

# O Estado, os Serviços Públicos e a Administração de Pessoal.

*\* Advogada Sanitarista, Assessora da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do MINISTÉRIO DA SAÚDE*

*Lia Celi Fanuck\**

## INTRODUÇÃO

O presente texto se propõe a uma abordagem que permita aos profissionais, dirigentes e responsáveis por setores de recursos humanos de órgãos públicos efetuar uma análise que contemple três vertentes: o Estado, os serviços públicos e a administração de pessoal.

Em uma primeira aproximação, tratar-se-á, ainda que sem nenhuma pretensão a um estudo aprofundado, desta entidade denominada Estado.

A seguir, uma breve exposição do que representam, em relação aos poderes, competências e atribuições do Estado, o conjunto dos serviços públicos.

Finalmente, será trazida a questão da administração de pessoal no setor público, entendida esta atividade como o meio através do qual busca o Estado organizar seus agentes no sentido de ser alcançada a finalidade da administração pública que, por sua própria e genuína função, dirigir-se-á, sempre e exclusivamente, para a consecução do bem-comum, para a satisfação das necessidades, interesses e direitos da coletividade.

## SUBTEMA I: O ESTADO

Na definição que é oferecida pelo direito constitucional, Estado é a organização juridicamente soberana de um povo em um dado território.

O Estado moderno, o Estado que exerce o poder e a soberania nos limites e de acordo ao Direito é o chamado Estado de Direito.

Significa esta denominação que o Estado atua orientado por um princípio de autodelimitação, que se traduz na edição de leis obrigatórias para toda a coletividade e também para o próprio Estado.

A constituição, como o sistema de normas estruturais de uma dada sociedade política, revela e explicita as bases do Estado. É neste documento, quando se apresenta na forma escrita, que se encontram as diretrizes máximas e invioláveis e que expressam a autodelimitação do poder estatal.

Para que exista o Estado é imprescindível que a coletividade exerça o poder político que encontra sua maior expressão na elaboração da carta constitucional.

O Estado moderno, afora ser um Estado de Direito, caracteriza-se por chamar a si a tarefa de estimular a satisfação das necessidades coletivas.

É um Estado que intervém para promover a igualdade de condições e situações económico-sociais, reconhecido, na atualidade, como o Estado do bem-estar, que regula o exercício do conjunto de direitos, atividades e garantias, da coletividade, condicionando-as à sua função social.

O poder do Estado é uno, daí decorrendo que todos os atos estatais se revestem e emanam do mesmo poder.

A consagrada tripartição dos poderes estatais corresponde ao exercício das funções estatais, constituindo-se em modo peculiar ao Estado de Direito de manifestar sua vontade.

Os diferentes órgãos são os instrumentos de que se vale o Estado para executar suas funções descritas na carta magna.

A concepção de Estado moderno repousa sobre duas bases, dois alicerces, representados pela soberania popular e pela divisão das funções estatais.

A popularidade de poderes, distribuídos pelos órgãos que exercem o poder, assim tripartido, mas que permanece uno, localiza-se no Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo e é reconhecida como o controle que reciprocamente atinge uns aos outros.

As garantias do indivíduo, frente ao poder soberano e supremo do Estado, consubstanciam-se e logram eficácia na separação dos poderes.

Estas garantias, inscritas em todas as constituições, limitam o poder de governo, pois que representam as normas com que a nação governa o Estado.

Para a temática que aqui se pretende explorar, não se requer incursão maior quanto à concepção do Estado, e deixadas de lado as questões referentes ao Legislativo e ao Judiciário, dar-se-á início ao segundo tópico a ser abordado neste texto que se situa no âmbito do Poder Executivo, pois que concerne à Administração Pública.

## SUBTEMA II: OS SERVIÇOS PÚBLICOS

O poder executivo apresenta como competência prevalente o exercício de todos os atos que se direcionam ao cumprimento da função administrativa.

A administração pública pode ser entendida como a atividade que desenvolvem os órgãos que compõem o Poder Executivo com vistas à consecução da finalidade do Estado, traduzida na satisfação do interesse social e no cumprimento de suas obrigações fundamentais de Estado.

No dizer de Hely Lopes Meirelles “os fins da administração se consubstanciam na defesa do interesse público”. Os

atos administrativos, de qualquer espécie, praticados sem o respaldo do interesse público, configuram desvio de finalidade.

A administração pública se orienta por um elenco de princípios, dentre os quais figura o princípio da finalidade, de forma que sua atuação, em qualquer ato que lhe exteriorize a vontade só pode ser lícitamente praticado se destinado ao seu precípuo objetivo, representado pelo interesse público.

O contraste que se estabeleça entre o ato e a sua finalidade torna-o passível de ser atacado através do controle judicial, e também pela via da ação popular, que é meio especial, constitucional de que está munido todo o cidadão nacional para exigir a anulação de ato administrativo que, ao divorciar-se da sua finalidade, mostre-se lesivo a patrimônio público que se inclui no que seja interesse da coletividade.

Graves e pesados são os encargos daqueles que têm atribuição de gerência sobre bens e interesses da sociedade. Se de um lado lhes são conferidos poderes para o eficaz desempenho de suas atribuições, de outro, se lhes impõem deveres.

Considerando ser este poder oriundo de um ordenamento jurídico marcado pela supremacia tal qual é a constituição, o seu exercício apresenta-se como um dever. Há, assim, em relação à administração pública o que o citado autor denomina de "obrigação de atuar".

No campo da administração pública, a cada porção de poder distribuído corresponderá sempre igual ou maior porção de dever exercê-lo de forma eficiente, honesta e dirigida no sentido do bem comum, que é a própria razão em que se funda o poder conferido.

É para a prestação dos serviços necessários ou úteis à coletividade que se concebe a Administração Pública. Fora desta função não é justificável a presença deste organismo.

É através da prestação dos serviços públicos e também dos serviços de utilidade pública respectivamente, os primeiros essenciais à vida da comunidade e os últimos, úteis ou coninentes que realiza a administração pública os seus fins.

Considerando a clientela a quem se dirige o presente trabalho, somente será tratado neste capítulo o que é pertinente aos serviços públicos, isto é, aqueles que o Estado, através da administração, presta diretamente à comunidade, por lhes reconhecer essenciais à satisfação de necessidades, também essenciais, tanto da sociedade como do Estado.

Estes são os serviços considerados privativos do Poder Público, para os quais se encontra vedada a forma delegada de execução.

No elenco dos serviços que são típicos, próprios e, por isto, privativos, situam-se os serviços dirigidos à preservação da saúde pública, por ser esta uma atribuição do Estado.

Hely Lopes Meirelles, administrativista, em cuja obra se encontra a consulta básica, referente a este subtema, alinha quatro requisitos ou princípios insitos ao serviço público de que se está tratando. São eles:

- I – Princípio de permanência que impõe a continuidade no serviço;
- II – Princípio da generalidade que estabelece serviço igual para todos;
- III – Princípio da eficiência que exige adequação e resolubilidade do serviço;
- IV – Princípio da cortesia que se traduz em bom atendimento e digno tratamento para com o público.

Em relação a este último princípio, o mencionado autor faz um destaque para afirmar que os direitos dos usuários se configuram como direitos civis que dão ensejo à exigibilidade da prestação do respectivo serviço frente aos órgãos aos quais foram cometidas as atribuições pertinentes.

A competência para a prestação dos serviços públicos, da espécie que aqui se examina, encontra-se distribuída pelas três esferas da administração pública, ou seja, federal, estadual e municipal.

Para a realização destes encargos, para a execução desta função o Estado, através da administração pública, que é o instrumental de que se vale para pôr em prática as opções políticas do governo, utiliza-se dos agentes públicos, recursos humanos, selecionados dentro a coletividade, através de formas legalmente estabelecidas, que visam garantir aos usuários o cumprimento do dever do Estado, de acordo com os princípios já mencionados, e para os próprios agentes, a igualdade de oportunidade de ingresso na função pública.

### SUBTEMA III: A ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

Face à ênfase que se pretende imprimir à atividade desempenhada pelos agentes públicos, justifica-se iniciar esta terceira parte do texto com uma citação retirada da obra de Ruy Cirne Lima, que afirma “Toda função pública representa a execução continuada e permanente da tarefa do Estado para realização de seus fins.”

É em relação a esta atribuição que se desenvolverá o enfoque da administração de pessoal no setor público pois que somente da significação desta função é que se poderá redescobrir um papel para os agentes públicos, funcionários e servidores, recuperando sua dignidade frente a sua própria categoria e frente à sociedade.

Os agentes públicos não são senão as pessoas que o estado, através da Administração, recruta para o desempenho das funções atribuídas aos diferentes órgãos. O agente titulariza o cargo de que se utiliza o órgão para o cumprimento de suas finalidades frente à coletividade.

Os usuários, membros da comunidade nacional e demais pessoas que tenham residência, permanente ou temporária, no país, são os legítimos destinatários dos serviços públicos, sendo este fator o que prende a atuação dos agentes públicos à

população e clarifica o fundamento da relação estabelecida entre o servidor e a administração que é o interesse público.

A função pública está organizada para prestar os serviços requeridos pela sociedade e reconhecidos como dever do Estado, não podendo, sem desvio de finalidade, deslocar-se, para os ocupantes dos cargos e empregos, este objetivo.

O funcionalismo público, abrangidos af todos os agentes públicos das diferentes espécies e regimes laborais ou empregatícios, é meio e não fim da administração, pois que esta existe para a prestação dos serviços públicos.

É exatamente nesta finalidade que reside a legitimidade, a justificativa e a razão de ser dos agentes.

É na medida desta relevância que se reconhecem prerrogativas, garantias e demais vantagens dos servidores públicos e jamais em face a conquistas próprias das diferentes categorias profissionais que integram os quadros de pessoal da administração pública.

Distanciando-se a função pública da sua finalidade básica, dá ensejo a que os interesses de grupos profissionais prevaleçam sobre o interesse público, instalando, no âmbito da administração de pessoal, distorções que se têm revelado, frequentemente nocivas, podendo provocar deformidades que comprometem e inviabilizam qualquer medida ordenadora, assim como afastam o mérito, a progressão e a avaliação. Como elementos de relevo nos planos de cargos e salários, onde passam a imperar os títulos.

O corpo de servidores públicos, organizados em carreiras ou simplesmente compondo quadros funcionais, representam o instrumento de que se valem os serviços públicos para o cumprimento de seus objetivos.

Esta afirmação não significa adotar uma concepção mecanicista ou reducionista, que concebe seres humanos como peças de uma engrenagem, sem vida, sem aspiração, sem posicionamento, sem liberdades. Mais do que não ser isto, é pretender identificar, na finalidade do serviços públicos e sua essencialidade para a população, a importância, o destaque e a imprescindibilidade dos agentes públicos.

Quando os métodos, formas e critérios de administração de pessoal são utilizados pelo setor privado, seguem a lógica do lucro que está presente nas diferentes instâncias da empresa. Isto não está a significar que é o lucro o fator que move a força de trabalho, pois que este, na maior parte das vezes, sequer é do seu conhecimento, e em número menor ainda de situações, oferece a possibilidade de acesso ou participação para os trabalhadores que o produzem.

A efetividade do desempenho da mão-de-obra empregada no setor privado, realiza-se sob a ótica do controle exercido por um sistema de gerenciamento que é interno ao próprio processo de produção.

O propósito que orienta a administração de pessoal no setor público assenta-se sobre a resposta, conhecida como capacidade resolutiva, que os serviços oferecem, frente a uma problemática determinada e que tem por fonte geradora as necessidades da população.

A competência para organização dos quadros de pessoal necessários e, às vezes, estratégicos para um dado campo de atribuições, está deferida à entidade estatal a que pertencem os serviços, distribuindo-se desta forma, pelos três níveis do poder público, federal, estatal, municipal.

Em qualquer dos casos, porém, seja esta atribuição exercida pela União, pelas Unidades Federadas ou pelos municípios, pevalecem as normas gerais contidas na Constituição Federal e que são de observância obrigatória.

Entretanto, ainda que constando como preceito constitucional que o Regime predominante para disciplinar as relações empregatícias, estabelecidas entre os agentes da administração e a entidade estatal será o estatutário, um elenco de outras modalidades veio sendo admitido para serviços temporários e para funções técnicas especializadas.

No âmbito federal, a promulgação da Lei 6185/74, instituiu o regime trabalhista para todos os servidores, salvo quanto a atividades inerentes ao Estado, como Poder Público, sem correspondência no setor privado.

Introduzida legalmente esta alternativa, verifica-se quase um abandono do regime estatutário, primordial e preferencial para reger a organização do funcionalismo público.

Largamente utilizada esta possibilidade, na medida em que reduzidos são os campos em que a iniciativa privada não tem atuação, desfigurou-se toda a lógica da administração de pessoal do setor público.

Na esteira aberta aos órgãos públicos para a composição dos seus quadros, foi sendo perdida a concepção mais relevante dos próprios serviços públicos que, na atualidade, reproduzem-se como se fosse esta sua função, expandem-se abrindo crescentes possibilidades de absorção de mão-de-obra, sem a correspondente realização de sua finalidade.

A constatação desta realidade é bastante para que se possa aquilatar as dificuldades que cercam a questão da organização dos quadros funcionais e a desvalorização que passaram a sofrer as formas de recrutamento e seleção, a efetividade de estágio probatório e treinamento de ingresso e, sobretudo, o desaparecimento do concurso como forma preferencial de ingresso.

As normas, presentes e inscritas na Constituição Federal, atendem a uma dupla dimensão, pois que se destinam tanto à proteção dos interesses que os serviços representam para a sociedade, como à proteção dos próprios servidores do Estado. O equilíbrio necessário a esta relação é buscado através de re-

gramento próprio à administração do setor público, que, no dizer de Hely Lopes Meirelles, é estabelecido para que, de um lado os agentes “não se armem de vantagens prejudiciais ao serviço público e de outro o Estado não amesquinhe aqueles que o servem”.

Questão de destacada importância é a referente à acessibilidade aos cargos públicos que constitucionalmente está garantida a todos os brasileiros, estabelecendo uma condição de igualdade entre os nacionais.

Por sua vez o acesso aos cargos públicos sujeita-se ao preenchimento de requisitos estabelecidos em lei, e que corresponderão à especificidade dos serviços para os quais se efetua o recrutamento. Portanto, precede a esta atividade, um apurado diagnóstico quanto às capacidades técnicas profissionais ou operacionais necessárias aos serviços, pois que, a partir desta avaliação obter-se-á o que já se consagrou chamar de perfil profissional e/ou ocupacional que emitirá as diretrizes para a definição dos requisitos a serem exigidos no processo de recrutamento.

O primeiro ingresso em cargo público realizar-se-á, por concurso, que é o meio técnico de que lançam mão os órgãos da administração pública para obterem, de um lado, profissionais capacitados, adequados para as funções específicas e de outro, para garantir o princípio da isonomia que profbe sejam estabelecidas exigências que introduzam condições discriminatórias.

Pela autoridade reconhecida ao administrativista Hely Lopes Meirelles, cabe trasladar na íntegra suas palavras “Pelo concurso se afastam, pois, os ineptos e os apaniguados, que costumam abarrotar as repartições num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder, leiloando empregos públicos”.

A cada nova forma alternativa de meios de ingresso que se abre à administração pública, contornando o método preferencial que é o concurso público, surgem, paralelamente, indesejáveis possibilidades de que desvios e distorções sejam praticados.

Desde a vigência da Constituição atual, 1967, a realização de concursos públicos exige que a seleção seja baseada em provas, ou provas e títulos, vedada a modalidade que considere tão somente os títulos.

Ao lado desta proibição, outra disposição constitucional veda que seja acolhida, em matéria de concurso, a concessão de vantagens ou privilégios a determinadas pessoas ou categorias de funcionários, porque equivalerá a criar desigualdade entre os concorrentes, com ofensa inequívoca a preceito constitucional.

Não é, entretanto, o concurso a única modalidade de recrutamento de que se pode valer a administração para o pre-

enchimento dos seus cargos, porém, a opção pelo concurso obrigará ao respeito e ao cumprimento de regras próprias.

É importante realçar que somente aqueles investidos em cargos públicos, de caráter efetivo, é que adquirem estabilidade.

Em decorrência do ingresso, sobretudo se este se efetivou através de concurso ou outro processo seletivo menos solene, submeter-se-á o novo funcionário ou servidor ao estágio probatório, que não é senão um prolongamento da fase de seleção, por ser um período de prova para aqueles que, efetivamente, estejam aptos para o desempenho da função pública.

Pela articulação identificada entre estes dois momentos, mostra-se necessário um ajustamento entre os critérios para aprovação nos concursos e os critérios de avaliação probatórios.

Desvinculadas estas duas fases de um processo que é o único, será reduzir ambas a mera processualística, sem nenhum resultado finalístico.

Com frequência se vê a administração obrigada a desenvolver treinamento de ingresso, em particular, quando os recursos humanos de que necessita não se encontram disponíveis no mercado de trabalho. Então, superada a primeira fase do processo seletivo, tem início um período de capacitação em que os candidatos selecionados preliminarmente, recebem treinamento, possibilitando sua adequação ao perfil dos serviços.

Também neste tipo de procedimento verifica-se e deve atender-se à exigência de uma harmonização com o concurso, para que não se venha a constatar ao término de todas as etapas, a inexpressividade dos resultados.

Qualquer que seja a forma de seleção pelo qual opte, o Poder Público, defronta-se quotidianamente com o fantasma do clientelismo, porque este beneficia o processo seletivo feito à sombra do protecionismo, do favoritismo, do privilégio pessoal. Fica ao resguardo de qualquer exigência que obrigue classificação, ou escolha dos melhores candidatos.

É claro que, em inúmeros casos, valoriza-se a confiança como a qualidade mais importante nos pretendentes e não é de rejeitar-se esta posição. Entretanto é aconselhável que este critério se reserve para o preenchimento daqueles cargos que se revestem deste caráter e que, por isto mesmo, não dão direito à permanência, à estabilidade, sendo demissíveis seus detentores quando cessada a relação de confiança que justificava sua nomeação.

Outra, porém, tem sido a postura dos órgãos públicos, pois que já se tornou hábito incorporar nos quadros permanentes centenas de serviços eventuais, temporários e mesmo ocupantes de cargos de confiança.

Esta prática, que já se estende por várias décadas, transformou quase que completamente os princípios que direcionaram a administração de pessoal no setor público, trazendo

prejuízo tanto aos serviços públicos quanto aos agentes que os desempenham, porque provoca, paulatinamente, o desaparecimento de reais direitos e, principalmente, da dignidade indispensável ao seu exercício.

No momento em que se retoma como elemento fundamental a uma proposta de reforma sanitária, a questão dos recursos humanos para a saúde, é imprescindível submeter a uma reapreciação radical todos estes fatores e a este propósito se destina o texto elaborado.

Como fecho do trabalho, cabe a afirmação de que valerá a pena o esforço e, sobretudo, de que não se poderá pretender nenhuma efetiva transformação se não for enfrentada com destemor e, particularmente, com critérios que se fundem no interesse coletivo, a administração de pessoal, coerente com o reatamento de uma relação de solidariedade e compromisso entre os agentes públicos e a sociedade.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. BASTOS, C.R. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 1984.
2. LIMA, R.C. *Princípios de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1982.
3. MEIRELLES, H.L. *Direito administrativo brasileiro*. 11. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1985.
4. MELLO, C.A.B. de *Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1984.
5. MELLO, C.A.B. de *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.