ENTREVISTA

CONSELHEIRO FELIPE PUCCIONI

MEMBRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRJ)

‘A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços no sentido do fortalecimento do controle das ações governamentais pelos cidadãos’



Membro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) desde 2017, Felipe Puccioni é o primeiro conselheiro proveniente da carreira de conselheiro-substituto na Corte carioca. É mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, especialista em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ e bacharel em Matemática Pura pela mesma instituição e em Direito pela FGV. Cursando PhD em Estudos do Desenvolvimento na Universidade de Cambridge, o conselheiro é o entrevistado desta edição da Revista do TCE-RJ.

Na entrevista, aborda o fortalecimento dos Tribunais de Contas e o desenvolvimento de *accountability* no Brasil, fala sobre sua formação acadêmica multifacetada e conta como tem sido a experiência de cursar PhD na mesma universidade por onde passaram 124 vencedores de Prêmios Nobel. O conselheiro também discorre sobre um estudo empírico que realizou com dados de todos os Tribunais de Contas do Brasil e evidenciou uma associação positiva entre um percentual maior de servidores concursados e maior produtividade e independência das Cortes.

O senhor prestigiou o TCE-RJ, ao escolher a Revista Síntese (que precedeu a atual Revista do TCE-RJ), do primeiro semestre de 2019, para publicar seu artigo “*Accountability* e Tribunais de Contas: evolução”. Qual a relação entre o fortalecimento dos Tribunais de Contas e o desenvolvimento de *accountability* no Brasil?

A Constituição da República de 1988 trouxe grandes avanços no sentido do fortalecimento do controle das ações governamentais pelos cidadãos. Vários mecanismos de participação popular foram criados com o advento da atual Carta Política, como a ação popular, os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, o plebiscito, a iniciativa popular das leis. E instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Contas ganharam grande destaque. Após um longo período de Regime Militar, havia, finalmente, a obrigatoriedade de prestação de contas pelos governantes e, ainda, a possibilidade de sofrerem sanções pelo descumprimento das leis e regras, isto é, a ideia de real *accountability* começava a se desenvolver no Brasil.

Aliás, o termo *accountability*, apesar de já existir em dicionário inglês de 1794, apareceu na realidade brasileira apenas ao fim do século XX com a Carta Magna de 1988.

A posição das principais disposições sobre o controle externo é esclarecedora do propósito do constituinte (LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 2015). O controle externo não foi colocado no Título referente à “Organização do Estado”, ou no Capítulo da “Administração Pública” (Título III, Capítulo IV), nem entre as normas referentes às finanças públicas (Capítulo II do Título VI). Porém, foi inserido no Título IV – “Da Organização dos Poderes”, no Capítulo I – “Do Poder Legislativo”. Essa vinculação ao Legislativo se deve a uma das funções tradicionais do Legislativo, que é controlar a Administração Pública.

Os principais artigos sobre controle externo e Tribunais de Contas constam de uma seção própria dentro do capítulo dedicado ao Poder Legislativo, não constituindo uma subseção dos tópicos dedicados ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, indicando que o Tribunal de Contas da União é órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional, mas não lhe é subordinado (LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 2015).
Um fato marcante no desenvolvimento da *accountability* dos Tribunais de Contas no Brasil foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 (Lei Complementar nº 101/2000), impondo limites e condições para a administração das receitas, despesas, gastos com pessoal, dívidas, planejamento e transparência, além de responsabilização dos que a descumprirem. O parecer prévio do Tribunal de Contas da União emitido em 2015 apontou vários descumprimentos dessa lei como fundamento para a rejeição das contas da presidente Dilma Rousseff de 2014.

A sociedade civil brasileira tem participado mais ativamente do controle das ações governamentais e tem caminhado em direção ao *accountability* após a Constituição de 1988. Exemplo marcante foi o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em que, pela primeira vez, os cidadãos puderam exercer um controle concreto e robusto sobre o principal governante do pais.

Accountability no Brasil caminha pari passu com o fortalecimento dos Tribunais de Contas. Essa interseção fica mais aparente com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em que o Tribunal de Contas da União emitiu, em 2015, Parecer Prévio recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das contas de 2014 do Chefe do Poder Executivo Federal. Esse exemplo deixa clara a crescente importância e influência dos Tribunais de Contas na democracia brasileira bem como o fortalecimento concomitante do processo de *accountability.*

O atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira demanda a prestação de contas de todos que utilizem, gerenciem, arrecadem, guardem, administrem ou causem danos ao erário público, e a punição caso haja malversação do dinheiro público, o que claramente se amolda ao entendimento sobre o conceito de *accountability.*

No mesmo artigo, o senhor afirma que “verificou-se, através da análise histórica, que o controle da gestão pública não teve, muitas vezes, qualquer relação com *accountability*”. Por que isso ocorreu? Como essa dissonância foi superada?

Accountability é um conceito totalmente relacionado à democracia e depende em grande medida de efetivos controles sobre os que detêm o poder. Não é possível imaginar uma ditadura em que os governantes prestem contas à sociedade sobre sua administração e menos ainda que possam ser punidos por seus erros. Mas é obvio que ditadores se va-

lem de firmes controles para evitar desvios de seus subordinados. Assim, a ideia de controle não necessariamente está relacionada à de accountability. Os períodos de ditadura são marcados pela ausência da prestação de contas pelos governantes e muito menos responsabilização dos que detêm o poder. Isto é, não há *accountability*. Assim, não é difícil inferir que na Carta ditatorial de 1937 (Estado Novo) e na Constituição de 1967 (Regime Militar) as atribuições das Cortes de Contas tenham sido reduzidas.

O senhor tem uma formação acadêmica sólida e multifacetada: Engenharia, Computação, Administração Pública, Economia, Matemática, Direito. Como o senhor explica interesses tão diversificados? De que modo eles estão presentes em sua atividade profissional?

Sempre gostei de estudar diferentes áreas do conhecimento. Acho que muitas vezes somos ensinados a nos especializar e, consequentemente, acabamos fechando os olhos para outras áreas do saber. Entretanto, no meu caso, fui bastante estimulado a ver e a perceber diferentes campos do pensamento. Por exemplo, sempre gostei muito de ciências naturais, mas também sempre me interessei bastante pelas ciências humanas. Como resultado, sempre sonhei aplicar as ferramentas das ciências naturais às ciências humanas. E é isso que tenho tentado fazer nos meus estudos.

> "*Accountability* é um conceito totalmente relacionado à democracia e depende em grande medida de efetivos controles sobre os que detêm o poder "

Em 2020, o senhor foi aprovado em um concorrido processo de seleção para o curso PhD "Estudos do Desenvolvimento", no Trinity College, da Universidade de Cambridge. Como foi sua experiência naquela tradicional instituição de ensino inglesa?

A experiência tem sido muito importante para o meu desenvolvimento. Sair da minha zona de conforto e iniciar um PhD em um lugar altamente competitivo como Cambridge foi um pouco assustador, mas, ao mesmo tempo, desafiador. Você acaba se comparando com outros estudantes e passa a se pressionar mais, o que não necessariamente fará você mais produtivo ou criativo. Entretanto, em meu caso, ter minha família ao meu lado foi um diferencial. Sem minha família talvez eu não tivesse suportado a pressão. Felizmente, está tudo caminhando bem. Espero logo poder divulgar os resultados da pesquisa que tenho conduzido no Rio de Janeiro.

Como o senhor se sentiu frequentando as mesmas salas de aula por onde passaram Isaac Newton, Stephen Hawking, Charles Darwin, Alan Turing, 124 vencedores de Prêmios Nobel e diversos primeiros-ministros?

Realmente, nem preciso dizer que me sinto como uma criança em um parque de diversões. Artigos, livros, aulas, prédios históricos, histórias sobre o desenvolvimento da humanidade que aconteceram na pequena cidade de Cambridge, debates sobre o passado, presente e futuro, manifestações, paz, silêncio e muito trabalho apaixonado. É realmente um lugar mágico.

O que o motivou a definir como projeto de pesquisa de seu curso em Cambridge "O padrão ouro das políticas públicas: criando um programa e testando ele através de um experimento aleatório de campo"?

Como disse acima, sempre quis utilizar ferramentas desenvolvidas no âmbito das Ciências Naturais dentro das Ciências Humanas. Dentro desse contexto, fui bastante influenciado pelos ganhadores do Prêmio Nobel de 2019, Esther Duflo e Banerjee, casal de professores do MIT. A partir de diversos experimentos sociais conduzidos no mundo todo, eles ajudaram milhões de pessoas que viviam na pobreza. Esses experimentos se baseiam em uma metodologia muito utilizada na Medicina e nas Ciências da Vida em geral, chamada Randomised Control Trial (RCT) ou experimentos aleatórios controlados. Utilizando um grupo de controle ou contrafactual, essa metodologia permite extrair relações de causa e efeito dos eventos estudados. Com essa ideia em mente, comecei a discutir com os *stakeholders* necessários a possibilidade de esse projeto acontecer. O principal deles foi o presidente do TCMRJ, Luiz Antônio Guaraná. A princípio, minha ideia era utilizar um experimento para tentar discutir o impacto causal da pandemia na vida das pessoas. Sabendo de minha escolha de tema preliminar para desenvolver no PhD, Guaraná me questionou de forma educada, como lhe é peculiar, se eu não achava que a pandemia iria passar e todo o esforço não teria valido tanto a pena. Ele me sugeriu ainda focar em algo que trouxesse resultados permanentes e que pudessem ser usufruídos pela população do Rio. Citou como exemplo a educação pública.

Influenciado pelas palavras de Guaraná, entendi que realmente o melhor a fazer era rediscutir com meu orientador em Cambridge possíveis arranjos e ideias de pesquisa para conduzir um experimento no Rio de Janeiro. Meu orientador na Universidade de Cambridge é o brilhante professor da Faculdade de Economia Tiago Cavalcanti. Ele tem sido um grande incentivador e apoiador. Desde o início tem apoiado a arriscada ideia de conduzir um experimento aleatório de grande porte como uma pesquisa de PhD. Sabendo das minhas dúvidas e da conversa que tive com o presidente de meu tribunal, sábio como é, enviou dois artigos seminais do professor de Stanford Nicholas Bloom. Esses artigos eram a base que eu precisava para começar a todo o vapor a planejar como ajudar as escolas do Rio a melhorarem seu nível de gestão, além de avaliar o impacto dessa possível melhoria no aprendizado dos alunos.

Ainda faltava um patrocinador importante para o projeto, o secretário municipal de Educação, Renan Ferreirinha. Marcamos uma reunião e tudo correu da melhor forma possível. Como Renan cursou economia na Universidade de Harvard, já estava por dentro da revolução que os experimentos estavam gerando na economia e nas ciências sociais em geral. Topou na hora a ideia e prometeu ajudar no que fosse preciso. Surgiu assim uma inovadora parceria entre o TCMRJ e a SMERJ para apoiar a condução de um experimento aleatório de campo com o objetivo de realmente buscar que medidas gerariam a melhoria do aprendizado das crianças.



Atualmente, o conselheiro Felipe Puccioni cursa PhD em Estudos do Desenvolvimento na Universidade de Cambridge

O senhor publicou no Correio da Manhã de 6 de outubro de 2021 artigo intitulado "Concurso público faz a diferença". Qual é essencialmente essa diferença e como viabilizá-la?

Esse artigo foi fruto de um estudo empírico que realizei com dados coletados de todos os Tribunais de Contas do Brasil. Na pesquisa, intitulada "Uma Análise Empírica dos Tribunais de Contas Brasileiros: Capacidades e Desempenho", foi possível evidenciar uma associação positiva entre um percentual maior de servidores concursados e uma maior produtividade e também uma maior independência.

De forma mais direta, em comparação com Tribunais que têm 80%, 90% ou 99% de pessoal concursado, a pesquisa identificou que as Cortes de Contas com percentuais de 40%, 50% e 60% tinham resultados associados a piores indicadores de produtividade e de independência.

Os resultados empíricos confirmam as previsões de Peter Evans. Em seu livro "Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial", de 2004, o pesquisador afirma que adotar uma seleção de funcionários racional e meritória é um ingrediente básico para o desenvolvimento de um país. Afirma o autor que é a falta de burocracia no sentido de Max Weber que afeta o desenvolvimento, e não sua prevalência.