionais, estabiliza expectativas e confere legitimidade às decisões que estruturam carreiras, avaliação, capacitação e progressões. Ao compartilhar o poder decisório entre gestão e corpo funcional, essa diretriz institucionaliza a presença de quem executa a política na arena em que são definidos critérios e prioridades, o que diminui a distância entre norma e prática e amplia a confiança no arranjo. A paridade decisória, nessa perspectiva, não é mero gesto simbólico, mas condição para que decisões em matéria de pessoal sejam justificáveis perante os próprios destinatários e absorvam conhecimento situado. Reflexos na etapa do ciclo: na agenda, favorece a emergência de problemas de pessoal que antes não alcançavam o debate formal; na formulação, qualifica o desenho de regras, fluxos e programas ao incorporar a experiência de carreira; na implementação, aumenta adesão às medidas aprovadas, pois os servidores reconhecem sua participação na decisão; na avaliação, cria espaços institucionais para revisão periódica de normas de pessoal com base em evidências e na percepção dos próprios afetados.

**DIRETRIZ III** - A capacitação orientada a problemas contemporâneos transforma a formação continuada em mecanismo de gestão do conhecimento, alinhando competências funcionais às demandas reais que atravessam o Estado, como uso de dados, tecnologias digitais, teletrabalho, integridade, participação social e gestão de riscos. Em vez de cursos genéricos desvinculados do cotidiano, a formação passa a partir de situações concretas em que o servidor

precisa decidir, motivar, registrar e entregar resultados sob pressão de tempo e escassez de recursos. Com isso, aprendizagem e trabalho aproximam-se, reduzindo alienação, aumentando a motivação intrínseca e fortalecendo a capacidade de interpretação crítica das normas e políticas. Reflexos na etapa do ciclo: na agenda, servidores melhor capacitados identificam com mais precisão problemas e tendências que merecem atenção; na formulação, conseguem propor alternativas tecnicamente viáveis e juridicamente adequadas; na implementação, executam políticas com maior segurança e padronização inteligente; na avaliação, produzem e interpretam indicadores de forma mais qualificada, transformando resultados em insumo para ajustes incrementais.

DIRETRIZ IV - A avaliação de desempenho com caráter formativo somado a um componente somativo, aliada a salvaguardas jurídicas, funciona como mecanismo de aprendizagem institucional e de proteção contra arbitrariedades. Em seu eixo formativo, permite identificar fragilidades, oferecer feedback estruturado e construir planos de desenvolvimento individual e coletivo, deslocando o foco exclusivo de punição para a melhoria contínua. Em seu eixo somativo, produz registros comparáveis e estáveis sobre desempenho, desde que ancorados em critérios previamente definidos, instrumentos padronizados, possibilidade de contraditório e instâncias revisoras com composição equilibrada. As salvaguardas jurídicas, por sua vez, protegem o servidor contra usos políticos ou personalistas da avaliação, preservando o núcleo de estabilidade funcional sem sacrificar a exigência de desempenho. Reflexos na etapa do ciclo: na agenda, evidências derivadas da avaliação sinalizam problemas estruturais de gestão e de capacidade que demandam políticas específicas; na formulação, alimentam o desenho de programas de capacitação, redistribuição de funções e revisão de processos; na implementação, contribuem para alinhar expectativas e resultados, reduzindo ruído organizacional; na avaliação, fecham o ciclo ao transformar informação sobre desempenho em ajustes normativos e gerenciais.

DIRETRIZ V - O reconhecimento de missões transversais como mérito funcional cria um mecanismo de coordenação horizontal, por meio do qual equipes temporárias intersetoriais são constituídas para enfrentar problemas complexos que atravessam fronteiras organizacionais. Quando essas missões são formalizadas, dotadas de mandato claro, indicadores e registro de resultados, e seu desempenho conta de forma positiva para fins de progressão, bonificação ou reconhecimento institucional, a Administração sinaliza que valoriza capacidades de cooperação, visão sistêmica e capacidade de atuar em interfaces entre políticas. Isso incentiva servidores a participar de arranjos colaborativos, reduz disputas por protagonismo e transforma experiências de trabalho transversal em ativo de carreira. Reflexos

na etapa do ciclo: na agenda, a presença de equipes transversais permite identificar problemas como intersetoriais e não fragmentados em caixas estanques; na formulação, diagnósticos e alternativas são construídos com múltiplas perspectivas, aumentando a robustez das escolhas; na implementação, a coordenação entre órgãos melhora fluxos, evita redundâncias e gargalos; na avaliação, indicadores compartilhados permitem mensurar efeitos combinados de políticas, gerando aprendizado mais rico para reprogramações futuras.

#### Quadro 17– Diretrizes em cada etapa do ciclo das Políticas Públicas

| Diretriz | Nome                              | Etapas do ciclo influenciadas   |
|----------|-----------------------------------|---|
| I        | Bonificação por inovação          | Agenda: qualifica identificação de problemas e oportunidades. Formulação: incentiva instrumentos mensuráveis e realistas. Implementação: estimula microinovações com autonomia responsável. Avaliação: fortalece métricas padronizadas e monitoramento. |
| II       | Paridade nas políticas pessoais   | Agenda: traz temas invisibilizados para o debate institucional. Formulação: melhora o desenho de regras ao incorporar conhecimento situado. Implementação: aumenta adesão e legitimidade. Avaliação: cria espaços permanentes de revisão participativa. |
| III      | Capacitação orientada a problemas | Agenda: melhora identificação de problemas e tendências. Formulação: alternativas tecnicamente viáveis. Implementação: maior segurança e padronização inteligente. Avaliação: produção e leitura qualificada de indicadores.                            |
| IV       | Avaliação com salvaguardas        | Agenda: diagnósticos de desempenho apontam gargalos. Formulação: alimenta programas de capacitação e revisão de processos. Implementação: alinha expectativas e reduz ruído. Avaliação: gera ajustes incrementais com segurança jurídica.               |
| V        | Missões transversais              | Agenda: identifica problemas intersetoriais. Formulação: diagnósticos integrados e escolhas robustas. Implementação: coordenação horizontal e execução conjunta. Avaliação: indicadores compartilhados e aprendizagem institucional ampliada.           |

Para fechar o arco teórico aberto, a leitura das políticas públicas, convém explicitar a consequência prática de todo esse diagnóstico e proposições: se a complexidade social tende a crescer e se a evolução institucional se nutre dos desvios, então o papel do Direito e das organizações públicas não é prometer controle pleno, mas desenhar mecanismos que reduzam incertezas, estabilizem expectativas e convertam variação em aprendizado. Políticas públicas, vistas como arranjos jurídicos e organizacionais que operam reduções sucessivas do espaço de

possibilidades, funcionam justamente como filtros: priorizam problemas, selecionam instrumentos, impõem rotinas de justificação, produzem dados e realimentam decisões.

É nessa chave que as diretrizes formuladas neste trabalho, inovação com método, participação paritária nas políticas de pessoal, capacitação orientada a problemas, avaliação com salvaguardas e missões transversais, deixam de ser enunciados normativos e passam a ser dispositivos de acoplamento entre linguagem jurídica, decisão administrativa e resultados para o cidadão.

A partir dessa premissa, examinou-se, em cada fase do ciclo de políticas públicas, onde e de que modo tais diretrizes alteram incentivos, rotinas e capacidades: no agendamento, qualificando a definição de problemas e prioridades; na formulação, melhorando a escolha de instrumentos e o desenho de governança; na decisão, exigindo motivação auditável e métricas de valor público; na implementação, operando pilotos com salvaguardas, gestão de riscos e transparência ativa; no monitoramento e avaliação, fechando o circuito com indicadores de resultado, equidade e aprendizagem institucional. O objetivo seria demonstrar, com critérios verificáveis, como a matriz pragmático-sistêmica, aplicada incrementalmente, transformam complexidade em coordenação e expectativa em entrega essencial com intuito final de concretização de Direitos Fundamentais.

Em suma, se a entropia social acaba sendo o pano de fundo e o Direito o médium operativo, o teste decisivo está nos efeitos mensuráveis sobre o ciclo das políticas. É exatamente essa verificação que orientou as conclusões, dedicadas a aferir impactos concretos das novas diretrizes na qualidade das escolhas públicas, na previsibilidade das decisões e na capacidade de realização de direitos.

Fechando o percurso, é possível afirmar que o protagonismo do servidor público inovador não é uma palavra de ordem retórica, mas a consequência lógica de todo o caminho trilhado: se políticas públicas são sistemas de decisões encadeadas, se o Direito coordena ações pela estabilização de expectativas normativas e se a complexidade social exige ajustes incrementais em vez de promessas de reengenharia total, então é precisamente na atuação cotidiana desses agentes (informada por razões públicas, protegida por salvaguardas constitucionais e estimulada por incentivos bem desenhados) que se decide, no limite, se direitos fundamentais permanecem enunciados programáticos ou se convertem em realidade efetiva.

A matriz pragmático-sistêmica proposta buscou mostrar que a transformação institucional não nasce de reformas abstratas contra ou a favor do funcionalismo, mas de um rearranjo fino de competências, procedimentos, instrumentos de gestão e espaços deliberativos

que permitam ao servidor agir como ponto de acoplamento entre sistemas, reduzir incerteza, aprender com o desvio e produzir coordenação sob condições de pressão.

Recolocar esse agente no centro, com método, não significa blindá-lo a controle nem divinizá-lo, e sim reconhecê-lo como peça estrutural de um Estado democrático que pretende entregar direitos com previsibilidade, legitimidade e responsabilidade. Se há uma aposta de fundo nesta tese, ela pode ser resumida assim: ao qualificar o regime jurídico e as condições de atuação do servidor público, não se está defendendo uma corporação, mas ampliando a capacidade do próprio Estado brasileiro de responder, com inteligência e justiça, à altura das promessas constitucionais que o instituem.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir não é repetir o percurso, é consolidar um método de caminhar. Esta pesquisa sustentou que o servidor público pode e deve ocupar o centro da coordenação estatal quando três pilares operam em conjunto: a legitimidade deliberativa, a redução sistêmica de complexidade e a mudança em caráter incremental. A matriz pragmático-sistêmica, extraída do diálogo entre Habermas e Luhmann e o incrementalismo de Lindblom, mostrou-se capaz, em nosso entendimento, de transformar proposições constitucionais em prática administrativa mensurável, com observância às salvaguardas jurídicas e com foco na entrega com verdadeiro valor público por parte das pessoas a serviço do Estado.

Ao retomar o percurso desenvolvido, importa, antes de tudo, recolocar em primeiro plano o problema que orientou esta investigação: de que modo uma abordagem pragmático-sistêmica permite formular melhorias incrementais, juridicamente seguras e operacionalmente viáveis no regime jurídico dos servidores públicos federais, capazes de ampliar a capacidade estatal de inovação no ciclo das políticas públicas.

Em outras palavras, tratou-se de saber se é possível redesenhar, por dentro da ordem constitucional vigente, arranjos institucionais que façam do servidor público não apenas um destinatário de normas de pessoal, repetidor de tarefas engessadas, e refém de paradigmas do passado e de oscilações do cenário político factual, mas um elemento estrutural de verdadeira coordenação entre o direito, a política, a administração, a gestão pública e a própria concretização dos direitos fundamentais.

A partir desse problema de pesquisa, a tese foi guiada por um conjunto de hipóteses articuladas. No plano normativo, sustentou-se que o incremento de arranjos institucionais no regime jurídico dos servidores, estruturado à luz da matriz pragmático-sistêmica e operado por meio do incrementalismo, produz ganhos graduais e juridicamente seguros no desempenho estatal, sem ruptura com a moldura constitucional. No plano diagnóstico, partiu-se da constatação de que os servidores públicos, imersos em transformações tecnológicas, sociais e institucionais, não dispõem hoje de condições organizacionais suficientes (em termos de áreas de avaliação, participação, incentivos e espaços de aprendizagem) para cumprir integralmente o pacto democrático que os vincula à sociedade.

A investigação procurou testar essas mesmas hipóteses, reconstruindo o regime jurídico de pessoal e observando experiências concretas de gestão, integridade e inovação. Os achados ao longo dos capítulos permitem confirmar, com nuances, esse desenho inicial.

O exame histórico das políticas de pessoal evidenciou como reformas sucessivas acumularam dispositivos de controle, fragmentaram incentivos e trataram o servidor público ora como problema fiscal, ora como obstáculo à eficiência (raramente como um protagonista do ciclo decisório).

A reconstrução teórica, por sua vez, mostrou que a teoria da ação comunicativa, a teoria dos sistemas e o incrementalismo oferecem chaves complementares para (re)interpretar a atuação do Estado e, em particular, o papel do agente público. A análise do ciclo das políticas públicas e dos casos empíricos das experiências que apresentaram elementos investigativos interessantes (*como no caso do PGD, o Plano de Integridade e os arranjos paritários*) indicou-se que, quando se criam condições mínimas de participação, diálogo, mensuração e aprendizagem, o servidor público desloca-se, na prática, da posição de mero executor para a de *mediador* entre sistemas, sendo um verdadeiro produtor de sentido institucional e vetor de uma inovação efetiva e responsável.

Em termos de síntese, a conclusão permite assentar com importante firmeza que: (i) o servidor público é um elemento estrutural do ciclo das políticas públicas, e não deve ser tratado como mero executor de comandos normativos. Ele aparece, ao longo da tese, como “*nó*” de acoplamento entre direito, política, organizações e sociedade, influenciando na agenda, na formulação, na implementação e na avaliação; (ii) o regime jurídico atual apresenta insuficiências operacionais relevantes (por todo desenvolvimento político-normativo estudado pela evolução histórica), sobretudo nos campos da avaliação de desempenho, da participação nas decisões de pessoal e dos incentivos ao aprendizado e à inovação, o que gera inércia defensiva, baixa cooperação e desperdício de capacidades; (iii) a matriz pragmático-sistêmica, construída a partir de Habermas, Luhmann, e pelo incrementalismo de Lindblom, mostra-se capaz de traduzir categorias teóricas sofisticadas em mecanismos institucionais concretos (procedimentos, arranjos de governança, critérios de mensuração), preenchendo uma lacuna identificada na literatura sobre gestão de pessoas e reforma administrativa; (iv) o próprio incrementalismo, entendido como estratégia de mudança por ciclos curtos de teste, mensuração e ajuste, revelou-se mais adequado ao contexto brasileiro do que reformas disruptivas e instáveis, como a PEC 32/2020, justamente porque respeita o núcleo constitucional de garantias e reduz o risco de captura conjuntural dos instrumentos de gestão de pessoal; e (v) as cinco diretrizes propostas: bonificação por inovação, assento paritário, capacitação orientada a problemas, avaliação formativo-somativa e reconhecimento de missões transversais são normativamente viáveis e operacionalmente exequíveis dentro da ordem vigente, desde que ancoradas em políticas já existentes de governança, desenvolvimento de pessoas e integridade.

As diretrizes (I a V), dessa forma, funcionam como verdadeira resposta concentrada ao problema de pesquisa. Elas reorganizam o regime jurídico de pessoal em torno de um eixo decisório mais claro: *justificar, medir, aprender e ajustar*. Ao vincular remuneração variável a efeitos públicos verificáveis, instituir espaços paritários para decisões de pessoal, aproximar a capacitação de problemas concretos, redesenhar a avaliação de desempenho como processo formativo-somativo com salvaguardas, e reconhecer missões transversais como mérito funcional, a tese demonstra que é possível reforçar o protagonismo do servidor público, aumentar a coordenação entre órgãos e reduzir a distância entre norma e realidade.

A PEC 32/2020, nessa chave, reforça por contraste a opção metodológica desta tese. Em vez de uma reforma constitucional ampla, de alto risco e baixa previsibilidade institucional, a conclusão normativa aponta para a suficiência (e superioridade prática) de ajustes infraconstitucionais graduais, testáveis e controláveis. A proposta de emenda ilustra os perigos de reabrir, em bloco, o desenho do regime de pessoal sem salvaguardas robustas de estabilidade, devido processo e avaliação não capturável; as diretrizes aqui formuladas buscam justamente o caminho oposto: mudanças incrementais, ancoradas na Constituição, com ciclos curtos de teste, mensuração e correção.

Não se trata de um “*pacote fechado*”, mas de um conjunto articulado de dispositivos que podem ser implementados de forma gradual e adaptativa, respeitando diferenças federativas e setoriais.

No plano das contribuições teóricas, o trabalho oferece 3 (três) movimentos principais. i) em primeiro lugar, consolida a matriz pragmático-sistêmica como chave de leitura específica para o regime jurídico de pessoal, integrando legitimidade comunicativa, complexidade sistêmica e mudança incremental. ii) em segundo lugar, desloca o debate sobre inovação pública do campo exclusivo da gestão para o campo do direito público, mostrando que a inovação pode e deve ser lida como fenômeno jurídico-comunicativo, vinculado à realização de direitos fundamentais e à democracia deliberativa. iii) em terceiro lugar, propõe a categoria do agente público inovador como figura jurídica e sociológica que explicita a função de mediação exercida pelos servidores no interior do Estado, permitindo novas agendas de pesquisa sobre autonomia burocrática, responsabilização e valor público (mas abrindo espaço para novas e necessárias contribuições dentro desta temática).

No plano das contribuições práticas, a tese organiza um repertório de instrumentos que podem informar tanto políticas de pessoal quanto atos infralegais de órgãos específicos. As diretrizes desenham critérios objetivos, arranjos de governança, trilhas de capacitação, modelos

de avaliação e mecanismos de reconhecimento que podem ser apropriados e adaptados por instituições distintas, sem depender de reformas constitucionais amplas.

A metodologia adotada seguiu um caminho coerente com a própria matriz. Em vez de partir de grandes reformas *in abstractu*, a pesquisa adotou um raciocínio reconstrutivo, observando o modo como normas, práticas e experiências institucionais se comunicam e se corrigem mutuamente.

Os objetivos específicos foram alcançados de forma gradual e articulada. Demonstrou-se que é possível aplicar a teoria da ação comunicativa e a teoria dos sistemas ao direito administrativo brasileiro, construindo um modelo analítico próprio, de natureza pragmático-sistêmica, voltado à gestão de pessoas e às políticas públicas. Foram elaboradas, então, 5 (cinco) diretrizes operacionais que traduzem essa matriz em instrumentos de gestão: (i) a bonificação por inovação, com foco em resultados verificáveis e avaliação independente; (ii) o assento paritário de servidores nas políticas de pessoal; (iii) a capacitação orientada a problemas contemporâneos; (iv) a avaliação de desempenho formativo-somativa com salvaguardas; e (v) o reconhecimento de missões transversais como mérito funcional. Cada uma dessas diretrizes é, por si, uma hipótese aplicada: representam formas concretas de (re)conectar o sistema jurídico e o sistema administrativo, equilibrando legalidade, legitimidade e aprendizado.

Essas diretrizes também permitiram testar o alcance empírico da matriz. No PGD, por exemplo, viu-se que a inovação só é sustentável quando acompanhada de governança e integridade. Nas comissões paritárias, observou-se que a legitimidade interna das decisões aumenta quando os afetados participam da sua formulação. Nos programas de capacitação, notou-se que o aprendizado significativo ocorre quando vinculado a problemas reais. Nos processos de avaliação, percebeu-se que o mérito só é legítimo quando acompanhado de feedback, contraditório e publicidade. Nas missões transversais, confirmou-se que o valor público nasce da cooperação entre áreas e não da competição entre indivíduos. Cada uma dessas experiências é uma aplicação parcial da matriz, um fragmento de uma mesma lógica institucional: a racionalidade comunicativa operando dentro da complexidade sistêmica, mediada pelo aprendizado incremental.

Do ponto de vista jurídico, o trabalho reafirma que o regime de pessoal da administração pública não é um obstáculo à inovação, mas um campo de aperfeiçoamento normativo. As bases legais já existentes (*Política de Governança Pública, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Geral de Proteção de Dados e a Legislação sobre integridade e responsabilidade fiscal*), oferecem o enquadramento suficiente para implementar todas as diretrizes aqui propostas. O que falta não é autorização legal, mas

interpretação comunicativa e vontade institucional. O direito administrativo contemporâneo precisa deixar de ser uma linguagem de proibições e se tornar uma linguagem de sentido, em que os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência sejam compreendidos como vetores de inovação responsável e de legitimidade reflexiva.

A tese também responde a um desafio mais amplo, que atravessa a administração pública global: como inovar sem romper com a segurança jurídica. O equilíbrio entre estabilidade e criatividade é o ponto mais delicado do agir público. A matriz pragmático-sistêmica oferece uma resposta a esse dilema, ao propor que a inovação ocorra dentro de ciclos controlados, com método, mensuração e prestação de contas. O Estado pode experimentar sem improvisar, aprender sem arriscar a legalidade, e corrigir sem se desestabilizar. O servidor público inovador é, nesse contexto, a figura que encarna a prudência institucional: alguém que opera na fronteira entre o permitido e o possível, traduzindo expectativas sociais em soluções jurídicas viáveis.

Ao retomar as hipóteses iniciais, constata-se que a pesquisa cumpriu seu propósito. E com base em todo o percurso teórico e analítico desenvolvido, é possível sintetizar os principais achados desta investigação. A primeira hipótese, de que o servidor público é elemento central da inovação e não obstáculo a ela, foi confirmada pelos diversos estudos de casos e pelas análises institucionais avaliadas no decorrer desta tese. A segunda hipótese de que a inovação depende de comunicação e aprendizado, e não apenas de incentivos materiais foi validada, por exemplo, pela experiência do PGD e das comissões de gestão que são estabelecidas e operam em alto grau de inovação e proposição. A terceira hipótese, de que o regime jurídico pode ser reinterpretado para fomentar inovação sem violar a legalidade foi demonstrada por meio da leitura integrada dos decretos e planos federais, que já contêm as “sementes” das diretrizes que foram aqui formuladas.

Esses resultados permitem afirmar que a tese alcança sua contribuição tanto teórica quanto prática. No plano teórico, consolidou um novo enquadramento conceitual para pensar a relação entre Direito, Administração, Gestão de Pessoas e inovação, deslocando o debate do campo da gestão para o campo da legitimidade comunicativa. No plano prático, estruturou-se diretrizes aplicáveis que podem orientar planos de integridade, programas de gestão, avaliações e políticas de desenvolvimento de pessoas na administração pública em geral. A matriz pragmático-sistêmica não pretende substituir modelos anteriores, mas oferece uma chave de leitura capaz de integrá-los e de promover um aprendizado institucional contínuo e que necessitará de constante aprimoramento.

A originalidade desta tese encontra-se, em nosso ver, ao conferir maior densidade jurídica à inovação pública. A inovação, tantas vezes tratada como sinônimo de gestão ou tecnologia, aqui foi reinterpretada como fenômeno jurídico-comunicativo, inserida na tradição do Estado Democrático de Direito. Inovar, nesse contexto, é atualizar os meios de realização e concretização dos direitos fundamentais pela via das Políticas Públicas sem romper com a forma jurídica que os sustenta. É também reconhecer que o servidor público é sujeito inafastável desse processo, o elo que traduz a norma em decisão e a decisão em valor público. O servidor inovador, como proposto nesta obra, é aquele que se reconhece como intérprete do sistema, coautor das políticas e guardião da legitimidade institucional.

Ao longo da pesquisa, ficou claro que a aprendizagem institucional é o bem mais escasso e mais necessário da Administração Pública. Cada diretriz proposta busca, em última análise, criar estruturas que permitam ao Estado aprender com seus próprios atos. A bonificação por inovação cria incentivos para o aprendizado orientado a resultados. A paridade decisória cria canais de escuta e diálogo. A capacitação orientada a problemas transforma o conhecimento em solução. A avaliação formativo-somativa converte o julgamento em aprendizado. As missões transversais difundem o conhecimento e o transformam em cooperação. Esse conjunto forma o esqueleto de uma administração mais reflexiva, capaz de se observar, se corrigir e se renovar sem perder a sua legitimidade.

É preciso reconhecer, contudo, que nenhuma proposta normativa é suficiente sem cultura institucional que a sustente. O avanço que se pretende não depende apenas de regulamentos, mas de mudança de mentalidade. O direito pode abrir os caminhos, mas é o comportamento dos servidores, sua ética profissional e sua disposição para o diálogo que transformarão diretrizes em práticas. Por isso, a presente tese também é um convite à reflexão sobre o papel do servidor público no século XXI. Diante de um Estado cada vez mais pressionado por demandas sociais, tecnológicas e ambientais, o servidor inovador é aquele que não se esconde atrás da rotina, mas a reinventa; que não se limita a cumprir ordens, mas compreende o porquê delas; que não teme a complexidade, mas a utiliza como oportunidade de aprendizado.

As diretrizes aqui delineadas contribuem para reconstruir a confiança entre Estado e sociedade. Ao tornar os processos mais transparentes, dialogados e auditáveis, o Estado se mostra responsivo às expectativas públicas e fortalece o pacto democrático. O cidadão deixa de ser mero destinatário das políticas e passa a ser partícipe do seu ciclo. A inovação pública, nesse sentido, é também um ato de reconciliação entre o Estado e a sociedade, mediado pelo servidor que age com integridade, comunicação e responsabilidade.

Temos que essa tese procurou demonstrar que o futuro da administração pública depende menos de novos decretos e mais de novas linguagens. A linguagem da eficiência deve dialogar com a da legitimidade; a da técnica, com a da ética; a da norma, com a da experiência. O servidor é o tradutor dessa polifonia institucional. Reposicionar o servidor como agente público inovador é reconhecer que a burocracia democrática pode ser criativa, que o controle pode conviver com a autonomia, pode inclusive moderar a própria tensão com o Poder Político, e que a legalidade pode ser o primeiro degrau da inovação, e não o seu limite. Destacamos que a própria literatura aqui estudada também aponta para a importância da autonomia burocrática garanta a efetiva promoção de políticas públicas de qualidade, o combate a patologias corruptivas e a resistência a movimentos autoritários, por exemplo.

A contribuição prática organizou-se em diretrizes que se reforçam mutuamente. Vincular inovação à Constituição Federal preserva princípios, estabilidade e limites ao mesmo tempo em que abre espaço para experimentar com método. Bonificações baseadas em efeitos públicos verificáveis direcionam energia para problemas relevantes e desincentivam soluções cosméticas. A presença paritária de servidores nas políticas de pessoal converte experiência em inteligência institucional e eleva a qualidade das escolhas. A capacitação orientada a problemas desloca a formação do plano abstrato para a solução aplicada com produtos concretos no posto de trabalho. A avaliação de desempenho com dimensões formativa e somativa, protegida por devido processo, alinha mérito, desenvolvimento e justiça. Missões transversais recompõem capacidades dispersas e reconhecem entregas na carreira. Instrumentos jurídicos claros, governança com responsabilidades explícitas, pilotos com mensuração e revisão periódica fecham o ciclo de aprendizagem.

Os efeitos esperados podem ser traduzidos em resultados observáveis. A previsibilidade cresce quando metas, indicadores e critérios são públicos. A integridade se fortalece quando decisões deixam trilhas de motivação e evidências. A cooperação melhora quando equipes atuam em missões com objetivos compartilhados e métricas comuns. A responsividade se materializa em tempos de resposta menores, qualidade percebida maior e redução de assimetrias territoriais e sociais. Esses resultados não dependem de reformas constitucionais disruptivas, mas de arranjos infralegais e organizacionais capazes de dar musculatura à legalidade e fôlego à inovação responsável.

Há, contudo, limites e riscos que merecem atenção contínua. A heterogeneidade federativa cria ilhas de excelência e bolsões de baixa capacidade; políticas de difusão precisam considerar ritmos e meios diversos, sob pena de ampliar desigualdades. Métricas frágeis induzem comportamentos oportunistas; a resposta está na triangulação de indicadores, em

auditorias amostrais e na publicidade ativa dos métodos de medição. Bonificações e avaliações podem sofrer captura se a transparência enfraquecer e se as instâncias recursais forem simbólicas; é imprescindível garantir independência avaliadora e canais reais de defesa. A transformação digital exige governança de dados, proteção de direitos e vigilância sobre vieses algorítmicos; relatórios de impacto e trilhas de auditoria devem preceder a adoção de modelos. Por fim, a estabilidade fiscal impõe escolhas; programas de inovação precisam de teto, previsibilidade e clara relação custo-benefício.

Desse quadro emergem desdobramentos para agenda de pesquisa e de implementação. No plano empírico, são desejáveis estudos longitudinais que relacionem diretrizes a ganhos de valor público em diferentes políticas e esferas federativas, com atenção a equidade e confiança social. No plano institucional, recomenda-se a construção de protocolos comuns de dados e de avaliação, a fim de permitir comparabilidade entre órgãos e reduzir custos de mensuração. No plano ético-jurídico, impõe-se aprofundar salvaguardas para inteligência artificial e teletrabalho, combinando produtividade com dignidade do trabalho e proteção de dados pessoais. No plano federativo, convém desenvolver kits de implementação de baixo custo para municípios de menor capacidade, com repositórios de modelos de atos, editais, rubricas e painéis prontos para adaptação local.

A pesquisa também sugere um roteiro para primeiros passos viáveis. Em um horizonte de curto prazo, cada órgão pode instituir comitê paritário de pessoas, publicar seu plano de desenvolvimento com metas mensuráveis, selecionar um ou dois problemas prioritários para pilotos com sandbox e divulgar, em transparência ativa, indicadores de entrega e lições aprendidas. Em horizonte de médio prazo, é possível integrar avaliação formativa e somativa ao ciclo orçamentário e de planejamento, reconhecer missões transversais para progressão e consolidar um repositório público de boas práticas com documentação replicável. Em horizonte de longo prazo, almeja-se consolidar uma cultura de decisão que aprende, com interoperabilidade de dados, protocolos de avaliação compartilhados e colaboração interorganizacional sustentada.

A experiência analisada na rede federal de educação (como no IFSul) funciona, nesse sentido, como um laboratório: mostra que, mesmo em contextos de restrição fiscal e de sobrecarga administrativa, é possível produzir sementes da inovação institucional quando se articulam participação, integridade, gestão por resultados e segurança jurídica (elementos balizadores da própria estrutura base das diretrizes propostas). A contribuição prática não está apenas nas propostas em si, mas no método de observação e de tradução da teoria em dispositivos operacionais.

É necessário, contudo, explicitar as limitações do percurso. O recorte empírico privilegiou a administração pública federal, com ênfase na rede de educação profissional e tecnológica, o que recomenda cautela na generalização imediata dos resultados para outros poderes, níveis federativos ou setores de política pública com dinâmicas muito distintas.

A pesquisa apoiou-se predominantemente em análise documental, reconstrução teórica e estudo de casos institucionais, não abrangendo, por exemplo, levantamentos quantitativos em larga escala ou métodos experimentais que poderiam testar, com outros parâmetros, os efeitos das diretrizes propostas (o que pode se apresentar igualmente interessante em termos investigativos).

Ademais, o cenário normativo encontra-se em constante mutação (conforme apresentamos as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, propostas de reforma administrativa e mudanças na política de gestão de pessoas) o que exige atualização contínua das conclusões aqui assentadas.

A decisão do STF na ADI 2135, por exemplo, ao admitir a pluralização de vínculos e afastar a obrigatoriedade do regime jurídico único, não reduz a relevância das diretrizes desta tese; ao contrário, a reforça. Num cenário de vínculos híbridos e arranjos mais plásticos entre regimes estatutário e celetista, cresce a necessidade de parâmetros transversais de avaliação, desenvolvimento, integridade e participação que preservem o concurso público, a impessoalidade e as garantias mínimas do serviço público. A conclusão normativa é que a flexibilização dos vínculos torna ainda mais urgente uma arquitetura incremental de diretrizes que evite a precarização silenciosa do regime e converta a pluralização em oportunidade de qualificação institucional.

Também é importante registrar que a matriz pragmático-sistêmica, embora robusta, não pretende esgotar as abordagens possíveis sobre o tema. Trata-se de uma lente entre outras, que enfatiza comunicação, sistemas e incrementalismo, mas não esgota a contribuição de perspectivas críticas, feministas, decoloniais ou econômicas sobre o serviço público e as políticas de pessoal. Do mesmo modo, as cinco diretrizes constituem um ponto de partida, e não um modelo acabado: dependem de processos de coprodução com atores institucionais, sindicatos, órgãos de controle e sociedade civil; podem ser reconfiguradas à medida que novas tecnologias, riscos e demandas apareçam; e exigem monitoramento permanente para evitar capturas, distorções ou efeitos colaterais indesejados.

As limitações aqui reconhecidas abrem, elas próprias, uma agenda de continuidade. Estudos comparados entre órgãos e entes federativos, avaliações de impacto das diretrizes em contextos distintos, investigações sobre como diferentes culturas organizacionais incorporam

(ou resistem) à figura do servidor inovador, bem como análises mais detidas sobre riscos de desigualdade, discriminação ou sobrecarga decorrentes de certos modelos de bonificação, são desdobramentos que extrapolam o escopo desta tese, mas que se mostram necessários.

Se a matriz pragmático-sistêmica se confirmou como ferramenta útil para observar e propor, caberá a pesquisas futuras testá-la em novos ambientes, tensioná-la com outros referenciais e, sobretudo, verificar até que ponto os instrumentos aqui sugeridos contribuem, de fato, para aproximar o Estado brasileiro da promessa constitucional de efetividade de direitos.

O principal ganho teórico, pelo que vimos até então neste caminhar, foi reposicionar o servidor público como “nó” de acoplamento entre Direito, política e organizações. Do lado comunicativo, decidir passa a significar justificar perante o público, com procedimentos que acolhem a crítica e a revisão. Do lado sistêmico, o Direito é compreendido como verdadeira tecnologia de redução de incertezas, que estabiliza expectativas e multiplica cooperação por meio de programas, competências e rotinas. Do lado pragmático, a mudança deixou de ser promessa de (re)engenharias totais e assumiu o ritmo dos ciclos curtos: *testar, medir, aprender e ajustar*. Nesta composição, o agente público não é mera engrenagem burocrática, mas um tradutor de demandas difusas em decisões auditáveis, mediador entre o ambiente entrópico-social e as próprias capacidades institucionais.

A metáfora da entropia social, trabalhada ao longo da tese, permite condensar esse pano de fundo teórico: em sociedades marcadas por múltiplas demandas, informações e conflitos simultâneos, cresce a “variedade de opções” e, com ela, a necessidade de mecanismos de redução de complexidade. A conclusão teórica é que servidores e políticas públicas atuam como dispositivos de estabilização de expectativas em meio a esse ambiente entrópico, convertendo incertezas difusas em programas, rotinas e decisões comunicativamente justificadas. Ao aproximar Morin, Eleno e Luhmann, a tese sugere que a administração pública não elimina a entropia social, mas a governa parcialmente, por meio de arranjos decisórios que tornam o agir estatal minimamente previsível, auditável e aberto ao aprendizado.

A presente tese buscou enfrentar um dos dilemas mais persistentes da administração pública contemporânea: a distância entre o que se espera das instituições e o que efetivamente se entrega à sociedade<sup>138</sup>. Essa lacuna, que atravessa o discurso jurídico, a teoria do Estado e a

---

<sup>138</sup>A experiência brasileira recente mostra que o fracasso de uma política pública não decorre apenas da insuficiência de recursos, mas da ausência de sentido compartilhado. A cada novo episódio de violência, repete-se o sintoma de um Estado que reage, mas não aprende. Reage pela força, mas não comunica pela razão. Nessa medida, a função do agente público inovador transcende o cumprimento estrito de ordens: ele se torna o elo entre o sistema e o mundo, capaz de traduzir a linguagem fria das normas em compromissos reais de proteção e dignidade.

gestão pública das Pessoas, não é apenas técnica ou orçamentária, mas essencialmente comunicativa. Temos que o fortalecimento da comunicação institucional, ancorada em legitimidade discursiva e em mecanismos de aprendizado incremental, é o caminho mais promissor para reposicionar o servidor público no posto de agente inovador no ciclo das políticas públicas.

Não obstante o reconhecimento recorrente da necessidade de modernização, a revisão do regime jurídico dos servidores públicos permanece uma das tarefas mais árduas ao Estado brasileiro. O tema mobiliza disputas ideológicas profundas, nas quais se projetam visões distintas de Estado, de cidadania e de papel do serviço público na sociedade (conforme também investigado na recapitulação histórica). Cada tentativa de reforma sempre acionou tensões entre estabilidade e flexibilidade, entre eficiência administrativa e proteção institucional, entre a lógica fiscal e a lógica democrática. Em geral, o processo político que cerca essas mudanças são lentas e fragmentadas: a aprovação de novas normas sempre exige articulações, concessões recíprocas e, muitas vezes, resulta em textos intermediários e oscilantes, que preservam ambiguidades como forma de garantir a sua própria viabilidade política.

Mesmo quando superada a etapa formal de aprovação, a implementação dessas reformas enfrenta outro tipo de resistência: a inércia de estruturas, os conflitos de interpretação e as dinâmicas históricas de autodefesa institucional. O regime jurídico dos servidores é fruto de uma construção histórica marcada por avanços e recuos, por momentos de expansão de garantias e por tentativas de restringi-las sob a promessa de modernização. Essa trajetória consolidou uma cultura normativa e organizacional que, ao mesmo tempo em que protege o serviço público de arroubos conjunturais, também dificulta movimentos mais profundos de renovação.

Reformar, portanto, não significa apenas editar novas leis, mas compreender e lidar com essa espessura histórica e política que condiciona as possibilidades reais de mudança. É nesse ponto que se insere a proposta incremental da tese: reconhecer os limites de ruptura e operar dentro deles, aprimorando, de modo gradual e consistente, a capacidade estatal de responder aos desafios contemporâneos sem desfigurar os fundamentos que a legitimam.

O que se percebe é que as proposições de mudança do regime jurídico dos servidores públicos são necessárias para se construir um estado mais “responsivo” e capaz de executar as políticas públicas de forma mais eficientes e inclusiva, mas devem ser desenvolvidas com método, seriedade, transparência e responsabilidade.

Assim sendo, ao longo do percurso teórico e empírico desta obra, buscou-se demonstrar que o ideal de “inovação administrativa” não depende apenas de novos instrumentos, mas de

uma matriz forte que (re)organize o modo como o Estado se compreende e também se comunica. O aporte da matriz pragmático-sistêmica integra legitimidade comunicativa, autopoiese sistêmica e incrementalismo. Essa convergência teórica não foi apenas uma escolha de estilo, mas uma resposta às limitações de cada paradigma isolado.

Analisando isoladamente, podemos vislumbrar o desenvolvimento teórico e contributivo dos autores trabalhados: Habermas mostrou que a legitimidade nasce do diálogo e da justificação racional, mas a aplicação dessa ideia à administração pública exige reconhecer que o Estado também é sistema, que se autorreproduz e se adapta, como bem nos ensina Luhmann. Por sua vez, Lindblom ofereceu a sabedoria prática do incrementalismo, lembrando que as políticas públicas evoluem por pequenos ajustes, e não por súbitas rupturas. A matriz resultante, portanto, é uma síntese que pretende harmonizar a deliberação e a estabilidade, o aprendizado e o controle, a razão comunicativa e a autopoiese institucional.

No plano empírico, a investigação de rotinas administrativas permitiu a reflexão justamente para o diálogo entre teoria e práxis encontrarem seu ponto de convergência<sup>139</sup>: No âmbito federal (recorte desta obra) a implantação do Programa de Gestão e Desempenho (PGD), a consolidação do Plano de Integridade (UGI) e o fortalecimento de comitês paritários e de comissões institucionais revelaram que a inovação já emerge no cotidiano. O PGD demonstrou, na prática, que metas dialogadas e acompanhamento por resultados podem substituir, por exemplo, o mero controle disciplinar, a marcação de ponto sem análise de critérios, pela responsabilidade compartilhada e a mensuração por entregas efetivamente realizadas. O Plano de Integridade mostra que a ética e a governança pública são faces do mesmo processo de autorregulação institucional. Os comitês paritários e fóruns de gestão, por sua vez, evidenciaram que a democracia deliberativa pode ser vivida dentro do contexto da burocracia estatal, e não apenas proclamada em discursos ou em estruturas desenvolvidas para mero cumprimento de regimentos ou uma adequação de normas.

No contexto da Administração Pública, foi possível demonstrar que a Administração, longe de ser mero subsistema jurídico-burocrático, constitui um verdadeiro espaço comunicativo e *autopoiético* que se reorganiza permanentemente a partir das interações entre direito, política e sociedade. Essa constatação permitiu redefinir o papel do servidor público não como simples executor de ordens hierárquicas, mas como sujeito que traduz, filtra e

---

<sup>139</sup> Os casos práticos do IFSul (e demais órgãos da Administração) não foram tomados como amostragem empírica isolada, mas como laboratório de autorreflexão institucional, um microcosmo capaz de ilustrar as possibilidades e os limites do regime jurídico de pessoal na produção de valor público. Essa opção metodológica reforça o caráter pragmático do trabalho: a teoria foi usada como lente para compreender a prática, e a prática por sua vez, como campo para confirmar a teoria.

ressignifica expectativas sociais, tornando-se agente da inovação institucional e do aprimoramento das políticas públicas.

A análise demonstrou também que o modelo incremental, quando associado à racionalidade comunicativa, oferece um método realista para a transformação do Estado. A inovação pública, sob essa ótica, não decorre de rupturas, mas de “processos graduais” de aprendizado coletivo, que exigem maturidade institucional, estabilidade normativa e incentivo à reflexão crítica na prática administrativa. As diretrizes propostas constituem materialização concreta da hipótese, ao traduzirem a teoria em instrumentos jurídicos de transformação possível.

As diretrizes, enquanto produto da pesquisa, representam, como dito, o ponto de convergência entre *teoria, método e prática*. Elas formam o eixo do ineditismo desta obra por evidenciarem que é possível compatibilizar inovação e juridicidade sem romper com a estabilidade do regime estatutário.

Cada uma delas buscou responder, em certo grau, a um déficit estrutural do sistema atual: a bonificação por inovação reconfigura os incentivos e reconhece o mérito sem distorcer o princípio da impessoalidade; o sandbox administrativo cria espaços de experimentação controlada, nos quais é possível testar novas soluções sem fragilizar a legalidade; e a avaliação independente garante que o aprendizado institucional ocorra em ambiente de transparência e responsabilidade. Em conjunto, esses mecanismos expressam o deslocamento de uma racionalidade meramente procedimental para uma racionalidade pragmática, orientada a respostas públicas e comunicativamente legitimadas.

A proposta não se limita, portanto, a um exercício de criatividade normativa, mas a uma tentativa de demonstrar que o ordenamento jurídico pode funcionar como catalisador de inovação e não como obstáculo. As diretrizes configuram uma nova gramática de ação para o agente público, apta a articular o rigor técnico do sistema jurídico à flexibilidade própria dos processos inovadores.

Elas não negam a burocracia, mas a qualificam; não suprimem o controle, mas o refinam; e não substituem a legalidade, mas a expandem em direção à responsividade e à eficiência comunicativa. A consolidação desse modelo é, em última instância, a resposta prática à hipótese inicial: é pela via *incremental*, sustentada em bases teóricas sólidas e instrumentos jurídicos precisos, que se torna possível inovar o Estado a partir de dentro.

Ao longo das páginas anteriores, procurou-se mostrar que a superação do hiato entre norma e realidade não depende de reformas grandiosas, mas da reconstrução comunicativa dos vínculos entre agentes públicos e sociedade. A teoria pragmático-sistêmica revelou-se, assim,

mais do que um marco teórico: um método de reaproximação entre o agir institucional e o sentido público do direito. Reafirma-se, portanto, a resposta central da pesquisa: é no reconhecimento do servidor público como sujeito reflexivo, capaz de agir com responsabilidade sistêmica e abertura deliberativa, que se encontra o caminho mais promissor para a consolidação de uma administração pública responsiva, inovadora e democrática.

Do ponto de vista normativo, o resultado central desta tese é inequívoco: é possível inovar dentro da lei, com método e com prova. A Constituição permanece como trilho; a deliberação pública funciona como bússola; a mensuração honesta serve de lastro; a incrementalidade define o ritmo. Quando esses elementos se combinam, o servidor deixa de ser visto como custo e reaparece como verdadeiro investimento a serviço da população, guardião de direitos e agente de coordenação que transforma diretrizes em entregas significativas.

O futuro da Administração Pública dependerá de escolhas simples e exigentes. Escolher justificar as decisões em vez de apenas anunciá-las. Escolher medir o que importa em vez de colecionar indicadores fáceis. Escolher aprender com pilotos antes de universalizar programas. Escolher reconhecer quem entrega valor e corrigir rumos com justiça e o devido processo. Escolher transparência como regra e segredo como exceção. Quando essas escolhas se tornam rotina, a máquina pública volta a falar a língua da cidadania. O Estado ganha voz clara, o Direito recupera sua potência de coordenação e o servidor público, sustentado por garantias e por método, converte a promessa constitucional em realidade cotidiana. O percurso desta pesquisa foi, acima de tudo, um exercício de confiança no potencial transformador das instituições e das pessoas que as compõem. Se cada diretriz proposta puder inspirar pequenos avanços, se cada servidor público se reconhecer um pouco mais como sujeito de inovação, e se cada política pública puder nascer de diálogo e do aprendizado, já se terá cumprido o propósito essencial deste trabalho.

Com isso, fecha-se o ciclo argumentativo iniciado na hipótese inicial. O agente público inovador emerge como expressão de uma racionalidade prática que conjuga técnica e ética, estabilidade e mudança, autonomia e compromisso coletivo.

É nesse equilíbrio que reside o verdadeiro potencial de inovação do Estado brasileiro, e é com esse intuito que esta obra espera ter contribuído um pouco mais.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Júlio César Andrade de. Modelos epistemológicos na administração pública: o discurso substantivo em Habermas acerca da democracia na sociedade da informação. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–20, 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/279691971\\_modelos\\_epistemologicos\\_na\\_administracao\\_publica\\_o\\_discurso\\_substantivo\\_em\\_habermas\\_acerca\\_da\\_democracia\\_na\\_sociedade\\_da\\_informacao](https://www.researchgate.net/publication/279691971_modelos_epistemologicos_na_administracao_publica_o_discurso_substantivo_em_habermas_acerca_da_democracia_na_sociedade_da_informacao). Acesso em: 18 nov. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**. [S. l.]: Perspectiva, 2024.

BITENCOURT, Caroline Müller. **O controle jurisdicional de políticas públicas a partir das contribuições da teoria discursiva e democrática com base na dogmática e na realidade brasileira**. 2012. Tese (Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, Santa Cruz do Sul, 2012. Acesso em: 21 out. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Abordagens epistemológicas sobre democracia, políticas públicas e controle social**. [S. l.]: Essere nel Mondo Editora Ltda., 2015.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo – Uma observação pragmático-sistêmica. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [s. l.], v. 12, n. 49, p. 151, 2012. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/173>. Acesso em: 18 nov. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do direito administrativo no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo Editora Ltda., 2018.

BRASIL. **ADI 2135: Regime Jurídico Único Na Administração Pública (Atualizado em jan/2025)**. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/julgamentos/julgamentos-stf/adi-2135-regime-juridico-unico-na-administracao-publica>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**. 13 jul. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil**. 16 jul. 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Governo Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição Política Do Imperio Do Brazil**. 25 mar. 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

**BRASIL. Decreto 10.506/2020 - Altera o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.** 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10506.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10506.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

**BRASIL. Decreto 9991 - Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento.** 28 ago. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9991.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

**BRASIL. DECRETO Nº 5.426 - Altera disposições do Código de Contabilidade da União e dá outras providências.** 7 jan. 1928. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5426-7-janeiro-1928-562105-publicacaooriginal-85922-pl.html>. Acesso em: 21 out. 2025.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 200 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** 25 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 - Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** 4 jun. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

**BRASIL. Lei 14.230 - Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.** 25 out. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

**BRASIL. Lei 8745 compilada - Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.** 9 dez. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8745compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745compilada.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

**BRASIL. Lei 8935 - Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).** [S. l.], 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

**BRASIL. Lei 8987 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.** 13 fev. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.303 - Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** 30 jun. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8112 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** 11 dez. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm). Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **PEC 32.** [S. l.], 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **10 passos para a boa governança.** 2. ed. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em 01. nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** *Revista do Serviço Público*, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 07–40, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRUNT, Liam; LERNER, Josh; NICHOLAS, Tom. **Inducement prizes and innovation.** *The Journal of Industrial Economics*, v. 60, n. 4, p. 657–696, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/joie.12002>

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, [s. l.], v. 34, n. 133, p. 89–98, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CAMPBELL, Donald T. **Assessing the Impact of Planned Social Change.** 1976.

CARPENTER, Steve *et al.* From Metaphor to Measurement: Resilience of What to What?. *Ecosystems*, [s. l.], v. 4, n. 8, p. 765–781, 2001. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s10021-001-0045-9>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. **Gestão pública contemporânea : do movimento gerencialista ao pós-NPM.** Brasília: IPEA, 2017. (Texto para Discussão, nº 2319). v. 1 Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8027>. Acesso em: 21 out. 2025.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Direito administrativo e ciência da administração.** *Revista do Serviço Público*, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 73–74, 1940. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9105>. Acesso em: 21 out. 2025.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira.** 2012. Tese (Doutorado) - FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://repositorio.uema.br/jspui/handle/123456789/1266>. Acesso em: 21 out. 2025.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor Público - Reforma Administrativa, Estabilidade, Empregado Público, Direito Adquirido.** Curitiba: Juruá Editora, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o estado e a sociedade.** [S. l.]: Mandamentos Editora, 2003.

ELENO, Luiz. **Entropia social: uma termovisão de mundo.** In: CONGRESSO DE FILOSOFIA CONTEMPORÂNEA, 2011. **Anais [...].** [S. l.]: [s. d.], 2011. p. 54–61.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública - 3 ed./2014.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal : uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social.** 2009. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/19053>. Acesso em: 21 out. 2025.

GAO. **Innovation in the federal government: selected agencies need to develop innovation approaches and address challenges.** Washington, DC, 2021.

GOODHART, C. A. E. **Problems of Monetary Management: The U.K. Experience.** 1975.

GOODHART, Michael; CAMPBELL, Tom; EWING, K. D. (orgs.). **The Cambridge Handbook of Human Rights.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Aclaraciones a la ética del discurso.** Madrid: Editorial Trotta, S.A., 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia. Entre Facticidade e Validade.** S.l.: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1

HABERMAS, Jürgen. **Teoria da ação comunicativa.** São Paulo, SP: Editora Unesp, 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade E Justificacao. Ensaio Filosoficos.** São Paulo: Loyola, 2004.

HEGEL, G. W. F. **Filosofia do direito.** São Paulo: Edições Loyola, 2010.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública : alguns estudos de casos (recurso eletrônico).** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos.** 1a ediçãoed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LINDBLOM, Charles E. **O Processo de Decisão Política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina S. (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** 1a. eded. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2010.

- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 298, 1972. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/974990?origin=crossref>. Acesso em: 18 nov. 2025.
- LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. México D.F: Herder Editorial, 2007.
- LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: Esboço de uma teoria geral**. [S. l.]: Editora Vozes, 2021.
- MANIN, Bernard. Legitimidade e Deliberação política. *In*: DEMOCRACIA DELIBERATIVA. São Paulo: Singular, 2007.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Malheiros, 2014.
- MEYER, John W. **Theories of the state and the state of theories**. In: HALL, John A.; IKENBERRY, G. John (eds.). *The State*. Buckingham: Open University Press, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2011.
- MESSE, Konrad. **A Força Normativa Da Constituicao**. [S. l.]: Safe, 2001.
- MORIN, Edgar. **O Método 1: a Natureza da Natureza**. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- MUZZI, Débora. **Tipologia de Políticas Públicas: Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi**. 2014. Dissertação. Mestrado em Gestão Pública - Escola de Gestão ISG, Lisboa, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/7097>. Acesso em: 18 nov. 2025.
- NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 10. ed. SÃO PAULO, SP: Atlas, 2020.
- NOHARA, Irene. **Para doutora em Direito do Estado, não há inovação na reforma Administrativa - CONDSEF**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.condsef.org.br/noticias/para-doutora-direito-estado-nao-ha-inovacao-reforma-administrativa>. Acesso em: 18 nov. 2025.
- NOHARA, Irene Patricia. **Reforma Administrativa E Burocracia: Impacto da Eficiência na Configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.
- OECD; OPSI. **Core Skills for Public Sector Innovation: A Beta Model**. Paris: OECD Publishing, 2020.
- PEREIRA, Anna Carolina Migueis. **Servidores públicos no Brasil: lições do institucionalismo para a compreensão e a transformação do regime jurídico da função pública**. 2022. Tese de Doutorado - Universidade do Estado do Rio de Janeiro Centro de Ciências Sociais: Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2022.
- PROGEP. **PDP 2025**. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.ifsul.edu.br/normativas-proex/item/3019-pdp-2025>. Acesso em: 18 nov. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues. **A Construção da Gestão Compartida: o uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público.** 2006. 319 f. 2006. Dissertação (Mestrado) - Dissertação (Mestrado em Direito)– Universidade de Santa Cruz do Sul–UNISC., [s. l.], 2006. Disponível em: Acesso em: 21 out. 2025.

RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas.** Belo Horizonte, MG: Editora Fórum, 2023.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica das políticas públicas e sua relação com os serviços públicos. *In: POLÍTICAS PÚBLICAS E MATRIZ PRAGMÁTICO-SISTÊMICA: OS NOVOS CAMINHOS CIENTÍFICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL.* Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo Editora Ltda., 2018.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2021.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas - Coleção Folha Explica.** São Paulo, SP: Publifolha, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia - Coleção Reinventar a Emancipação Social.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *In: DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS.* Santa Cruz do Sul: Universidade De Santa Cruz Do Sul. Unisc, 2008. (Tomo 3).

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** [S. l.]: Cengage Learning, 2021.

SINDSEPE. **Sindsepe / RS.** [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www.sindsepers.org.br/>. Acesso em: 18 nov. 2025.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial Salarial Público-Privado e Desigualdade de Renda Per Capita no Brasil. **Est. Econ.** São Paulo, vol. 43, n. 1, jan-mar 2013 (Souza só achei esse)

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It.** New York, NY: Basic Books, 2000.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert. **Ética e Administração pública: Uma Abordagem a partir de Três Modelos Normativos,** Rio de Janeiro: Enanpad, 2013.