ECG ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ
TCERJ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REVISTA

DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

VOLUME 1 | NÚMERO 2
JUL| DEZ 2020



Conselho Deliberativo do TCE-RJ

Presidente
Marianna Montebello Willeman

Vice-Presidente e Corregedor-Geral
Rodrigo M. do Nascimento

Gabinete dos Conselheiros
José Gomes Graciosa
Marco Antônio Barbosa Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Aloysio Neves Guedes
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo M. do Nascimento

Gabinete dos Conselheiros Substitutos

Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Ministério Público Especial
Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira

Procurador-Geral
Sérgio Cavalieri Filho

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão
Karen Estefan Dutra

Chefe de Gabinete da Presidência
Marcia Cristina Barcellos Loyola

Diretor-Geral de Comunicação Social
Thiago Feres

Diretor de Tecnologia da Informação
Fabio Motta Scisinio Dias

Diretor-Geral de Segurança Institucional
Fernando Vila Pouca de Sousa

Secretário-Geral de Planejamento
Marcio Jandre Ferreira

Secretária-Geral de Controle Externo
Talita Dourado Schwartz

Secretário-Geral de Administração
Lucio Camilo Oliva Pereira

Secretária-Geral das Sessões
Simone Amorim Couto

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
v. 1, n. 2, jul./dez. 2020
É uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins.
Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG, sendo exercido por:
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo M. do Nascimento
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica:
Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas (COPEP)
Alberto de Fontes Tavares Neto, Bruno Fonseca Vilas Boas, Eduardo dos Santos Guimarães, Fernando Graça Klautau de Araújo, Francisco Lopes de Magalhães Júnior, Marcos Ferreira da Silva, Nina Quintanilha Araújo, Patricia Prado Faria, Sergio Lino da Silva Carvalho, Sergio Paulo Vieira Villaça.

Edição: Diretoria-Geral de Comunicação Social - DCS / **Projeto gráfico e diagramação:** Inês Blanchart **/ Fotografias:** Banco de imagens da DCS/TCE-RJ **/ Arte e editoração:** Diretoria-Geral de Comunicação Social - DCS **/ Coordenação:** Patricia Prado Faria **/ Revisão:** Paulo Cesar Bessa Neves e Ilvana Sousa do Amaral (ECG).

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
e-mail: pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas.
Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. / Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, v. 1, n. 2 (2020)- . - Rio deJaneiro: ECG/TCE-RJ, 2020- .

Semestral.
ISSN: 2675-763X (online)
ISSN: 0103-5517 (impresso)
Continuação de: Revista Síntese – ECG/TCE-RJ – v. 1, n. 1, 2006-2019.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.
CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ





SUMÁRIO

6 **EDITORIAL**
Conselheiro Rodrigo M. do Nascimento
(Vice-Presidente do TCE-RJ e
Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ)

8 **APRESENTAÇÃO**
Karen Estefan Dutra
(Diretora-Geral da ECG)

10 **ARTIGOS**

12 **IMPLICAÇÕES E RESSONÂNCIAS SOBRE O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOB A PERSPECTIVA DA AÇÃO PÚBLICA**
Autor: Breynner Ricardo de Oliveira

24 **STANDARDS NA ALTERAÇÃO DE CONTRATOS REGIDOS PELA LEI 8.666/1993 PARA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA PREVENDO MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS**
Autor: Bruno Fernandes Dias

38 **A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEU IMPACTO NAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS CONGRESSISTAS BRASILEIROS**
Autoras: Arlene Oliveira da Silva e Diana Vaz de Lima

53 **PLACAR ELETRÔNICO, MARKETPLACE E O FUTURO DAS LICITAÇÕES**
Autores: Flávio Amaral Garcia e Fernando Barbalho Martins

64 **TRIBUNAIS DE CONTAS E JURIMETRIA: um modelo de análise para as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União**
Autor: Gilson Piqueras Garcia

80 **COMO MOTIVAR SERVIDORES PÚBLICOS? Como a liderança pode ser uma peça-chave para a busca do bem comum no serviço público**
Autora: Juliana Costa de Carvalho

92 **ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO E O SIGNIFICADO ÉTICO DE SER SERVIDOR PÚBLICO**
Autor: Sandro Trescastro Bergue



RODRIGO NASCIMENTO

Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ

Apesar de sabermos que a imprevisibilidade é aspecto inerente à vida de todos nós, chegamos ao final deste ano com a sensação de que 2020 extrapolou nesse quesito. Situações inesperadas, dificuldades inusitadas, desafios complexos apresentam-se com frequência, exigindo de todos rápida adaptação a uma nova realidade. Verificou-se, todavia, que competência, determinação e criatividade ganharam força como recursos de superação. E louvor especial merece o despontamento do espírito de solidariedade, de preocupação com o semelhante, de modo que, sobretudo os mais carentes, tivessem suas necessidades básicas atendidas.

Tenho refletido profundamente sobre o novo cenário mundial que se instalou de março para cá, procurando compreender o que está acontecendo. Mas não apenas eu. São frequentes, nas escolas, na mídia e no círculo acadêmico, debates, lives, publicações de artigos e livros em que são conjecturadas soluções, até agora inconclusivas, sobre comportamentos, cuidados e orientações que diminuam os efeitos da turbulência que nos está desafiando. Constata-se, todavia, que, embora sejamos todos vulneráveis à pandemia, em face das desigualdades sociais, ora exponencialmente acentuadas, a doença tem provocado impactos mais nocivos entre os que têm mais dificuldade de se proteger.

Logo que eclodiu a pandemia, o TCE-RJ não hesitou em adotar as medidas necessárias para preservar seus servidores, jurisdicionados, colaboradores e suas famílias, incorporando, entre outras providências, o trabalho remoto, de imediato muito bem assimilado, levando em conta as prescrições das autoridades sanitárias. Mais recentemente, foi editado o Ato Normativo Conjunto PRS/CGE nº 004/2020, com alterações na terceira etapa do Plano de Retomada das Atividades Presenciais do TCE-RJ, definindo as condições dos colaboradores aptos a exercer as atividades presenciais, em clara demonstração de respeito e zelo para com seu maior patrimônio: nossos servidores.

É cediço que, conforme prescrito no art. 2º do seu Regimento Interno, "compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, órgão de controle externo, em auxílio à Assembleia Legislativa e às Câmaras Municipais sob sua jurisdição: I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, e dos Municípios sob sua jurisdição, e bem assim, das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelos referidos Poderes, os fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; II - exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, e das demais entidades referidas no inciso anterior", entre outras atribuições.

Para o fiel cumprimento de seu papel constitucional, mesmo em uma época de grandes dificuldades, sobretudo em razão dos desdobramentos inerentes ao isolamento social, o TCE-RJ precisou ajustar prazos e procedimentos, investir em tecnologia, capacitar seu quadro de servidores para novos métodos, técnicas e procedimentos de auditorias. Nessa direção, estreitou vínculos de cooperação com outras instituições que atuam nesse mesmo segmento de controle externo, como o Ministério Público (MPRJ), a Procuradoria-Geral (PGE-RJ), a Secretaria Estadual de Polícia Civil, outros Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas da União, tendo por objetivo garantir à sociedade a adequada utilização dos recursos públicos, principalmente em áreas vitais como saúde, no momento em primeiro lugar, educação, transporte e segurança da população, além do exercício profícuo da atividade administrativa, em consonância com boas práticas de gestão e inovação.

No exercício de sua função fiscalizadora, cabe destacar que, como 2020 é o ano de término de mandato dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, o TCE-RJ, por meio da análise do módulo "Término de Mandato", verificará rigorosamente o cumprimento, pelos agentes públicos, das regras inerentes ao último ano de mandato, no que diz respeito a atos e fatos praticados com repercussão direta ou indireta no desempenho das finanças públicas e de assunção de despesas. Além dos Poderes, estarão sob observação Fundos Especiais, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

No entanto, além desse viés necessariamente fiscalizador do TCE-RJ, o Tribunal desempenha um importante papel orientador, com expressivo investimento nas funções preventiva e pedagógica. Nessa perspectiva, que julgo fundamental, a Escola de Contas e Gestão oferece aos servidores do TCE-RJ e aos jurisdicionados oportunidade de aprendizagem contínua, de capacitação, de aprimoramento profissional, para que exerçam suas competências alinhadas à missão da instituição a que servem. Mesmo durante a pandemia, os cursos da Escola não foram interrompidos, passando da modalidade presencial para a modalidade exclusivamente a distância, alcançando número recorde de afluência. Não faltam exemplos dessa visão cooperativa, aproximativa, sinérgica, que consideramos a essência da relação entre o poder público e a sociedade.

O TCE-RJ trilha o caminho de uma instituição aberta, que interage com a sociedade e valoriza parcerias para troca de experiências e aproveitamento mútuo de expertises específicas. Nossa Biblioteca Sergio Cavalieri Filho atende ao público interessado no estudo da administração pública e controle externo. O Plano Estratégico 2020-2023, que direciona as ações do Tribunal, realça a consolidação da instituição como promotora do aprimoramento da gestão pública e governança, como também a ampliação da transparência e do controle social. O Plano encontra-se disponível no Portal da Transparência do TCE-RJ e, para incentivar a participação da sociedade, o Tribunal criou o Portal de Dados dos Municípios e o Portal de Dados do Estado.

Ainda nesse esforço por transparência, de 16 de novembro a 4 de dezembro, o TCE-RJ realizou, por meio da Secretaria-Geral de Planejamento e da Escola de Contas e Gestão, o ciclo de palestras "Controle Social: ferramentas do TCE-RJ para o cidadão", com foco na ampliação do público formado por cidadãos, entes jurisdicionados, conselhos estaduais e municipais de diversas áreas. O propósito da ação é multiplicar, por meio do domínio de ferramentas de fomento ao controle social, os agentes que exercem efetivamente a fiscalização da gestão pública e dos recursos públicos, por cujo desempenho todos devem se sentir responsáveis.

Fruto do diálogo associativo com outras entidades, o TCE-RJ, a ECG/TCE-RJ e a SETUR-RJ iniciaram em agosto o Ciclo de Palestras do Programa de Capacitação para Excelência em Gestão do Turismo Fluminense, em continuação à capacitação oferecida aos órgãos de turismo dos Municípios fluminenses em 2019. Esse Ciclo de Palestras on-line tem por objetivo buscar e discutir alternativas para fortalecer o turismo, melhorar a gestão do turismo e otimizar seus resultados para toda a sociedade, em um estado vocacionado ao desenvolvimento da indústria do turismo. Além do TCE-RJ, ECG/TCE-RJ e SETUR-RJ, a programação contou com palestrantes de diversas outras instituições, como UFF, UFRRJ, Unirio, Uerj e Sebrae.

Ainda nesse painel de integração, desenvolvimento e fortalecimento de ações visando a formar um quadro de servidores cada vez mais qualificado, tivemos a satisfação de convidar os servidores públicos a participar do curso "PPP para o Desenvolvimento 2.0: Implementando Soluções no Brasil, América Latina e Caribe", destinado aos interessados em adquirir conhecimentos sobre o planejamento, o projeto e a implementação de Parcerias Público-Privadas (PPPs), modelo de contratação com potencial de contribuir para a ampliação da infraestrutura no país e a melhoria da qualidade de vida do cidadão. Trata-se do primeiro Massive Open Online Course (MOOC), transmitido pela plataforma de educação a distância do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDBx). Com carga horária de 30 horas assíncronas, com início em 3 de novembro e término em 15 de dezembro de 2020, o curso, gratuito e em português, contou com a coordenação da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI do Ministério da Economia.

Espelho do propósito do TCE-RJ de gerar e disseminar conhecimentos, capacitar e fomentar servidores públicos conscientes e motivados, refletir e construir soluções que propiciem à Administração Pública a prestação de serviços de alto nível à sociedade, ampliar e consolidar parcerias, estreitando fecundos relacionamentos institucionais, vem a lume mais uma edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, pela qual nutro especial satisfação. Os artigos abordam temas variados da Administração Pública, de forma fundamentada e propositiva, com sugestões práticas e exequíveis e ampla possibilidade de contribuir para o exercício eficaz do sistema de controle. Além disso, causa-nos satisfação verificar que escolas de governo e outras conceituadas instituições do país, das quais nossos articulistas são membros ativos, estão voltadas para estudos semelhantes aos que empreendemos no âmbito do TCE-RJ, sinal do acerto de nossa visão de Administração Pública e da correção das propostas de rumo inseridas em nosso Plano Estratégico 2020-2023.

Os autores dos artigos publicados na edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, referente ao segundo semestre de 2020, têm sólida formação acadêmica, ocupam posições de relevo nas instituições em que atuam, revelam indubitável maestria na Administração Pública. A todos, que nos honraram com a escolha de nossa Revista para divulgação de seus estudos, nossa gratidão, homenagem e reconhecimento pela excelência do trabalho que desenvolvem, com vistas ao aprimoramento da gestão pública e do controle externo em nosso país.

Abre esta edição da Revista do TCE-RJ o artigo intitulado "Implicações e ressonâncias sobre o campo da avaliação de políticas sob a perspectiva da ação pública", de Breynner Ricardo de Oliveira, Doutor em Educação pela UFOP; em seguida, o artigo "Standards na alteração de contratos regidos pela Lei 8.666 para a inclusão de cláusula prevendo métodos alternativos de solução de controvérsias", elaborado por Bruno Fernandes Dias, Procurador de Estado do Rio de Janeiro e Doutor em Direito pela UERJ; o terceiro artigo, "A reforma da previdência e seu impacto nas aposentadorias e pensões dos congressistas brasileiros", tem como autoras Arlene Oliveira da Silva, Auditora do TCE-BA, Especialista em Contabilidade e Controle Aplicados ao Setor Público pela UCSAL, e Diana Vaz de Lima, Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UnB, Doutora em Ciências Contábeis pela UnB/UFPB/UFRN com Programa de Pós-Doutoramento em Contabilidade e Controladoria pela FEA-RP/USP; o quarto artigo, "Placar Eletrônico, Marketplace e o Futuro das Licitações", é uma produção conjunta de Flavio Amaral Garcia, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra e Professor de Direito Administrativo da FGV, e Fernando Barbalho Martins, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Direito Público pela UERJ e Professor convidado de Direito Administrativo da FGV.

Em continuação, o quinto artigo, sob o título "Tribunais de Contas e Jurimetria: um modelo de análise para as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União", foi concebido por Gilson Piqueras Garcia, Coordenador Técnico da EGC e Auditor de Controle Externo do TCM-SP, Doutor em Ciência e Tecnologia pela Unesp, Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela USP; o sexto artigo, "Como motivar servidores públicos? Como a liderança pode ser uma peça-chave para a busca do bem comum no serviço público.", nos foi apresentado por Juliana Costa de Carvalho, Doutoranda em Administração Pública e de Empresas – FGV/EBAPE; o artigo final, intitulado "Arranjos flexíveis de trabalho e o significado ético de ser servidor público", é da lavra de Sandro Trescatro Bergue, Auditor Público Externo do TCE – RS, Diretor-Geral da ESAP, do CEAPE/TCE-RS e Doutor em Administração pelo PPGA/UFRGS.

Recomendo a leitura dos artigos que compõem esta edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Navegar pelo mundo das ideias, aportar em mentes brilhantes, viajar por estradas sinuosas e surpreendentes da natureza humana são deleites e bons motivos para exercitar o que o ser humano tem de mais exclusivo: pensar. Pensar e decidir por ações que acrescentem degraus à construção de uma sociedade melhor. Apesar do ano tempestuoso, é preciso renovar o alento, a fim de darmos conta de nossas responsabilidades. O passado é lembrança que não pode ser esquecida, é aprendizagem, é experiência, mas o foco é o futuro de um mundo em transformação constante e célere. Muito trabalho nos espera no ano que se avizinha e desempenhá-lo com engajamento, esmero e entusiasmo é nosso compromisso.

É inevitável que, na apresentação desta edição da Revista do TCE-RJ, referente ao segundo semestre de 2020, nos reportemos, inicialmente, à pandemia causada pelo novo coronavírus, em razão do profundo impacto que a doença desencadeou na vida de todos nós, por que não dizer do planeta, de março para cá.

A situação de excepcionalidade atingiu, em menor ou maior escala, todos os ramos da sociedade. Famílias, com as quais tristemente nos solidarizamos, perderam entes queridos; jovens sofreram prejuízos em seu processo educacional, apesar dos esforços dos professores para superá-los; a atividade econômica de estados e municípios despencou, aumentando as dificuldades para implementação de políticas públicas, entre tantos outros aspectos que levaram ao esgarçamento do tecido social.

Apesar do quadro ora delineado, precisamos olhar a parte cheia do copo, voltando-nos para o aprendizado que fica quando somos obrigados a enfrentar e vencer desafios. Impõe-se que formulemos respostas consistentes e construtivas para perguntas como: Como será o mundo pós-pandemia? O que 2020, já então no passado, nos legou para possível aproveitamento? As respostas vão variar, em função da percepção e do envolvimento de cada um com os acontecimentos. No entanto, uma coisa é certa: o mundo adiante será bem diferente. No novo cenário, conceitos institucionalizados de espaço, liderança, controle, assim como tantos outros já em processo de reconsideração, deverão também ser ressignificados.

O ano de 2020 ficará marcado como um período em que o imprevisível assomou às nossas portas, soluções para problemas novos e impensados foram açodadamente esquadrinhadas, grandes transformações rapidamente foram incorporadas. Muitos projetos que estavam latentes afloraram, tomaram forma, agigantaram-se. Metas, métodos, procedimentos, pessoais e profissionais, precisaram ser revisados. Pontos de vista foram readequados, visão do mundo reavaliada.

Acima de tudo, o ser humano foi obrigado a contrariar sua natureza gregária e isolar-se, distanciar-se de pessoas afins e de seus hábitos cotidianos, matérias-primas do sentido de suas vidas. Para amenizar as ausências, surgiram comportamentos criativos, muitos plenos de bom humor e carregados de esperança, para que se sentissem juntas, unidas, embora distantes, fazendo também uso, para isso, das redes sociais, cujas promessas e possibilidades geram acalorados debates.

Como parte desse processo de compensação ao confinamento, experiências foram postas em prática e deram certo, como o trabalho home office, que garantiram a atividade profissional produtiva.

Na Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, apesar das preocupações e percalços advindos da pandemia, as ações previstas no Plano Anual de Formação e Capacitação - PAFC de 2020 foram cumpridas, embora virtualmente, e, em alguns setores, até mesmo superadas. Primando pela excelência dos serviços oferecidos, os servidores da ECG e seu corpo docente buscaram sempre o cumprimento de suas tarefas, comprometidos com a instituição, movidos pelos preceitos contidos nos valores, na missão e na compreensão da permanente necessidade de afirmação dos conceitos de trajetórias de aprendizagem estabelecidos.

Nessa perspectiva, a ECG se adequou à nova realidade e disponibilizou, ao longo do ano, na modalidade a distância, resultado de intenso aprimoramento dos recursos digitais, múltiplas oportunidades de aprendizagem aos servidores do TCE-RJ, aos jurisdicionados e, muitas vezes, extensivos à sociedade civil. Além dos cursos de capacitação, que atingiram números recordes em 2020, alguns customizados sob demanda, e de



Karen Estefan Dutra
Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão - ECG/TCE-RJ

pós-graduação – Especialização em Gestão Pública e Controle Externo, Especialização em Gestão Público Municipal, Aperfeiçoamento Profissional para Auditores Internos Municipais – foram oferecidos palestras, seminários, programas de pesquisa, Encontros com o Autor, Diálogos.

Cabe pontuar o crescimento de parcerias e convênios da ECG com outras instituições, escolas de governo e universidades, numa articulação que visa à maior capilaridade de nossas ações, troca de experiências e aproveitamento de expertises que contribuam para a qualidade de nossos cursos, aspecto cuidadosamente tratado por meio do permanente acompanhamento pedagógico de todas as atividades, criteriosa seleção do corpo docente, estímulo ao uso de recursos digitais e aulas interativas, em que aspectos práticos da Administração Pública são examinados à luz da racionalidade, do bom senso e dos normativos vigentes, com vistas à construção de soluções objetivas e eficazes.

Como um desses dispositivos de difusão do conhecimento, integração com especialistas de outras instituições, capacitação do servidor público e contribuição para o constante aprimoramento da Administração Pública, apresento com satisfação, sobretudo em face dos esforços para sua publicação, num momento de grandes dificuldades, a nova edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, referente ao segundo semestre de 2020. Como os leitores irão verificar, os artigos têm temas diversificados, abrangendo várias áreas da Administração Pública, e exatamente por isso, além da qualidade dos artigos e do notório conhecimento de seus autores, propiciarão uma reflexão acerca das matérias expostas, com ampla possibilidade de utilização dos estudos e sugestões no desempenho de suas atribuições.

No artigo que abre esta edição da Revista do TCE-RJ, intitulado "Implicações e ressonâncias sobre o campo da avaliação de políticas sob a perspectiva da ação pública", Breynner Ricardo de Oliveira, Doutor em Educação pela UFOP, trata do campo da avaliação com foco em quatro ideias/intenções: (1) aprofundamento das discussões sobre dinâmicas transversais que respondem a questões públicas complexas a partir de olhares sobre articulações e controvérsias nas dinâmicas socioestatais; (2) a ação pública no território; (3) concepções epistemológicas e metodológicas associadas ao campo da avaliação de políticas públicas e (4) múltiplas conexões em redes de políticas públicas. O trabalho tem por objetivo fornecer subsídios para se compreender a avaliação como um fazer processual, diretamente vinculado ao caminho que as políticas percorrem. O autor conclui que avaliar é um ato que vincula a ação pública e o Estado a uma agenda e a essas dimensões.

O segundo artigo, "Standards na alteração de contratos regidos pela Lei 8.666 para a inclusão de cláusula prevendo métodos alternativos de solução de controvérsias", de Bruno Fernandes Dias, Procurador de Estado do Rio de Janeiro e Doutor em Direito pela UERJ, investiga as consequências práticas do Enunciado nº 10 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho de Justiça Federal, destacando-o como importante manifestação doutrinária no sentido de respaldar a adoção de cláusulas de mediação, arbitragem e Dispute Board em contratos decorrentes de licitações regidas pela Lei 8.666, centrando, porém, sua atenção na hipótese da arbitragem, tanto por considerar que aí residem as consequências mais graves de uma eventual má utilização como por algumas vantagens específicas.

Em seguida, no terceiro artigo, "A reforma da previdência e seu impacto nas aposentadorias e pensões dos congressistas brasileiros", as autoras Arlene Oliveira da Silva, Auditora do TCE-BA, Especialista em Contabilidade e Controle Aplicados ao Setor Público pela UCSAL, e Diana Vaz de Lima, Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da UnB, Doutora em Ciências Contábeis pela UnB/UFPB/UFRN com Programa de Pós-Doutoramento em Contabilidade e Controladoria pela FEA-RP/USP, analisam o impacto das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que promoveu ampla reforma no Sistema Previdenciário Brasileiro, nos critérios de elegibilidade para concessão de aposentadorias e pensões aos congressistas brasileiros. O trabalho demonstra que, diferentemente dos demais trabalhadores, essas mudanças só serão aplicadas mediante regulamentação em lei complementar federal e só atingirão os parlamentares que passarem a exercer o mandato eletivo pela primeira vez e aqueles congressistas que retornarem após perderem a qualidade de contribuinte do PSSC.

O quarto artigo, "Placar Eletrônico, Marketplace e o Futuro das Licitações", de Flavio Amaral Garcia, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra e Professor de Direito Administrativo da FGV, e Fernando Barbalho Martins, Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Mestre em Direito Público pela UERJ e Professor convidado de Direito Administrativo da FGV, tem por objetivo mostrar que existe um novo mundo a ser desbravado nas licitações públicas brasileiras, uma vez que o mercado e a tecnologia do século XXI são inteiramente distintos daqueles que circundavam a Lei nº 8.666 em 1993. Em substituição ao antigo Placar Eletrônico, os autores propõem o Marketplace, uma inovadora "central digital de compra e venda", que se aplica especialmente para aquisição de bens comuns e relativamente padronizados.

No quinto artigo, "Tribunais de Contas e Jurimetria: um modelo de análise para as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União", Gilson Piqueras Garcia, Coordenador Técnico da EGC e Auditor de Controle Externo do TCM-SP, Doutor em Ciência e Tecnologia pela Unesp, Engenheiro Civil e Mestre em Engenharia pela USP, por meio da técnica documental na sessão de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU, examina os dados coletados por meio da Jurimetria, buscando compreender como se processa o julgamento das denúncias apresentadas ao TCU. O trabalho ganha importância na medida em que o estudo pode contribuir para o aperfeiçoamento do processo legislativo, para o planejamento das auditorias dos Tribunais de Contas e para a construção de um modelo de análise para as denúncias apresentadas aos Tribunais de Contas.

Em continuidade, no sexto artigo, "Como motivar servidores públicos? Como a liderança pode ser uma peça-chave para a busca do bem comum no serviço público.", Juliana Costa de Carvalho, Doutoranda em Administração Pública e de Empresas – FGV/EBAPE, parte do princípio de que a liderança no setor público é muito diferente da que se verifica no setor privado. A autora tem como foco a revisão da literatura mais recente sobre liderança em organizações públicas, com o objetivo de destacar estilos, estratégias, ferramentas e procedimentos que auxiliem os líderes públicos a fomentar a Motivação para o Serviço Público entre suas equipes. Nessa perspectiva, destacou cinco temas recorrentes da literatura de liderança no setor público, que podem servir de base para uma liderança mais eficaz: Liderança Pública, Liderança Transformacional, Liderança Ética, LMX e Liderança Compartilhada.

No artigo final, sob o título "Arranjos flexíveis de trabalho e o significado ético de ser servidor público", Sandro Trescatro Bergue, Auditor Público Externo do TCE – RS, Diretor-Geral da ESAP, do CEAPE/TCE-RS e Doutor em Administração pelo PPGA/UFRGS, apresenta uma contribuição da filosofia da moral, ou ética, para o processo de transformação de valores conformadores da postura das lideranças e dos servidores em um contexto de trabalho flexível no serviço público. O autor propõe uma reflexão sobre o significado de ser servidor público e destaca o potencial da ética para a abordagem dos fenômenos da síndrome comportamentalista e da consolidação do especialista.

Sinto-me na prazerosa obrigação de agradecer a confiança e a generosidade dos especialistas que optaram por publicar seus trabalhos inéditos na Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, alçando-a a um patamar de publicação relevante para o desenvolvimento da Administração Pública. Ao oferecer ao servidor público a oportunidade de, pela leitura dos artigos disponibilizados, ampliarem seus conhecimentos, utilizarem as ideias expostas para busca de solução de questões do cotidiano profissional, assim como refletirem sobre matérias ainda em fase de construção e aperfeiçoamento, o TCE-RJ, por meio de sua Escola de Contas e Gestão, fica com a certeza do cumprimento de seu dever de orientar, capacitar, formar. E a nossa satisfação se consolida com a constatação de que estudos realizados em renomadas instituições pelo Brasil afora, aqui representadas pelos nossos articulistas, estão alinhadas com os programas e projetos da ECG, previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional 2020-2024, formulado em sintonia com o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

ARTIGOS

1



IMPLICAÇÕES E RESSONÂNCIAS SOBRE O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOB A PERSPECTIVA DA AÇÃO PÚBLICA

2



STANDARDS NA ALTERAÇÃO DE CONTRATOS REGIDOS PELA LEI 8.666/1993 PARA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA PREVENDO MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

3



A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEU IMPACTO NAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS CONGRESSISTAS BRASILEIROS

PLACAR ELETRÔNICO, *MARKETPLACE* E O FUTURO DAS LICITAÇÕES



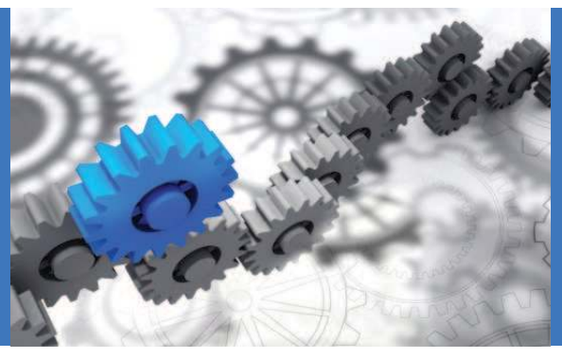
4

TRIBUNAIS DE CONTAS E JURIMETRIA: um modelo de análise para as denúncias apresentadas ao tribunal de contas da união



5

COMO MOTIVAR SERVIDORES PÚBLICOS? Como a liderança pode ser uma peça-chave para a busca do bem comum no serviço público

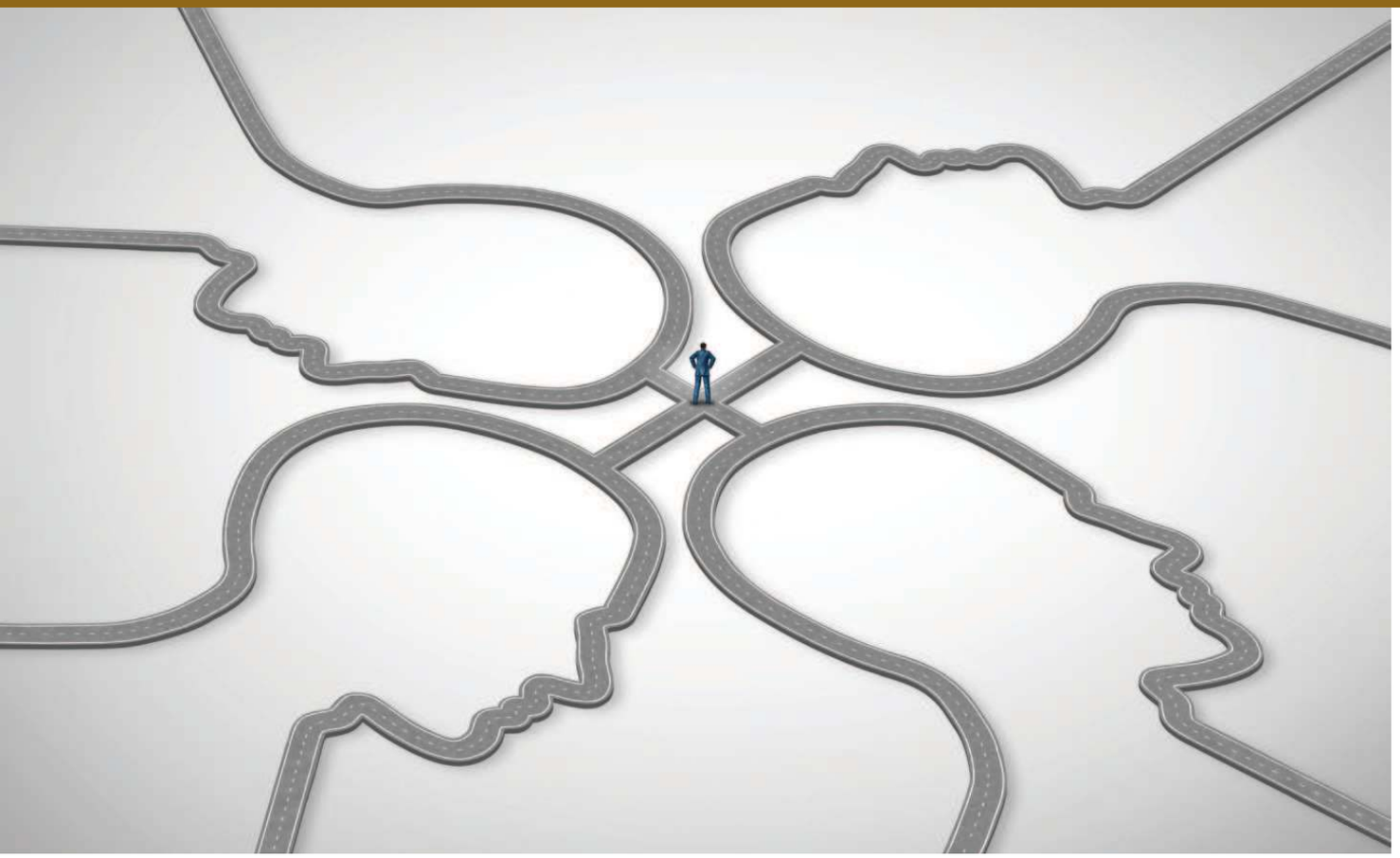


6

ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO E O SIGNIFICADO ÉTICO DE SER SERVIDOR PÚBLICO



7



IMPLICAÇÕES E RESSONÂNCIAS SOBRE O CAMPO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS SOB A PERSPECTIVA DA AÇÃO PÚBLICA

Breynner Ricardo de Oliveira
Doutor em Educação pela Universidade Federal de Ouro Preto

Resumo: O artigo analisa o campo da avaliação tomando como ponto de partida quatro ideias/intenções: (1) aprofundar as discussões sobre dinâmicas transversais que respondem a questões públicas complexas a partir de olhares sobre articulações e controvérsias nas dinâmicas socioestatais; (2) a ação pública no território; (3) concepções epistemológicas e metodológicas associadas ao campo da avaliação de políticas públicas e (4) múltiplas conexões em redes de políticas públicas. Ao articular essas dimensões, pretende-se fornecer subsídios para se compreender a avaliação como um fazer processual, diretamente vinculado ao caminho que as políticas percorrem, a partir da noção de trajetória. Dessa forma, o artigo explicita que a avaliação não é apenas uma escolha técnica, mas, majoritariamente, trata de uma estratégia política. Atribuir valor aos resultados da ação estatal significa, em maior ou menor grau, reconhecer as tensões – a dialética – entre desenvolvimento econômico e social. Avaliar, portanto, é um ato que vincula a ação pública e o Estado a uma agenda e a essas dimensões.

Palavras-chave: Avaliação; Políticas Públicas; Estado e Avaliação de Políticas. Ação Pública

Abstract: *The article analyzes the field of evaluation based on four ideas/intentions: (1) deepen the discussions on transversal dynamics that answer complex public questions from the perspective of articulations and controversies in socio-state dynamics; (2) public action in the territory; (3) epistemological and methodological conceptions associated with the field of public policy evaluation and (4) multiple connections in public policy networks. When articulating these dimensions, it provides subsidies to understand the evaluation as a procedural action, directly linked to the path policies take, based on the notion of trajectory. Thus, the article emphasizes that evaluation is not just a technical choice, but, for the most part, it is about a political strategy. Assigning a value to the results of state action means, to a greater or lesser extent, recognizing the tensions –the dialectic – between economic and social development. Evaluating, therefore, is an act that links public action and the State to an agenda and these dimensions.*

keywords: *Evaluation; Public Policy; State and Policy Evaluation; Public Action.*

APROXIMAÇÕES SOBRE A DISCUSSÃO

Pretendo tratar da avaliação – tema que tem ganhado relevância no Brasil, mas ainda é frágil, polissêmico e difuso (para ficar nesses adjetivos) – a partir de quatro ideias/intenções que têm relação com o trabalho que venho realizando no âmbito do Laboratório de Pesquisa sobre Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático (LAP2D), da Universidade de Brasília: (1) aprofundar as discussões sobre dinâmicas transversais que respondem a questões públicas complexas a partir de olhares sobre articulações e controvérsias nas dinâmicas socioestatais; (2) a ação pública no território; (3) concepções epistemológicas e metodológicas associadas ao campo da avaliação de políticas públicas e (4) múltiplas conexões em redes de políticas públicas.

Há um intenso intercâmbio de perspectivas teóricas e metodológicas multi e interdisciplinares para debatermos os diversos sentidos que envolvem a construção da democracia, para compreender que o agir público não se restringe ao Estado ou às suas artificiais fronteiras setoriais. O mesmo argumento se aplica às políticas públicas. No campo da avaliação, algumas palavras e expressões podem ser pistas interessantes para subsidiar essa discussão: dinâmicas transversais; articulações e controvérsias socioestatais; território; múltiplas conexões; redes; atravessamentos e fronteiras.

Nesse sentido, muito mais do que propor um método, aqui compreendido como um conjunto de referências, insumos técnicos, padrões ou modelos, a discussão que apresento é no sentido de articular essas expressões, pensando-as como categorias ou como eixos conceituais com o objetivo de estruturar uma discussão conceitual sobre o campo da avaliação de políticas públicas a partir de uma perspectiva política. O método, portanto, não será aqui compreendido como ferramenta, mas como um referencial epistemológico relevante para que a avaliação seja percebida como um processo dinâmico, complexo, fluido e tensionado.

Para tal exercício, pode-se partir de diversos pontos. Partirei das políticas públicas. Existe na literatura uma série de definições de política pública, dentre as quais a de Lynn (1980) e a de Peters (2001). Lynn (1980) define política pública como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Peters (2001) define política publica como a soma das atividades do governo que agem diretamente ou por delegação e que influem na vida dos cidadãos.

Em outras palavras, as políticas públicas são o Estado em ação. São um conjunto de programas que traduzem a agenda estatal. São respostas concretas para um conjunto de demandas que são reconhecidas pelo Estado. São o resultado da ação pública, como o fruto da articulação entre os diversos atores que integram a arena pública. As definições são distintas, é claro. Mas convergem para três pontos importantes:

1. o primeiro informa que as políticas públicas visibilizam e dão concretude a uma ação, materializando uma agenda;

2. o segundo considera que as políticas públicas são resultado da pressão e dos interesses que os diversos atores que orbitam no espaço público têm;

3. o terceiro trata da questão do público: as políticas públicas não necessariamente surgem no âmbito do Estado. São implementadas nessa esfera, mas podem ter sua origem em outras arenas, a partir da articulação com outros atores institucionais que incidem no espaço público. É essa a ideia da ação pública.

As políticas públicas, quando implementadas, mobilizam todos esses sujeitos, elementos e dimensões. Acionam uma rede complexa de atores, de processos, de equipamentos públicos, de recursos e de sujeitos que atuam na implementação em diversos níveis. As políticas públicas dão visibilidade a uma rede multinível, que articula e vincula todos esses elementos. Há, portanto, duas implicações daí derivadas:

1. O Estado é um dos atores no processo de formulação das políticas. Tem, portanto, interesses. Tem agendas. Tem capacidade de influência. Tem lado. O Estado não é neutro e não está acima dos interesses, como um árbitro, exclusivamente. Ele arbitra, mas também joga. Marca gol. Faz pênalti. Compra a partida. Muda as regras. Faz as regras. Perde o jogo e tem que reconhecer a derrota, se estamos em democracias. Há, portanto, uma correlação de forças que precisa ser desvelada se queremos compreender o processo de formulação e implementação de políticas. Mais do isso, a ação pública reconhece que o Estado não é o único ator relevante no ciclo das políticas; pelo contrário, coexiste em diversas arenas com outros atores, em um processo vertical e horizontal que, ao fim e ao cabo, evidencia a liquidez das fronteiras que demarcam o espaço público.

2. Se já compreendemos, grosso modo, o que são as políticas, é preciso agora pensar na parte concreta. Se as políticas dão concretude à ação pública, isso significa que as políticas existem. Podem ser vistas. Identificadas. As políticas acontecem em algum lugar. As políticas mobilizam recursos. Equipamentos. Orçamento. Processos. As políticas têm um conjunto de regras. Um conjunto de dinâmicas. Articulam pessoas. Vinculam os servidores públicos, os prestadores de serviços, as instituições públicas e privadas, os cidadãos e os órgãos públicos – secretarias, ministérios, autarquias, equipamentos públicos.

O CAMPO DA AVALIAÇÃO E APROXIMAÇÕES PARA OS CONCEITOS

Afasto-me da visão positivista sobre a avaliação, que a compreende como uma atividade sistemática, pragmática, asséptica, cartesiana e exclusivamente técnica. Compreendo a avaliação a partir do conceito bourdieusiano de campo: a avaliação é inscrita nesse referencial que a caracteriza como um lócus heterogêneo, diverso, com múltiplos atores, agendas e interesses. A avaliação é, portanto, um processo dinâmico e multifacetado, que articula e vincula um conjunto de atores, agendas, interesses e ideologias.

Ao demarcar o campo, assumo que a avaliação de políticas públicas orbita em torno da ação pública, que extrapola a fronteira estatal. A avaliação, então, é concebida como um meio – e não uma finalidade em si – para dar visibilidade ao Estado e aos atores que fazem parte do processo político que, ao fim e ao cabo, conformam os programas de governo em ambientes democráticos. Nesse sentido, a ação pública é uma chave analítica potente porque compreende que as demandas que emergem e que serão o embrião das políticas públicas não nascem exclusivamente do Estado.

Para Bourdieu (1996), o campo é um espaço estruturado a partir posições de poder e disputas simbólicas. Em outras palavras, pode ser compreendido como um sistema de relações sociais que estabelece como legítimos certos objetivos que se impõem "naturalmente" aos agentes que dele participam. Tais atores interiorizam o próprio campo, incorporando suas regras e sua gramática em suas práticas. Compreender a gênese social de um campo significa desvelar as crenças que o definem e orientam seus movimentos; o jogo de linguagem e a formação da gramática e da semântica ali performadas e a dinâmica das coisas materiais e simbólicas que são ali geradas e ressignificadas.

É por isso que se pode afirmar que as políticas públicas e a avaliação operam em campos, tendo cada campo sua própria estrutura, ou seja, seus próprios critérios de percepção da realidade. O campo das políticas públicas e o campo da avaliação são lugares onde se geram as disputas simbólicas e onde os atores neles envolvidos exteriorizam suas escolhas e definem suas estratégias de interação, cooperação, sabotagem e cooptação, evidenciando as tensões e contradições que também caracterizam essas arenas.

A ideia de campo é importante para auxiliar na compreensão da transversalidade das políticas públicas e, consequentemente, da avaliação.

Se a avaliação opera em um campo, as definições sobre o que é avaliar são porosas e polissêmicas. A depender da matriz analítica, a avaliação assume distintas conotações e há, portanto, diferentes definições e vertentes teóricas e epistemológicas que tratam desse objeto a partir de paradigmas variados (GUBA;

LINCOLN, 1989; VEDUNG, 1997; WEISS, 1994).
De todo modo, as definições convergem para um conjunto de expressões que definem uma gramática que tem orientado o campo. Assim, a avaliação pode ser definida como uma análise objetiva e rigorosa de um projeto contínuo ou concluído, para determinar sua significância, eficácia, impacto e sustentabilidade, comparando o resultado com o conjunto de padrões. É um processo em que se atribui valor sobre o nível de desempenho ou sobre o alcance de objetivos previamente definidos.
Januzzi (2016, p.74) afirma que a avaliação é um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos -alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade de informar as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos.



Em suma, a avaliação é um processo que avalia criticamente, testa e mede o desenho, a implementação e os resultados do projeto ou programa, à luz de seus objetivos iniciais ou dos objetivos que orientaram a formulação da ação. Pode ser conduzida qualitativa e quantitativamente, para determinar a diferença entre o resultado real e o desejado; para se compreender os efeitos da operacionalização e para aferir seus impactos ou efeitos. De todo modo, a literatura informa que a avaliação é uma valoração; é uma escolha de estratégia(s) metodológica(s) para que uma ou mais questões sejam respondidas.
Avaliar é, portanto, um julgamento valorativo que tem alguns propósitos, de acordo com Guba e Lincoln (1989): problematizar, dialogar, intervir, produzir conhecimento e promover aprendizagens sobre a política. Em outras palavras, a avaliação induz novas dinâmicas sobre a ação pública, uma vez que fornece subsídios relevantes – as evidências – sobre um conjunto de atores e elementos que estão vinculados em rede.
Há, então, um aspecto importante aí diluído: a avaliação debruça-se sobre o fazer do Estado e dos demais atores que orbitam na arena pública; sobre um conjunto de ações que dão materialidade à ação pública. Em última instância, avaliar é um ato vinculado ao conjunto de ações que dão sentido ao Estado e à noção de público. Nesse sentido, valorar uma ação pública significa colocar uma lupa sobre as políticas públicas e sobre o conjunto de issues que as estruturam e as atravessam.

O CICLO E O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLICAÇÕES PARA O CAMPO DA AVALIAÇÃO

Ainda que apresentem diferenças, as definições de política pública apresentadas giram em torno da ação pública. Quando formuladas, as políticas públicas buscam traduzir os propósitos dos governos e dos demais atores que ocupam a arena pública com programas e ações que gerem modificações positivas no mundo real. Com a implementação, são dinamicamente materializadas, modificando-se em função dos processos e da dinâmica cotidiana que se dá no seu percurso e na própria relação entre os agentes públicos e os destinatários das políticas – os cidadãos, no território.
Não apresentarei o ciclo de políticas públicas (policy cycle), que idealmente desagrega o processo de produção das políticas em fases distintas e sequenciadas, assumindo que as políticas operam em uma lógica linear e, de alguma forma, previsível[1]. Ainda que essa seja uma crítica bastante importante do ciclo, o que suas conhecidas fases revelam, se consideradas a partir de uma perspectiva hermenêutica? Apesar de irrealista, uma vez que as políticas não são receitas prescritas e o ciclo sugere uma visão linear e sequenciada sobre as políticas públicas, essa contra-leitura pode ser útil para, didaticamente, descrever as diversas dimensões que conformam a ação pública. Nessa perspectiva, uma leitura crítica e axiológica do ciclo fornece subsídios para compreender a ação pública como um processo dinâmico.
Há, portanto, uma lógica inerente ao processo avaliativo. Avaliar não é uma tarefa estanque; não se trata de uma decisão estritamente técnica ou neutra. Se a avaliação consiste em valorar – em atribuir valor – e produzir evidências relevantes que permitam aos atores e sujeitos refletir e intervir na realidade que é modificada pela política por meio da ação pública, há que se compreendê-la como um processo que transita entre as etapas ou fases que estão descritas no ciclo e que vão além da questão do método, dos objetivos e dos aspectos técnicos. É um processo que revela como a ação pública se processa e como tal ação vincula, mobiliza, articula e tensiona os demais atores sociais que integram esse campo.
Sabe-se que as políticas públicas não são criadas de maneira estruturada e que não operam sob esse fluxo ordenado e contínuo. Em outras palavras, o ciclo apresenta um conjunto de va-

1 De acordo com Januzzi (2011), o ciclo pode ser compreendido em fases: definição de agenda; formulação; tomada de decisão; implementação e avaliação.

riáveis que devem ser levadas em consideração por aqueles que estão interessados em compreender como as políticas são criadas, como operam e como seus objetivos são – ou não – alcançados.

Nesse sentido, compreender o ciclo é um exercício de análise importante para que as políticas sejam percebidas integralmente, de uma maneira sistêmica e orgânica, também sob o ponto de vista da ação pública. Ao serem pensadas dessa forma, o analista terá melhores condições de dedicar-se a uma ou outra dimensão desse processo, sempre articulando-a com todo o ciclo, fundado na perspectiva da ação pública, da promoção do bem comum e da geração de valor público orientados para os cidadãos, os destinatários dessas ações. O ciclo, portanto, serve para vincular o processo de avaliação a uma dimensão mais ampla, em que as articulações e as controvérsias socioestatais convergem.

O ciclo materializa a dinâmica da ação pública e evidencia os distintos grupos e atores que fazem parte do tecido social, vinculando esses sujeitos e instituições em uma rede multinível. Dessa forma, esses atores passam a ocupar a mesma arena e devem articular-se para que as agendas e os interesses sejam convergentes e/ou legitimamente reconhecidos. Isso significa que o ciclo, compreendido como a representação de um processo que revela como o Estado opera na arena pública e como os issues tornam-se relevantes a ponto de definir uma hierarquia de preferências e prioridades, está inscrito no jogo democrático, no qual a participação e a negociação são condições sine qua non para que as políticas se concretizem.

Em outras palavras, o ciclo só pode ser pensado em condições democráticas e dinâmicas, onde os atores, as agendas, os interesses e as arenas se movem e se conformam a partir das negociações e tensões que são próprias do processo decisório. Nesse sentido, a avaliação emerge como uma possibilidade de amalgamar todo esse processo, além de dar subsídios para que a sociedade civil e seus diversos grupos de interesse e de pressão possam influenciar todo esse processo, por meio dos mecanismos de controle que o próprio processo avaliativo produz.

Há, portanto, um movimento descrito que permite compreender a avaliação como um fazer processual, diretamente vinculado ao caminho que as políticas percorrem. Segundo Gussi e Oliveira (2016), a política/programa não tem um sentido único e está circunscrita a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais (ou fora deles), ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

A AVALIAÇÃO COMO PERCURSO: A NOÇÃO DE TRAJETÓRIA

O ciclo das políticas indica que há, portanto, um caminho que é percorrido pelas ações implementadas pelos governos. Mesmo que tais caminhos não sejam rigorosamente lineares e que, na prática, as fases possam se sobrepor ou não serem formalmente seguidas, o que importa é perceber que há uma dinâmica inerente às políticas públicas. Ao passar a ideia de movimento, o ciclo revela um percurso, uma trajetória (GUSSI, 2008).



Ao definir a noção de trajetória dos sujeitos a partir da biografia desses atores, Bourdieu (1996) afirma que a trajetória pode ser entendida como a série das posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente ou por um mesmo grupo de agentes em espaços sucessivos. Nessa perspectiva, os eventos biográficos e seus respectivos sentidos podem ser compreendidos dentro de um contexto no espaço social, ou seja, dentro de uma estrutura de distribuição dos diversos capitais (econômico, político, cultural, entre outros) que legitimam uma ação em um determinado campo.

Dessa maneira, Bourdieu não busca interpretar a vida como um conjunto coerente e orientado, que se desenrola seguindo uma ordem lógica, mas sim como algo que se desloca no espaço social e não está vinculada apenas a um agente, mas sim a distintos agentes sociais. Se, para Bourdieu, a biografia de um sujeito está diretamente vinculada à sua trajetória e aos sentidos que são atribuídos a esse percurso, o conceito permite uma extrapolação, aplicando-se às políticas públicas. Assim como os sujeitos, as políticas têm uma biografia, uma trajetória. As políticas são um processo de sucessivos sentidos a elas atribuídos; são uma sucessão de avanços e rupturas que dão movimento ao seu processo.

Oliveira (2019) destaca a centralidade desse conceito ao afirmar que compreender seu itinerário, analisar seus efeitos, seus resultados, seus impactos e as questões associadas ao desenho e sua implementação significa, incialmente, apreender como esse percurso foi (é) construído. A partir dessa compreensão, a noção de trajetória emerge como referencial metodológico estratégico para a compreensão dos processos sociais, construindo um diálogo entre temporalidades e territorialidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social[2].

2 Para uma discussão epistemológica e metodológica sobre essa questão, ver Gussi e Oliveira (2016).

Assim, a avaliação de uma política pública não pode apenas ser feita através de análises objetivas de documentos, leis, marcos regulatórios, regras de operação, decretos e manuais. Ainda que sejam fontes institucionais relevantes para se compreender a gramática que orienta e conforma a ação em questão, seu sentido não é exclusivamente por elas definido. Há um conjunto de outras fontes que devem fazer parte do repertório do processo avaliativo e que estão diluídas na dimensão simbólica ou subjetiva dos aspectos informais e cotidianos que permeiam a dimensão institucional: as decisões, as reuniões, os recursos orçamentários, os conteúdos simbólicos, os comportamentos e atitudes dos atores individuais, grupais e institucionais associados à política e, dentre tantas outras variáveis, as ações interpretativas que definirão como a aplicação e a implementação se darão. A combinação dessas duas dimensões – a institucional e a simbólica – é que permitirá que a avaliação capte e interprete os diferentes significados acionados publicamente pelos sujeitos no contexto das ações que envolvem os programas e as ações públicas.

Da mesma forma, a avaliação produz percursos, trajetórias e sentidos: das instituições, das políticas, dos programas, dos sujeitos, dos cidadãos, dos implementadores, dos territórios e das subjetividades. Avaliar, a partir da noção de trajetória, significa compreender e visibilizar aspectos que se tornam ocultos quando apenas o primado da técnica predomina: a dimensão do direito, a noção de cidadania, as questões vinculadas à desigualdade e a exclusão e as tensões entre os distintos atores que emergem quando a avaliação acontece.

Para o caso da avaliação de políticas sociais – a ação pública materializada para promover a ampliação do acesso, a redução das assimetrias, a garantia dos direitos e a efetivação da cidadania –, a noção de trajetória é central porque reconhece a complexidade das políticas e, consequentemente, do que se pretende enfrentar. As políticas sociais incidem sobre aspectos complexos da dinâmica individual e coletiva e, quando implementadas, revelam os conflitos societais que são fruto do percurso histórico-cultural-político-econômico que define os espaços e o tempo.

AVALIAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO DE REDES POTENCIALMENTE TRANSVERSAIS NO ESPAÇO PÚBLICO

A avaliação é um campo múltiplo, com interesses diferentes e não necessariamente convergentes. Independentemente da política ou da ação pública a ser avaliada, o processo ou percurso avaliativo não se dá sobre um objeto estanque, sobre um fenômeno isolado que precisa ser conhecido ou sobre uma coisa. Pelo contrário, a noção de trajetória implica compreender que a avaliação se realiza e revela uma rede transversal de interações com outras pessoas, instituições, processos, dinâmicas, territórios, culturas e interesses, em um cenário largamente dependente do fator humano, repleto de valores, sentimentos e atitudes que são passíveis de interpretação e decisão, geralmente em um contexto de urgência.

As redes que articulam e mobilizam transversalmente os atores nessa arena desempenham um papel crucial: reforçam a tese de que avaliar é um processo que vincula o Estado e a ação pública às pessoas e aos cidadãos, colocando-as no centro do processo decisório, no território (OLIVEIRA; DAROIT, 2020). É, portanto, um processo multidimensional porque assim são os sujeitos: diversos, repletos de subjetividade e inseridos culturalmente em seus territórios, espaços onde essas dimensões se encontram e se (re) combinam. Dar visibilidade a essas múltiplas conexões em rede é um dos sentidos da avaliação. Há, então, três derivações desse raciocínio:

1. A ação pública é contextual e reflete uma concepção societal e sobre o próprio Estado. Liberal? De Bem-Estar keynesiano? Híbrido? Esquizofrênico como temos visto no Brasil, a partir de 2019?

2. Conforme Cruz et al. (2020), o Estado é metamórfico, permanentemente em mutação e transformação. Então, a parte concreta do Estado – a gestão pública – também será.

3. Ainda segundo Cruz et al. (2020), se é no território que a ação pública se materializa, o território também é, consequentemente, metamórfico.

Essas são afirmações importantes para a discussão que apresento porque as metamorfoses do e no território são devidas às transformações do Estado, das complexidades da sociedade em cada tempo, das demandas que a ela são impostas e, claro, da sua própria dinâmica, cada vez mais permeado por novas regras, novas conformações, novas ações, novos programas e equipamentos públicos interconectados, ainda que não possa afirmar que tal relação seja transversal.



Essa nova configuração de normas, leis, processos e programas faz com que novos agentes públicos operem no nível local. Vejam a expressão que estou utilizando: agentes públicos. São os representantes do Estado. Nessa concepção weberiana, os agentes públicos que atuam no território são representantes do Estado no nível local. São implementadores de políticas no território. A partir das pesquisas feitas por Michael Lipsky nos anos 1980, Oliveira (2014), Oliveira e Peixoto (2019) e Oliveira e Daroit (2020) [dentre outros pesquisadores que têm se debruçado sobre o campo da implementação] afirmam que esse processo faz com que outros e novos agentes públicos passem a ocupar e transitar nos territórios, mobilizando (novas) demandas, processos, dinâmicas, atores institucionais e sujeitos. Os postos de saúde e seus médicos, enfermeiros, psicólogos e agentes comunitários de saúde; os CRAS, com os assistentes sociais e demais; as delegacias, com os policiais; a igreja, com seus membros e religiosos; os conselhos, as associações de moradores; as ONGs, dentre outros.

Conforme analisado por Oliveira e Peixoto (2019); Oliveira e Daroit (2020) e Cruz et al. (2020), o território torna-se um espaço de trocas, de saberes cruzados, de múltiplas percepções, de saberes diversos, crenças e valores. Tensões. Contradições. Consensos. Acordos. Cooperação. Resistência. Adesão. O território torna-se também político, por meio das políticas. Todos esses atores passam a articular e mobilizar o território e os cidadãos. E, por causa dos processos e das políticas, essa dinâmica também produz movimentos nos equipamentos públicos, cada vez mais induzidos por uma gestão transversal das políticas sociais. Ora, isso é uma descrição de uma rede que reconfigura o próprio território e o conecta a múltiplos níveis da ação pública e da ação estatal transversal, a partir da centralidade que se tem dado ao cidadão, pós - CF/1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Avaliar não se restringe a uma escolha metodológica apenas. Pelo contrário, avaliar significa fazer uma sucessão de escolhas e eleições que vão muito além de um conjunto de técnicas assépticas ou meramente instrumentais. Avaliar é, então, recuperar a trajetória do objeto avaliado para que a avaliação em si tenha sentido e significado. Retomando Gussi e Oliveira (2016), avaliar significa compreender a trajetória da política, das instituições, dos processos, dos sujeitos vinculados à ação pública e, obviamente, do próprio Estado. O avaliador é descrito como um analista político e o ato de avaliar é concebido como um *ofício*, já que se trata de um fazer engajado e repleto de sentido, de intencionalidades e de ideologias.

É por isso que a avaliação não é apenas uma escolha técnica, mas, majoritariamente, trata de uma estratégia *política*. Atribuir valor aos resultados da ação estatal significa, em maior ou menor grau, reconhecer as *tensões* – a dialética – entre desenvolvimento econômico e social. As escolhas metodológicas também avançam nessa direção, já que podem privilegiar campos distintos, realçando ou ocultando agendas, interesses, atores e arenas. Avaliar, portanto, é um ato que *vincula* a ação pública e o Estado a uma agenda e a essas dimensões. É nesse contexto que o avaliador emerge como um ator relevante.

Ao longo dessas seções, uma agenda a ser perseguida também foi descrita e apresentada, diluída em um conjunto de dimensões que devem ser pensadas para orientar o campo da avaliação e o ofício de avaliar, sobretudo no contexto brasileiro. Em um país marcado por uma visão colonial, dependente, clientelista e patrimonial, que se traduz em agravamento da desigualdade, do reforço das assimetrias de acesso e, consequentemente, na fragilização dos direitos e no esvaziamento da noção de cidadania, a avaliação, o avaliador e suas estratégias avaliativas podem ser elementos estratégicos para *influenciar* e *informar* o jogo político por meio das políticas públicas no âmbito da ação pública.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moares (org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 183-191.

CRUZ, F. et al. Caminhos da ação pública transversal para o desenvolvimento democrático. In: ALMEIDA, L. et al. **Contribuições do campo de públicas**: um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Caderno **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 21, jun. 2000.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. Fourth Generation Evaluation. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1989.

GUSSI, A.; OLIVEIRA, B. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.83-101, 2016.

GUSSI, A. Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Ceará, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. 2008.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination, **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

JANUZZI, P. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 36, p. 251-275, jan./jun. 2011.

JANUZZI, P. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

LEJANO, R. **Parâmetros para análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, Arte e Escrita, 2012.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LYNN, L. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica, CA.: Goodyear, 1980

OLIVEIRA, B. R. A implementação do Programa Bolsa-Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 65, n. 4, p. 517-544. 2014.

OLIVEIRA, B. R. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Politica Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

OLIVEIRA, B. R; PEIXOTO, M. C. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. In: PIRES, Roberto R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 637-656.

OLIVEIRA, B. R.; DAROIT, D. Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 28, n. 120, ago. 2020.

PETERS, B. Guy. **The Politics of Bureaucracy**. 5th ed. London; New York: Routledge, 2001

VEDUNG, Evert. **Public Policy and Program Evaluation**. Piscataway, NJ; and London: Transaction Publishers, 1997. p. 209-245

WEISS, Carol H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1994.



STANDARDS NA ALTERAÇÃO DE CONTRATOS REGIDOS PELA LEI 8.666/1993 PARA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA PREVENDO MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Bruno Fernandes Dias

Doutor em Direito pela UERJ e Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: O presente ensaio explora as consequências práticas do Enunciado nº 10 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal, com foco na utilização da arbitragem em contratos decorrentes de licitações regidas pela Lei 8.666/1993. A Seção II apresenta os fundamentos para que o enunciado seja acolhido pelo poder público, pelos particulares e pelos órgãos de controle. A parte final da Seção II justifica a importância de standards para a efetiva aplicação do Enunciado. A primeira parte da Seção III apresenta e discute os chamados standards positivos, baseados em circunstâncias procedimentais e materiais em que a arbitragem deve ser preferencialmente utilizada. A segunda parte da Seção III examina os correlacionados standards negativos. A parte final da Seção III sustenta a necessidade de se complementar a adoção de standards positivos e negativos por meio de uma postura experimental. A Seção IV traz as observações conclusivas do autor.

Palavras-chave: Lei Federal 8.666/1993; Contratos; Arbitragem; Standards.

***Abstract**: This essay explores the practical consequences of Statement No. 10 of the 1st Conference on Administrative Law of the Council of Federal Justice, focusing on the use of arbitration in contracts arising from public bids governed by Law 8.666/1993. Section II presents the grounds for the Statement to be accepted by the public entities, by private parties and by the control bodies. The final part of Section II justifies the importance of standards in furthering the effective application of the Statement. The first part of Section III presents and discusses the so-called positive standards, based on procedural and material circumstances in which arbitration should preferably be used. The second part of Section III examines the correlated negative standards. The final part of Section III advocates the need to enhance the adoption of positive and negative standards by means of an experimental approach. Section IV sets forth the author's concluding observations.*

***Keywords:** Federal Law No. 8.666/1993; Contracts; Arbitration; Standards*

1 INTRODUÇÃO

Os enunciados das jornadas jurídicas patrocinadas pelo Conselho da Justiça Federal, mesmo sem terem uma força vinculante, reúnem a visão de importantes segmentos da doutrina. Se seu conteúdo é o ponto de chegada de discussões que foram amadurecendo na doutrina, na legislação e na jurisprudência, sua aplicação pode ser o ponto de partida para novas práticas administrativas. O Enunciado 10 da I Jornada de Direito Administrativo ("Enunciado") tem justamente esta característica.[1]

O Enunciado postula a possibilidade jurídica, nos limites da própria Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 ("Lei 8.666"), de se trazerem soluções extrajudiciais para o dia a dia da aquisição de bens e serviços pelo poder público. Utilizarei as expressões "contratos da Lei 8.666" e "cláusulas alternativas" para me referir a esses institutos.[2] Pela brevidade destas linhas, irei me concentrar na arbitragem. Farei isso com uma abordagem descritiva das características desses dois polos conceituais; e propositiva de standards positivos e negativos de sua aplicação.

A Seção II contextualiza o Enunciado, expandindo as razões que justificam a atenção conferida à arbitragem. A contextualização do tema é feita, igualmente, por meio de uma breve menção às bases normativas do Enunciado e aos elementos que demonstram a importância de se construírem standards para sua aplicação.

A estrutura classificatória dos standards propostos leva em conta circunstâncias procedimentais e materiais. Chamarei de standards positivos aqueles que buscam identificar os casos em que a utilização da arbitragem é recomendável (Seção III.a). No plano das circunstâncias procedimentais, os standards propostos são os seguintes: (i) quando houver manifestação específica do contratado; (ii) quando houver desdobramentos administrativos que indiquem que um litígio já está em processo de maturação; (iii) nas hipóteses de inexecução e rescisão. No plano das circunstâncias materiais, a proposta encerra os seguintes standards: (iv) nos contratos de valor elevado; (v) nos contratos de longo prazo; (vi) quando houver uma norma indicativa de uma política pública arbitral em situação similar.

A inversão fática dos cenários que sugerem os standards acima permite, com algumas adaptações, proporem-se standards negativos, em que a utilização da arbitragem não é recomendável. Comentarei esses cenários mais genericamente, na Seção III.b, e terminarei este ensaio com uma sugestão de uso experimentalista da arbitragem na Seção III.c.

2 DESAFIOS NA APLICAÇÃO DO ENUNCIADO

O Enunciado insere em um mesmo regime jurídico, com toda congruência, a mediação, a arbitragem e o Dispute Board. Este ensaio se dedicará especialmente à arbitragem.[3] É na eventual má utilização da arbitragem que vejo as repercussões mais drásticas, e isso não só pela possibilidade de se formar coisa julgada como decorrência da "plena atividade jurisdicional" dos árbitros (CARMONA; MACHADO FILHO, 2020, p. 211). O procedimento arbitral e a eventual ação anulatória são, eles próprios, dispendiosos e demorados. Eles podem deixar traumas profundos que o instituto, bem aplicado, não deveria acarretar.

Em contratos com o Poder Público, os efeitos que se esperam obter de uma cláusula compromissória não se limitam ao momento final de conflagração de uma disputa. É previsível, coerente e saudável que o peso da cláusula recaia sobre as partes antes deste momento final, principalmente no que se refere à possibilidade de adoção dos demais métodos de soluções consensuais. Seja pela complexidade, tempo gasto e custos, seja pelo caráter final de uma arbitragem, uma cláusula compromissória tende a funcionar de duas maneiras. Em primeiro lugar, como uma barreira implícita à instauração de demandas frívolas. Em segundo lugar, como um incentivo a que conflitos deletérios à relação contratual não sejam postergados.[4]

Em situações normais, esta função de barreira funcionará para as duas partes: protegerá, de um lado, o particular, de um risco político, notadamente aquele decorrente de mudanças de gestão no curso de contratos de longa duração. De outro lado, protegerá o próprio Poder Público. Relações contratuais do Poder Público não são apenas mais uma linha de atuação negocial, cuja operação atenda unicamente aos interesses monetários do momento, mas uma função pública oriunda, direta ou indiretamente, de algum mandamento constitucional.

Doutrinadores que exploram a análise econômica do direito defendem, inclusive, que a arbitragem possui outras vantagens na redução de certos custos, alguns deles concebivelmente aplicáveis à situação do Enunciado: de negociação; administrativos de resolução de controvérsias; da demora na alocação da propriedade; do erro da decisão; da publicidade; e da ineficácia do procedimento (TIMM; GUANDALINI; RICHTER, 2017, p. 7-94). Essa maior eficiência da arbitragem levaria a que, nas situações genuinamente cruciais para o restabelecimento da normalidade contratual, um método superior de solução de conflitos estaria à disposição das partes.

Descendo desse plano abstrato, a eficiência da arbitragem concretiza-se, em contratos específicos, em um "grupo seleto de disputas complexas, normalmente individuais, envolvendo operações razoavelmente sofisticadas e que requerem tempo e estudo para captação de suas nuances" (CARMONA; MACHADO FILHO, 2020, p. 218). No quadro geral da relação entre particulares e Poder Público, há, justamente nesses contratos específicos, um outro elemento de interesse. Marçal Justen Filho abordou o tema em conferência científica e, posteriormente, sintetizou suas ideias em uma coluna chamada "revolução secreta dos contratos públicos". Para ele, a utilização da arbitragem, embora não altere o direito aplicável à disputa, levaria, por questões culturais, a uma maior vinculação dos julgadores ao contrato e a uma valorização, como critério de julgamento, da conduta das partes ao longo da relação contratual.[5]

Portanto, há toda uma agenda acadêmica a ser expandida a respeito da arbitragem com o Poder Público.

As bases normativas do Enunciado, de fato, renderiam estudos aprofundados. Seu teor doutrinário, de toda forma, exige uma tomada de posição menos deferente do que se poderia ter diante de uma opção legislativa ou de uma decisão judicial. Deixo bem clara minha aderência ao conteúdo normativo que o enunciado propõe. Para refutá-lo, seria preciso encontrar alguns empecilhos ontológicos já definitivamente superados no Brasil. Nem o art. 55, § 2º da Lei 8.666/1993 merece ser interpretado como vedando a arbitragem, e nem a Lei nº 9.307, de 23 setembro de 1996 ("Lei 9.307"), notadamente após as alterações de 2015, merece ser interpretada contemplando um regime de arbitrabilidade que exclua os contratos da Lei 8.666/1993. Ao reconhecer a compatibilidade desses dois regimes jurídicos, o Enunciado segue a linha doutrinária hoje amplamente majoritária, bem como alguns precedentes judiciais "históricos" [6]. O Enunciado tem o mérito adicio-

1 "Em contratos administrativos decorrentes de licitações regidas pela Lei n. 8.666/1993, é facultado à Administração Pública propor aditivo para alterar a cláusula de resolução de conflitos entre as partes, incluindo métodos alternativos ao Poder Judiciário como Mediação, Arbitragem e Dispute Board." Os trabalhos se deram sob a presidência do Min. Sérgio Kukina e coordenação científica dos Professores Flavio Amaral Garcia e Maria Cristina Cesar de Oliveira.

2 O enunciado não distingue o que a doutrina chama de contratos administrativos, tratados no art. 54, da Lei 8.666/1993, dos contratos da administração, previstos no art. 62, §3º. Discorrendo sobre como, afinal, ambas as modalidades comportam a arbitragem, assim se manifestou Diogo de Figueiredo Moreira Neto: "há sempre um campo de interesses patrimoniais disponíveis dentro do qual a arbitragem não é apenas aceitável, porém, mais do que isso, é recomendável como alternativa ao litígio judicial" (2006, p. 37).

3 O lastro doutrinário do Enunciado vai além do reconhecimento da possibilidade formal de alteração dos contratos da Lei 8.666/1993. Chega-se ao ponto de se defender que há um dever dos gestores de expandirem, o quanto possível, as políticas públicas de solução alternativas de conflitos. (MOREIRA, 2020. p. 166).

4 A cláusula pode desempenhar um papel relevante mesmo antes da celebração do contrato, na conformação de propostas mais ou menos vantajosas na licitação (MEGNA, 2019, p. 196).

5 A conferência foi proferida em 23 de ago. de 2019, no 18º Congresso Internacional de Arbitragem, realizado em Brasília. Os dados da coluna estão na Seção de Referências.

6 "Existem três precedentes que demonstram a evolução do instituto [da arbitragem como] solução de disputas com participação da Administração Pública: Caso Lage, Caso Copel, e Caso METRÔ/SP. Nos três litígios, houve manejo de medidas antiarbitragem, as quais foram rejeitadas no Poder Judiciário, que ratificou a legalidade e a legitimidade do juízo arbitral realizado" (JUNQUEIRA, 2019, p. 246-247).



nal de erigir em facultativo o ato administrativo de estabelecimento da cláusula alternativa. Atrai-se, com isso, o regime da discricionariedade para uma opção que, de fato, é estratégica, e que deve ser tomada sopesando dados brutos de uma política pública geral e as sutilezas específicas de casos concretos.

Aderir ao conteúdo do Enunciado, porém, não significa entender que nele se encerra o périplo de criação normativa junto a todos os entes da administração pública. Considerando que a consensualidade no Poder Público, do ponto de vista normativo, exige uma combinação de aspectos processuais e materiais, autorizações como a do Enunciado acabam operando como "meras sugestões, recomendações aos demais entes federativos, devendo ser complementadas – legislativa ou, no mínimo, administrativamente (...) – por iniciativas de cada ente político" (RODRIGUES; GISMONDI, 2020, p. 102).

Mesmo sob os sólidos fundamentos normativos, gestores, particulares e órgãos de controle podem ter dificuldades para distinguirem os casos em que, além de juridicamente possível, seja recomendável a adoção de cláusulas alternativas em contratos vigentes da Lei 8.666/1993. Que haja algum interesse no debate sobre esses standards infelizmente não significa que a base sobre as quais eles podem ser construídos já estejam suficientemente maduras. Apesar de a arbitragem com o Poder Público até contar com um aparato jurídico de longa tradição, e temas como a arbitrabilidade estarem bastante amadurecidos na doutrina, o instituto não foi consistentemente testado. Nem o mercado e nem a Administração, e muito menos o Judiciário e os órgãos de controle, testaram a arbitragem em qualquer grau que se equipare à onipresença da Lei 8.666/1993 na vida prática de qualquer repartição pública deste país.

O que pretendo, em síntese, é contribuir para a cultura da arbitragem no Poder Público e para a segurança jurídica na aplicação do Enunciado.

Dou por pressuposto que o exame sobre a arbitrabilidade dos respectivos casos é uma matéria autônoma, com seus desafios próprios, em relação às circunstâncias em que a arbitragem é simplesmente recomendável.[7]

Na realidade da máquina administrativa, um instituto jurídico precisa ser testado sob diferentes gestões, sob diferentes lentes ideológicas e, sobretudo, sob diferentes ciclos econômicos. Somente quando o poder público tiver ganhado e perdido um número suficiente de arbitragens, dentro e fora do regime da Lei 8.666/1993, é que standards relativamente seguros poderão ser propostos. Ainda assim, as escolhas baseadas em tais standards devem passar, elas próprias, por um rigoroso teste de experiência. Até lá, as propostas devem ser recebidas com moderação, podendo e devendo ser rapidamente revistas ou abandonadas.

Há um desafio gerencial e logístico para a Administração, considerando o grande número de contratos mantidos por cada ente. É praticamente inviável que um número reduzido de pessoas tenha a dimensão das peculiaridades da formatação de todos os contratos em vigor, e muito menos, da forma como eles têm sido executados. Mais raro ainda é que haja clareza sobre a propensão a disputas em cada um deles, e um convencimento sincero sobre – a forma de se qualificarem – as chances de êxito relacionadas às posturas administrativas e interpretações jurídicas adotadas. Mais comum é a gestão dispersa, pontual e episódica de problemas que emergem.

O próprio modelo constitucional de configuração da Advocacia Pública leva ao deslocamento da competência para "resolver o caso" uma vez que a disputa seja judicializada.[8] A adoção da arbitragem, por si só, não afasta essa "deficiência" organizacional, tornando ainda mais

7 Trata-se de um passo que a doutrina deverá dar, à semelhança dos esforços que levaram à ampla aceitação da arbitragem no Poder Público, passos esses necessariamente prévios a uma consolidação normativa posterior, sob inspiração principiológica do art. 30 da LINDB (PEREIRA, 2019, p. 607-608).

8 Discorrendo sobre essa cisão funcional no cenário da arbitragem, Marçal Justen Filho assim se manifesta: "Prevalecerão novas interpretações, sem alteração na redação da Lei. O direito dos contratos administrativos se aproximará das práticas difundidas entre os demais agentes econômicos. A Administração tem-se preocupado em qualificar seus defensores para atuar em arbitragem. Isso é necessário, mas insuficiente. Porque é essencial preparar inclusive os agentes administrativos que atuam nas fases anteriores ao litígio. Decisões impensadas, exigências não documentadas e omissões de fiscalização não podem ser superadas pela Advocacia Pública, por mais qualificada que seja" (JUSTEN FILHO, 2019).

salutar que a escolha pela via arbitral seja bem fundamentada. Daí a proposta de standards que sobrevivam a um escrutínio mínimo de toda a hierarquia envolvida no procedimento, passando do fiscal do contrato até a autoridade competente para a celebração da convenção (art. 1º, §2º, da Lei 9.307/1996).

Não custa lembrar que a arbitragem pode ter uma aceitação maior no setor privado do que no setor público, mas não é conceitualmente possível presumir que o contratado preferirá contratar e litigar dessa maneira. As razões para tanto podem ser várias: falta de familiaridade com o procedimento arbitral, ressalvas quanto aos custos, confiança no Judiciário etc. Pelo Enunciado, a via formal para inserção da cláusula alternativa é a "proposta de aditivo". Parece claro, assim, que a Administração terá maiores chances de evitar um esforço negocial desnecessário, tanto mais ela consiga selecionar casos em que o particular possa ver vantagens na adoção da arbitragem.[9]

O Enunciado parece responder a duas preocupações. Uma, mais evidente, é a de legitimar uma determinada prática administrativa. A outra, imediatamente decorrente, mas que permite algumas reflexões à parte, é a de sinalizar ao universo dos contratados que existe um incentivo a essa prática. A primeira faceta desse Enunciado, tanto quanto possa fazê-lo uma manifestação doutrinária, tem o objetivo de resguardar o gestor perante os órgãos de controle. Dele se tira que o exercício da faculdade de se valer de cláusulas alternativas, de modo pontual ou sob os auspícios de uma política pública, não é, por si só, um sinal vermelho para qualquer irregularidade. O que em regra deve ser objeto do controle é, preferencialmente, a conduta da Administração no exercício dos direitos e deveres previstos na Lei 9.307/1996 (PEREIRA, 2019, p. 82).

Com todas essas ressalvas, buscarei identificar circunstâncias procedimentais e materiais nos contratos da Lei 8.666/1993 que falam a favor da aposição de cláusulas alternativas. Já que o universo dos contratos da Lei 8.666/1993 é bastante amplo, e já que a arbitragem é repleta de especificidades que podem torná-la absolutamente adequada ou perigosamente inadequada para uma dada disputa, os recortes procedimental e material funcionam como filtros analíticos.

Subjacente a tais filtros, pode-se conceber uma abordagem muito mais antifrágil. Utilizo este conceito desenvolvido por Nassim Taleb para sugerir que, também no que diz respeito a cláusulas alternativas em contratos da Lei 8.666/1993, a administração pública procure inaugurar e operar um laboratório experimental.[10] Qualquer que seja o perfil que, no âmbito de sua discricionariedade, o gestor queria estabelecer para a utilização da arbitragem, alguns casos fora dos critérios também deveriam ser testados. Só assim as propriedades da arbitragem poderão ser devidamente apreendidas, e só assim não só a validade intrínseca dos respectivos critérios poderá ser testada, como também a adequação da fixação de seus limites extrínsecos. Se o recorte inicial foi adequado, ou não, só pode ser logicamente testado quando o grupo de controle inclua casos fora do recorte. Se os contratos da Lei 8.666/1993 estão hoje distantes da arbitragem, sua aproximação em bases antifrágeis, capazes de gerar resultados superiores no longo prazo, precisará ser feita com alguma dose de risco e incerteza.

9 Com uma abordagem essencialmente prática, baseada, "na experiência de mais de 21 anos da advocacia", um estudo apontou os seguintes elementos como sendo relevantes na decisão pela arbitragem: "análise da capacidade de financeira do cliente" para fazer frente aos custos em um curto espaço de tempo; perfil psicológico de baixa tolerância a litígios, em oposição aos demorados processos judiciais; "capacidade intelectual do cliente de compreender plenamente o significado da arbitragem"; orientação a respeito da perda do "conforto psicológico" de poder recorrer (BARROS, 2019, p. 21).

10 "Algumas coisas se beneficiam dos impactos; elas prosperam e crescem quando são expostas à volatilidade, ao acaso, à desordem e aos agentes estressores, e apreciam a aventura, o risco e a incerteza. No entanto, apesar da onipresença do fenômeno, não existe uma palavra para designar exatamente o oposto de frágil. Vamos chamá-lo de antifrágil" (TALEB, 2016, p. 21).

3 STANDARDS DE APLICAÇÃO DO ENUNCIADO

a. Standards positivos

Abstraindo as discussões mais dogmáticas a respeito, principalmente da arbitrabilidade de certos aspectos envolvendo disputas que podem surgir em contratos regidos pela Lei 8.666/1993, esta Seção se dedica às circunstâncias que vão se apresentando no curso da execução do contrato e que, mantidas as demais variáveis, falam a favor da adoção da arbitragem.

Standard 1: *quando houver manifestação específica do contratado.* O princípio do consentimento é basilar na arbitragem e a anuência das partes emana diretamente do art. 1º da Lei 9.307/1996. Nas palavras sempre citadas de Jan Paulsson, "a ideia da arbitragem é a de uma solução vinculante de disputas aceita com serenidade por aqueles que sofrem suas consequências por conta de sua especial confiança nas pessoas escolhidas para decidir" (PAULSSON, 2013, p. 1, tradução livre). Não podendo jamais ser uma decisão unilateral do contratante, a adoção da arbitragem em contratos da Lei 8.666/1993 tem um ímpeto substancial quando o contratado se manifestar especificamente em relação ao seu interesse em aditar o contrato. Desaparecendo os problemas formais acerca da vinculação do contratado à escolha, desaparecem também – ou, ao menos, diminuem – os problemas práticos que poderiam surgir da operacionalização de uma arbitragem por uma parte que, no fundo, nunca a quis.

Quando o contratado manifestar especificamente o interesse na alteração, pode até ser que ele o faça porque já esteja planejando formalizar uma disputa em face do Poder Público. Nisto não haveria qualquer surpresa ou irregularidade, nem qualquer mácula da "imparcialidade, independência, competência, diligência e discrição" (art. 13, §6º, da Lei 9.307/1996) com que deverão se portar os árbitros. Trata-se apenas de um juízo prévio sobre o método preferido de solução de disputas, hoje já positivado, inclusive, para as arbitragens desapropriatórias, na forma do art. 10-B, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 ("Decreto-Lei 3.365").

Standard 2*: quando houver desdobramentos que indiquem que um litígio já está em processo de maturação.* A existência de desdobramentos administrativos que indiquem que um litígio já está em processo de maturação é um momento oportuno para que as partes convencionem a forma de solução da controvérsia. Suponha-se que haja pendência de faturas encaminhadas pelo contratado, havendo observações do fiscal do contrato a respeito da inadequação do serviço prestado. Ocasiões similares poderão ser propícias para um exame sobre as características básicas da disputa. Conhecendo os dados básicos da futura disputa, as partes podem aferir a adequação da cláusula-padrão eventualmente existente ou conceber uma cláusula compromissória com um escopo especialmente definido para conferir segurança.

A hipótese pode se confundir com a celebração de um termo de compromisso arbitral, nos termos do art. 9º da Lei 9.307/1996, se se considerar que o litígio já tenha efetivamente surgido. Mas, no dia a dia da Administração, é comum que se instale entre as partes um estado de tensão permanente, com o fatiamento da ação estatal em vários atos e omissões. Esse estado é caracterizado pela existência de diversos pontos de discordância, em níveis os mais variados de apreciação administrativa. No âmbito de um único contrato, certas questões podem ter sido examinadas diversas vezes, ao passo que outras podem se manter em lacunas decisórias. Pode se passar de nunca haver uma decisão, em caráter definitivo, pela máxima autoridade administrativa competente, na forma do art. 109 da Lei 8.666/1993.

A tensão permanente também surge quando se extrapolam os instrumentos contratuais estáveis, com atos praticados por e para terceiros, dentro e fora do escopo contratual. Frequentes acordos e tolerâncias a desvios, decantando-se ao longo dos anos, podem levar a impasses que só serão adequadamente tratados por meio de uma heretocomposição.

Standard 3: *hipóteses de inexecução e rescisão.* Uma das situações mais graves no curso de um contrato, possivelmente só superada pelo vício da nulidade, é a da sua inexecução. A doutrina bem ressalta como o regime do art. 77 da Lei 8.666/1993 é distinto e mais severo, nessa matéria, em relação à disciplina do direito pri-

vado. Inexecuções parciais podem ser equiparadas à frustração total do objeto, uma vez que "a indisponibilidade de direitos fundamentais não se compadece com a incerteza ou insegurança do cumprimento das prestações impostas ao particular" (JUSTEN FILHO, 2008, p. 764). O art. 78 da lei traz uma longa lista das situações que "constituem motivo para a rescisão", algumas das quais (incisos XII a XVII) se coadunam antes com a culpa da Administração do que do contratado (incisos XII a XVII). Para essas, o art. 79, §2º, é expresso em determinar que haja o ressarcimento "dos prejuízos regularmente comprovados".

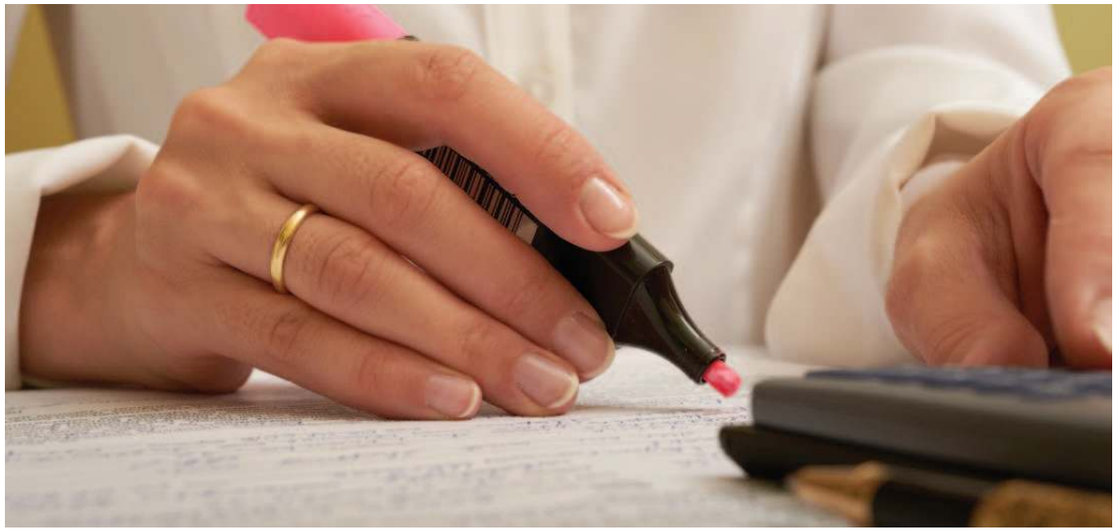
Contratos da Lei 8.666/1993 em que surjam disputas cujo mérito seja esta específica discordância das partes quanto aos valores a serem ressarcidos são bons candidatos a uma solução arbitral. Se, nos standards acima, a circunstância procedimental é tal que o objeto mesmo do contrato ainda possui chances práticas de ser executado sem uma disputa, aqui a frustração do objeto já é tomada como premissa. Ainda assim, a arbitragem pode ser adequada porque o dever de indenizar é um comando legal expresso; e as razões que a Administração tiver para discordar do valor do ressarcimento serão provavelmente de natureza técnica, relacionadas à apuração dos danos emergentes e dos lucros cessantes (JUSTEN FILHO, 2008, p. 798).

Independentemente de como venha sendo executado o contrato, e das intercorrências que possam sugerir a instauração iminente de uma arbitragem, há pontos materiais que podem recomendar a adoção de uma cláusula alternativa. Oscilando entre situações em que o impacto e/ou a probabilidade de disputa sejam altos, ou por semelhança a situações em que o legislador já tenha feito a opção pela arbitragem, essas circunstâncias materiais recomendam diversas estratégias de controle de risco, dentre as quais a arbitragem.

***Standard 4**: contratos de valor elevado.* O valor dos contratos é, para diversos aspectos, o critério objetivo escolhido pelo legislador para distinguir o respectivo regime jurídico – a Lei 8.666/1993 utiliza-se da expressão "obras, serviços e compras de grande vulto" (art. 6º, III). Com a adoção de cláusulas alternativas é apenas natural que o gestor busque levar esse critério em consideração. O valor não é só indicativo da tecnicidade das questões que podem se tornar controvertidas, por ser a força implícita por trás de decisões previstas na Lei 8.666/1993 relacionadas, por exemplo, à prestação de garantias (art. 56, §3º) ou à participação de consórcio (art. 33).[11] O valor é também o fator de dimensionamento do risco econômico do contratante. O montante exato, no entanto, a partir do qual o contrato assume essa natureza não é um dado rígido. Basta ver que um dos critérios mais pertinentes, o do valor para a celebração de parcerias público-privadas, sofreu uma alteração legislativa da ordem de 50% (art. 2º, §3º, I, da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).

Reservar a arbitragem aos contratos de maior valor, além de ser uma proxy para contratos mais complexos, dilui marginalmente os custos adicionais que um processo arbitral possui no comparativo com a alternativa judicial. Esse custo diluído incide igualmente ao se pensar nos recursos humanos e materiais envolvidos na participação do Poder Público na arbitragem, notadamente o treinamento e a especialização dos integrantes da Advocacia Pública.

***Standard 5**: contratos de longo prazo.* Em contratos de longo prazo, a solução de disputas deve, idealmente, oferecer a perspectiva de soluções rápidas de algumas questões pendentes. Só assim a relação das partes como um todo poderá ser redesenhada e ter prosseguimento sob novas bases jurídico-econômicas.[12] Não irei explorar, por brevidade, a extensa principiologia da figura do equi-



líbrio econômico-financeiro dos contratos da Lei 8.666/1993. Registro apenas que o fator tempo contribui para as intercorrências que provocam eventuais desequilíbrios, em diversos cenários, variando entre atos unilaterais da Administração e consensuais. A variação de cenários pode se dar por motivos que podem ser puramente internos ou mesmo alheios à vontade das partes (arts. 57, §1º, 58, §2º, 65, I, d, e §6º).

A extensão temporal cria as condições, enfim, para que as limitações cognitivas que partes tenham acerca do objeto venham à tona e para que fatos naturais ou sociais, de natureza excepcional ou imprevisível (art. 57, §1º, II), produzam efeitos sobre o contrato. A própria Lei 8.666/1993, em seu art. 57, V, faz menção a contratos que, por seu objeto, poderão ter vigência de até 120 meses, essencialmente nas áreas de defesa nacional e de inovação e pesquisa científica e tecnológica. Contratos sujeitos a esta carga temporal mais alongada devem figurar entre os prioritários na adoção da arbitragem.

Standard 6: quando houver uma norma indicativa de uma política pública arbitral em situação similar. O rol de instrumentos normativos que, sem as ambiguidades da Lei 8.666/1993, aludem à utilização da arbitragem pelo Poder Público é bastante extenso. Toda vez e quanto mais os contratos da Lei 8.666/1993 se assemelharem aos contratos regidos por esses diplomas específicos, mais recomendável é a arbitragem. Serão situações em que o motivo para a adoção da política pública de cláusulas alternativas estará presente em substância, só lhe faltando o aspecto formal.

Um bom exemplo é o do art. 11, III, da Lei 11.079/2004, em que o legislador sugere o emprego da arbitragem nas parcerias público-privadas. Uma obra pública complexa, associada a um serviço público de grande interesse social, não traz consigo características semelhantes a uma PPP, ainda que o particular não figure como concessionário? O mesmo pode se dizer do art. 12, § único, da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, que autoriza a solução arbitral para "as divergências entre acionistas e a sociedade [de economia mista], ou entre acionistas controladores e acionistas minoritários". É prática comum, sob o título de convênio, acordos ou ajustes, nos termos do art. 116 da Lei 8.666/1993, que a Administração direta estabeleça vínculos de certa feição contratual com entes da Administração indireta. A adoção da arbitragem, em todos esses casos, é racional e pode se tornar típica.

Um marco legal interessante é o das já citadas desapropriações expropriatórias. As características inerentes à desapropriação preservam um largo espaço de competência administrativa para avaliação da presença da "utilidade pública" (art. 9º do Decreto-Lei 3.365), mas nada impede que discussões sobre a avaliação do bem sejam feitas na arbitragem. A situação me parece análoga à da rescisão do contrato por culpa da Administração, se as partes discordarem apenas do valor do ressarcimento do contratado.

11 A tecnicidade da divergência é um dos critérios adotados pelo Decreto Federal nº 10.025, de 20 de setembro de 2019 ("Decreto 10.025"), em seu art. 6º, §1º, I, para a adoção preferencial da arbitragem nos litígios envolvendo a Administração Pública federal nos setores portuário e de transporte ferroviário, aquaviário e aeroportuário.

12 O Decreto Federal 10.025/2019 estabelece, para a análise sobre a conveniência de celebração de compromissos arbitrais, a verificação se a demora na solução do litígio possa gerar prejuízo à prestação adequada do serviço ou à operação da infraestrutura; ou inibir investimentos considerados prioritários"

b. Standards negativos

Se há situações que podem dar suporte a standards positivos de utilização da arbitragem, é apenas lógico que seu inverso fático sugira também a existência de standards negativos. Ao replicar a estrutura da Seção anterior, contudo, considero que o inverso das circunstâncias materiais ali descritas é muito mais facilmente apreensível, e tem o potencial de gerar resultados analíticos muito mais interessantes, do que o inverso das circunstâncias procedimentais. Essas últimas seriam, no máximo, neutras em relação à adequação da arbitragem, mas não chegariam a ser um impeditivo.[13]

Quando não houver manifestação específica do contratado; quando não houver desdobramentos administrativos que indiquem que um litígio está em fase de maturação; ou quando não houver uma política delineada normativamente para uma situação semelhante – na ausência desses fatores, ainda assim, uma cláusula alternativa pode se basear na pura expectativa de que um futuro litígio será resolvido por um meio considerado pelas partes superior à via judicial. E há um outro ponto que merece ser anotado: questões fático-contratuais, muito mais do que questões licitatórias que possam se tornar judicializadas antes da outorga, são casuísticas demais para que se possam qualificar como "temas cuja apreciação é corriqueira perante o Judiciário [e por isso] geram ao cliente uma relativa previsibilidade quanto ao resultado" (BARROS, 2020, p. 29).

As expectativas de retorno de investimento e sua forte dependência da matéria subjacente à disputa podem ser decisivas quando as partes devam dispender, em uma arbitragem, recursos financeiros e de tempo que sejam marginalmente maiores do que a alternativa judicial. É essa a tônica geral que se apresenta como justificativa para os standards negativos relacionados a contratos de baixo valor e de curto prazo. A Lei 8.666/1993 se utiliza do baixo valor do contrato como critério para a definição de modalidades de licitação mais singelas e chega a autorizar, no art. 62, a própria ausência de instrumento contratual. O baixo valor é, intuitivamente, correlacionado positivamente com objetos mais simples e execuções contratuais mais rápidas, cenários, inclusive, de menor propensão ao surgimento de disputas. A arbitragem, nesses casos, pode encontrar resistências, e mesmo se mostrar excessivamente onerosa aos fornecedores de pequeno porte que, normalmente, estão vinculados a tais contratos. É difícil conceber, por exemplo, que o tratamento "diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte" se dê justamente com a arbitragem (art. 5ª-A da Lei 8.666/1993).

c. Como laboratório experimental

Apesar de curto, este ensaio é longo o suficiente para permitir aquele tipo de reflexão que, antes mesmo de um raciocínio ser concluído, já faz se avolumarem as razões para desconstruí-lo. Essas razões advêm, essencialmente, dos efeitos do fenômeno da seleção adversa. Sobre-estimando aquilo que está em seu campo de observação, o agente negligencia aquilo que apenas por acaso ficou de fora. Se, em consequência, o observador extrapola, com base no campo selecionado, o comportamento geral, as chances de erro passam a ser muito maiores. Nas palavras de Daniel Kahneman, "um evento aleatório, por definição, não se presta a explicação, mas grupos de eventos aleatórios de fato se comportam de um modo altamente regular" (2012, p. 140).

Assim, os standards propostos anteriormente deveriam ser afastados, de propósito, em uma quantidade significativa de ocorrências – uma quantidade tal de casos que as propriedades da arbitragem possam ser testadas nos mais variados cenários, inclusive aqueles que inicialmente não se vislumbram como sendo ideais. A premissa que ampara essa proposta é a de que, por dificultosa que possa ser a utilização da arbitragem em um caso não ideal, o desarranjo administrativo não será de tal monta que arruinará o contrato. A inoportuna forma de solução de disputa não será tal que produzirá necessariamente uma decisão nula ou simplesmente errada, e nem frustrará o objeto do contrato. Mesmo os custos reputados excessivos para casos não complexos podem ser limitados por procedimentos de arbitragem expedita, sendo prática comum das instituições arbitrais fixarem seus custos com base no valor da causa.

Para esclarecer essa ideia, é possível discriminar a utilização da arbitragem em contratos da Lei 8.666/1993 segundo a tipologia de erros cognitivos. O erro de tipo 1 (falso positivo) seria utilizar a arbitragem em um contrato para o qual este meio de solução de disputas seja inadequado. O erro de tipo 2 (falso negativo) seria o de não utilizar a arbitragem em um contrato em que a arbitragem seria adequada. Pela baixa utilização da arbitragem nos contratos da Lei 8.666/1993, pode-se seguramente afirmar que a Administração Pública brasileira opera sob forte influência do receio do erro de tipo 1. Para evitar a utilização inadequada da arbitragem, simplesmente não se utiliza a arbitragem. Ao assim fazer, no entanto, ignoram-se os prejuízos que o erro de tipo 2 pode acarretar. Por definição, se a utilização da arbitragem é tão baixa nos contratos da Lei 8.666/1993, as vantagens da arbitragem em contratos para os quais ela seria adequada simplesmente não são capturadas.

Afirmar se, diante dessa postura, a Administração está otimizando, ou não, seus recursos, requer um aprofundamento empírico que não estou preparado para fazer na presente oportunidade. Consigo defender, porém, que a forma de se resolver a questão preliminar a esta análise – a de saber para quais contratos a arbitragem é adequada ou inadequada – pode se beneficiar de uma postura experimental, que dê um embasamento mais sólido ao juízo de risco e à análise de consequências que os advogados, inclusive os públicos, devem realizar no aconselhamento de seus clientes (arts. 8º c/c 9º, do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil).

Cláusulas compromissórias não são um incentivo ao litígio, em si, mas uma opção por uma determinada forma de solução de disputas. Por isso, a possibilidade de se instituir uma arbitragem – nos contratos dos standards positivos, dos negativos e de todos os que não sejam não se enquadrem em quaisquer dessas categorias –não deveria, em tese, impactar o número total de disputas. Mas essa é também uma hipótese que precisa ser testada, e não seria surpreendente se houvesse uma correlação, com a diminuição de demandas frívolas, como já se apontou, ou com o aumento de disputas instauradas. Aliás, se esse segundo efeito se produzisse, seria possível até mesmo interpretar que, de fato, existem vantagens intrínsecas à arbitragem nos contratos da Lei 8.666/1993.[14]

Qualquer que seja a área de abrangência dos standards positivos, a própria existência de standards negativos e a existência de contratos que, a princípio, não se enquadram em nenhum dos dois, deixam em aberto um conjunto de contratos que permaneceriam sem cláusulas alternativas. É de se esperar que alguns deles gerem disputas a serem solucionadas pelo Judiciário. Minha proposta é a de que, em proporções menores do que no caso dos standards, alguns contratos dessa categoria também recebam cláusulas alternativas. O que se teria aí é um aumento do número total de contratos com cláusulas alternativas, o que facilitaria a observação das propriedades mais estruturais da arbitragem, em distintos cenários. Colhendo de uma base maior os pontos vantajosos e desvantajosos da arbitragem, a Administração teria condições de elaborar uma matriz mais detalhada dessa experiência e calibrar, com um suporte fático mais robusto, quais deveriam ser as áreas de inclusão e exclusão.

13 As restrições ao uso da arbitragem pelo Poder Público podem, é claro, decorrer da própria inarbitrabilidade de um aspecto de um contrato de concessão, sob um regime geral muito mais inclinado à arbitragem do que o da Lei 8.666/1993 (GARCIA, 2016, p. 141).

14 Povoa o imaginário popular, por exemplo, a narrativa de que a corrupção em contratos administrativos surge independentemente do ganhador da licitação. Gestores mal-intencionados simplesmente "travariam" os pagamentos devidos ao contratado para cobrar propinas em sua liberação, sabendo que a solução judicial consumiria décadas. Que a arbitragem possa aprimorar a gestão pública ao diminuir a força dessa pressão é uma hipótese atraente, a qual precisa ser testada. Outra hipótese semelhante decorre de narrativa de que contratos da Lei 8.666/1993 são congenitamente falhos, diante das burocracias impostas pela lei e pelo rigor do critério da melhor proposta. Fornecedores mais sofisticados podem se sentir atraídos a participar das licitações ao saber que poderão corrigir as falhas administrativas por meio da arbitragem, aumentando o número de disputas em relação aos pontos mais sensíveis, mas entregando melhores produtos e serviços no cenário-base.

4 CONCLUSÕES

O Enunciado 10, da I Jornada de Direito Administrativo, representa uma importante manifestação doutrinária no sentido de respaldar a adoção de cláusulas de mediação, arbitragem e Dispute Board em contratos decorrentes de licitações regidas pela Lei 8.666/1993. Escolhi centrar a atenção na hipótese da arbitragem por ver aí as consequências mais drásticas de uma eventual má utilização e, paralelamente, por acreditar que nela existam algumas vantagens bastante específicas, como o estabelecimento de uma barreira a demandas frívolas, um estímulo para a não postergação de controvérsias deletérias, a redução de certos custos, e, por fim, um incentivo à vinculação aos contratos.

Como as bases normativas do Enunciado são sólidas, acima de tudo por sua harmonia com as modificações promovidas em 2015 na Lei 9.307/1996, resta o grande desafio de uma boa e efetiva aplicação. Os standards propostos respondem às dificuldades gerenciais e logísticas de tratamento do elevado número de contratos, estando divididos em uma vertente positiva e outra vertente negativa, bem como em circunstâncias procedimentais e materiais.

No plano positivo, as circunstâncias procedimentais que recomendam a adoção da arbitragem são as seguintes: i) quando houver manifestação específica do contratado; (ii) quando houver desdobramentos administrativos que indiquem que um litígio já está em processo de maturação; (iii) nas hipóteses de inexecução e rescisão. No plano das circunstâncias materiais, a proposta encerra os seguintes standards: (iv) nos contratos de valor elevado; (v) nos contratos de longo prazo; (vi) quando houver uma norma indicativa de uma política pública arbitral em situação similar. A maioria dos cenários que sugerem tais standards podem ser invertidos, factualmente, para se construírem standards negativos em que a utilização da arbitragem não é recomendável.

Por fim, proponho estratégia para se atenuarem os efeitos cognitivos da seleção adversa na aplicação dos standards positivos e negativos. Proponho que, em caráter experimental, a Administração adote a arbitragem fora das hipóteses cobertas pelos standards. Adotada em um reduzido quantitativo de casos, essa estratégia tende a não causar graves danos em decorrência do erro de tipo 1 na avaliação sobre a adequação da arbitragem; e permite a identificação de erros de tipo 2, com a consequente captura das vantagens da arbitragem nas hipóteses atualmente subutilizadas.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Eduardo Bastos. Cautelas necessárias para a eleição de arbitragem como mecanismo de solução de controvérsias. In: URBANO, Alexandre Figueiredo de Andrade; MAZIERO, Franco Giovanni Mattedi (coord.). **A Arbitragem na Contemporaneidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. 284 p.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1941]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 199**3. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9307.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. 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. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13303.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

CARMONA, Carlos Alberto; MACHADO FILHO, José Augusto Bitencourt. Arbitragem: jurisdição, missão e justiça. In: ARABI, Abhner Youssif Mota; MALUF, Fernando; MACHADO NETO, Marcello Lavenère (coord.). **Constituição da República 30 Anos depois**: uma análise prática da eficiência dos direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 472 p.

JUNQUEIRA, André Rodrigues. **Arbitragem nas parcerias público-privadas**: um estudo de caso. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 383 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A revolução secreta nos contratos administrativos**. Jota, São Paulo, 24 set. 2019. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/a-revolucao-secreta-nos-contratos-publicos-24092019. Acesso em: 20 set. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar. **Duas formas de pensar**. Tradução: Cássio de Arantes Leite. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MEGNA, Bruno Lopes. **Arbitragem e Administração Pública**: fundamentos teóricos e soluções práticas. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 383 p.

MOREIRA, Egon Bockmann. Administração pública, arbitragem e controle externo. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin (coord.). **Direito administrativo e *alternative dispute resolution***: arbitragem, dispute board, mediação e negociação: com comentários à legislação do Rio de Janeiro, São Paulo e União sobre arbitragem e mediação em contratos administrativos e desapropriações. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 166-168.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Arbitragem nos contratos administrativos. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 29-38, 2006.

PAULSSON, Jan. T**he Idea of Arbitration**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

PEREIRA, Cesar. Arbitragem e função administrativa. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SILVA, Marco Aurélio de Barcelos (coord.) **Direito da Infraestrutura**: estudos de temas relevantes. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 63-88.

PEREIRA, Cesar. Arbitragem no setor portuário e o Decreto nº 8.465, de 2015. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (coord.). **Direito portuário brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 605-621.

RODRIGUES, Marco Antônio dos Santos; GISMONDI, Rodrigo. Métodos de solução consensual de conflitos e a Fazenda Pública. In: PINHO, Humberto Dalla Bernardino de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (orgs.). **Mediação e Arbitragem na Administração Pública**. Santa Cruz do Sul, RS: Essere Nel Mondo, 2020. v. 2, p. 93-120.

TALEB, Nassim Nichlas. **Antifrágil**: coisas que se beneficiam com o caos. Tradução: Eduardo Reiche. 3. ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

TIMM, Luciano Benetti; GUANDALINI, Bruno; RICHTER, Marcelo de Souza. Reflexões sobre uma análise econômica da arbitragem no Brasil. In: CARMONA, Carlos Alberto; LEMES, Selma Ferreira; MARTINS, Pedro Batista (coord.). **20 anos da Lei da Arbitragem**: homenagem a Petrônio R. Muniz. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 83-102.



A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SEU IMPACTO NAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS CONGRESSISTAS BRASILEIROS

Arlene Oliveira da Silva

Especialista em Contabilidade e Controle Aplicados ao Setor Público pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL e Auditora do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Diana Vaz de Lima

Doutora em Ciências Contábeis UnB/UFPB/UFRN com Programa de Pós-Doutoramento em Contabilidade e Controladoria pela FEA-RP/USP e Professora do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar o impacto das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que promoveu ampla reforma no Sistema Previdenciário Brasileiro, nos critérios de elegibilidade para concessão de aposentadorias e pensões aos congressistas brasileiros. A pesquisa foi realizada tomando como objeto e fontes de análise as exigências para concessão de benefícios previdenciários pelo Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e pelo Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC) comparativamente às regras exigidas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), a partir das mudanças advindas com a reforma da previdência. Os achados da pesquisa mostram que as mudanças introduzidas pela EC nº 103/2019 praticamente atingem todas as exigências para a concessão de benefícios previdenciários aos parlamentares brasileiros, como o aumento do tempo de contribuição, o aumento da idade mínima e a limitação do valor do benefício ao teto do RGPS. No entanto, diferentemente dos demais trabalhadores, essas mudanças só serão aplicadas mediante regulamentação em lei complementar federal, e só atingirão os parlamentares que passarem a exercer o mandato eletivo pela primeira vez e aqueles congressistas que retornarem após perderem a qualidade de contribuinte do PSSC.

Palavras-chave: Agentes Políticos; Congressistas; Brasil; Reforma da Previdência.

***Abstract**: The purpose of this article is to analyze the impact of the changes introduced by Constitutional Amendment No. 103/2019, which promotes a comprehensive reform in the Brazilian Pension System, in the eligibility requests on the pension system of brazilian parliamentarians. The study was carried out as objects and sources of analysis by the granting of pension benefits by the Congressional Pension Institute (IPC) and the Congressional Social Security Plan (PSSC), compared to the rules required by the General Social Security System (RGPS) and in the Social Security System (RPPS), based on the changes resulting from a brazilian pension reform. The study results show how the changes introduced by EC No. 103/2019 practically affect all eligibility requests on the pension system of brazilian parliamentarians, such as increasing the contribution time, increasing the minimum age and limiting the value of the benefit to the RGPS ceiling. However, unlike other workers, these changes will only be applied to agents involved after it is inclusive of federal law, and only parliamentarians who start to exercise their mandate or elective mandate for the first time and congressmen who return after losing the quality of PSSC contribution.*

***Keywords**: Political Agents; Parliamentarians; Brazil; Pension Reform.*

INTRODUÇÃO

Até o início da década de 1960, não havia nenhum regime previdenciário específico para os agentes políticos, situação que justificou a criação do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) (Lei 4.284, de 20 de fevereiro de 1963), no qual foram associados os parlamentares do Governo federal brasileiro, independentemente de idade e de exame de saúde (VAZ, 1999; MATIAS, 2019). Para ter direito à pensão à época, bastava o congressista ter cumprido, no mínimo, oito anos de mandato. Nesse mesmo período, seguindo o modelo do Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas instituíram regimes diferenciados para seus membros. Em alguns estados brasileiros, também foram criadas pensões vitalícias para ex-governadores.

Em 1982, a Lei nº 4.284/1963 e suas atualizações foram revogadas pela Lei nº 7.087/1982, que trouxe novas regras para a organização do IPC e estabeleceu, entre outras exigências, que, para requerer o benefício da aposentadoria, além de oito anos de mandato, o parlamentar precisava ter 50 anos de idade. O valor do benefício também passou a ser proporcional ao tempo de mandato. Em 1997, o IPC foi extinto e em seu lugar foi criado o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC) (Lei 9.506/1997), que passou a vigorar a partir de 1999. O pagamento dos benefícios do extinto IPC passou então a ser de responsabilidade da Câmara e do Senado.

Segundo o disposto na legislação previdenciária, o parlamentar federal que não aderir ao PSSC no prazo de trinta dias após o início do mandato passará automaticamente à condição de contribuinte obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), exceto se já for contribuinte de Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos (RPPS), condição que deve ser informada no ato da posse. Apesar de o PSSC trazer para as parlamentares regras mais rígidas do que o IPC (como a exigência de 35 anos de contribuição e 60 anos de idade para concessão do benefício da aposentadoria, sem fazer distinção entre homens e mulheres), suas regras ainda são distantes do RGPS e não têm previsão constitucional explícita (MELLIS, 2018). Enquanto as regras do PSSC ainda entravam em vigor, em 1998 a Emenda Constitucional nº 19 estabeleceu que o servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, deveria ficar afastado de seu cargo, emprego ou função. Para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores dos benefícios desses profissionais serão determinados como se no exercício estivesse (art. 38, inciso V, CF, 1988). Para Carvalho, Modesto e Santos (2018), essa condição provocou uma antinomia entre o disposto na Constituição Federal e o disposto na Lei nº 9.506/1997. No entendimento dos pesquisadores, enquanto a Constituição Federal de 1988 disciplina a forma de contribuição previdenciária do servidor público em afastamento do cargo para cumprimento de mandato eletivo, a Lei 9.506/1997, que instituiu o PSSC, disciplina o mesmo assunto de forma contraditória.

Em junho de 2019, o Congresso Nacional recebeu o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019, com a proposição de modificar o sistema de previdência brasileiro. Em seu contexto principal, o texto da reforma busca a redução do déficit previdenciário, que em 2019 foi de aproximadamente R$ 300 bilhões, além de combater as diferenças existentes no valor das aposentadorias e pensões recebidas pelos servidores públicos e pelos parlamentares (SOUZA, 2019). Entre outras mudanças, a PEC nº 6/2019 trazia a exigência de os titulares de mandatos eletivos (vereadores, deputados e senadores) terem de observar as mesmas regras de aposentadoria exigidas para os demais trabalhadores vinculados ao RGPS, além de estipular um percentual a ser cobrado a título de pedágio do tempo de contribuição faltante para que o parlamentar tivesse acesso ao benefício previdenciário. A PEC também trazia como proposição a vedação da criação de novos regimes dessa natureza e a adesão de novos segurados aos regimes existentes.

Registre-se que a relatoria da comissão especial destinada a proferir parecer à PEC nº 6/2019, apresentada no mês de junho de 2019, manteve a proposta contida na PEC no sentido de vedar a adesão de novos segurados aos regimes específicos implantados na União e em alguns estados e municípios. As regras de transição para acesso à aposentadoria no Plano de Seguridade Social dos Congressistas – PSSC também foram mantidas, mas o substitutivo excluiu o § 4º contido no art. 11 da PEC (reinscrição de ex-segurado), com a justificativa de tratar-se de matéria já constante na Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, portanto, na avaliação da comissão, sem a necessidade de ser trazida para o texto constitucional, uma vez que a norma continuaria vigente para os parlamentares que permanecessem no regime. A PEC nº 6/2019 foi aprovada conforme os ritos constitucionais e promulgada como Emenda Constitucional nº 103, em 12 de novembro de 2019, pelo Congresso Nacional do Brasil.

Considerando que no discurso da reforma da previdência que antecedeu a promulgação da EC nº 103/2019 havia o compromisso de que as regras de aposentadorias passariam a ser iguais para todos, inclusive os parlamentares, o presente estudo traz a seguinte questão de pesquisa: qual o impacto da reforma da previdência na aposentadoria dos congressistas brasileiros?

Diante do exposto, o objetivo do presente estudo é analisar as especificidades das regras atuais de aposentadorias e pensões dos congressistas brasileiros comparativamente às novas regras que foram inseridas no sistema previdenciário pela EC nº 103/2019.

O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA DOS CONGRESSISTAS

Até o início da década de 1960, não havia nenhum regime previdenciário específico para os agentes políticos, situação que justificou a criação do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) (Lei 4.284, de 20 de fevereiro de 1963). Em seus 29 artigos, a Lei nº 4.284/1963 dispôs sobre os filiados obrigatórios, os benefícios previdenciários, os requisitos necessários para concessão, as fontes de custeio e a forma de administração do IPC. A trajetória da evolução da legislação do IPC está sintetizada na Figura 1, a seguir.

Figura 1 - Linha temporal de evolução da legislação do IPC

1963	1966	1973	1973	1975
Lei nº 4.284/1963 Criação do IPC	Lei 4.937/1966 Estabelece obrigatoriedade de contribuição	Lei nº 5.896/1973 Limita reajuste de benefícios	Lei nº 6.017/1973 Exige fonte para criar novos benefícios	Lei nº 6.311/1975 Inclui auxílios e subvenções da União
1977	**1979**	**1982**	**1997**	
Lei nº 6.497/1977 Altera alíquotas de contribuição	Lei nº 6.677/1979 Estabelece carência para recebimento de benefício	Lei nº 7.087/1982 Mudanças significativas no IPC	Lei nº 9.506/1997 Extinção do IPC e criação do PSSC	

Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão da legislação.

Em seus quase 35 anos de existência, o IPC passou por várias mudanças e algumas delas merecem destaque, como, por exemplo: permissão para que os servidores das duas casas do Congresso Nacional também tivessem acesso ao IPC de forma facultativa; empréstimos consignados em folha para os segurados facultativos e obrigatórios; elevação da cota patronal de 10% para 20%. Registre-se que o IPC foi o primeiro regime previdenciário que instituiu a contribuição dos aposentados e pensionistas em 7%, o requisito da idade mínima de 50 anos para ter direito a pensão e a possibilidade de acumular aposentadoria do IPC com a aposentadoria e proventos de outros regimes (Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982).

A Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997, extinguiu o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e criou o Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC). A União, através da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sucedeu ao IPC em todos os direitos e obrigações mediante recursos orçamentários próprios, comprometendo-se com a concessão e manutenção das aposentadorias e pensões, na forma estabelecida nesta Lei e de acordo com a Lei 4.284, de 20 de novembro de 1963, e a Lei 7.087, de 29 de dezembro de 1982.

SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DO PSSC

O Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC) é o atual regime de previdência dos deputados federais e senadores, e está em vigência desde 1º de fevereiro de 1999, quando o IPC foi extinto. Conforme o § 3º do artigo 1º da Lei 9.506/1997, que instituiu o PSSC, os atuais segurados obrigatórios do IPC, ao término do presente mandato, poderão se inscrever como segurados do Plano de Seguridade Social dos Congressistas, independentemente de idade e de exame de saúde.

O parlamentar ao assumir o mandato tem até 30 dias para aderir ao PSSC, mediante requerimento de opção previdenciária, e também deverá submeter-se a exame médico no Departamento Médico da Câmara dos Deputados ou do Senado. A filiação do parlamentar ao PSSC é facultativa, e aqueles que não se filiarem são considerados contribuintes obrigatórios do RGPS e estarão vinculados ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os artigos 2º e 3º da Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, prevê, respectivamente, os seguintes benefícios de aposentadoria e pensão por morte paga aos dependentes dos parlamentares e sobre os requisitos necessários para a concessão:

i. Aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais, quando esta ocorrer durante o exercício do mandato e decorrer de acidente, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei. Os requisitos de idade e tempo de contribuição não são observados;

ii. Aposentadoria por invalidez permanente nos demais casos com proventos proporcionais a 1/35 (um trinta e cinco avos) por ano de mandato, assegurado o mínimo de 26% do subsídio do parlamentar. Os requisitos de idade e tempo de contribuição não são observados;

iii. Aposentadoria aos 35 anos de exercício de mandato e 60 anos de idade com proventos integrais;

iv. Aposentadoria aos 35 anos de contribuição e 60 anos de idade. O tempo de contribuição para o extinto IPC, o PSSC, o RGPS, o RPPS e o Regime dos Militares é considerado como tempo de contribuição, desde que esse tempo não tenha sido usado anteriormente para outra aposentadoria e o parlamentar requeira a averbação;

v.Pensão por morte do segurado paga aos dependentes definidos nesta Lei. O valor a ser recebido será o mesmo dos proventos da aposentadoria se o parlamentar já fosse aposentado ou que teria direito na época da morte, não podendo ser inferior a 13% da remuneração fixada para os parlamentares.

A Lei nº 9.506/1997 define como tempo de exercício de mandato o tempo de contribuição ao PSSC, e como tempo de recolhimento aquele reconhecido pelos sistemas de previdência social do serviço público, civil ou militar, e da atividade privada, rural e urbana. Para chegar aos 35 anos de contribuição no exercício de parlamentar, o segurado filiado poderá averbar ao PSSC o tempo em que ele exerceu mandatos federais, estaduais e municipais, com o recolhimento das contribuições pelo interessado ou por meio da compensação previdenciária - repasse dos recursos correspondentes por entidade conveniada (Institutos de Previdência ou Assembleias Legislativas – compensação financeira entre os sistemas) (Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997).

O § 2º do artigo 5º da Lei nº 9.506/1997 que instituiu o PSSC dispõe que a averbação somente produzirá efeitos após o recolhimento das contribuições ao Plano de Seguridade Social dos Congressistas, diretamente pelo interessado ou mediante repasse dos recursos correspondentes por entidades conveniadas na forma do artigo 6º da mesma Lei.

Em nenhuma hipótese, o valor mensal dos benefícios a que se refere a Lei nº 9.506/1997 poderá exceder o valor da remuneração dos membros do Congresso Nacional, e esses benefícios serão atualizados no índice e na data do reajuste da remuneração mensal dos congressistas, segundo os artigos 8º e 9º, respectivamente. Conforme o artigo 10 da Lei nº 9.506/1997, não é devido o pagamento de proventos da aposentadoria enquanto o beneficiário estiver investido em mandato eletivo federal, estadual, distrital ou municipal, salvo quando optar por este benefício, renunciando à remuneração do cargo. O artigo 11 da mesma Lei veda, a partir da liquidação do IPC, a acumulação da aposentadoria pelo PSSC com a aposentadoria concedida pelo regime de previdência social do servidor público, civil ou militar.

Desde o ano de 2017, está em tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) nº 476 contra dispositivos da Lei 9.506/1997, que instituiu o PSSC. O argumento principal é que a criação de regime próprio para parlamentares e ex-parlamentares contrariaria os princípios constitucionais da igualdade, da moralidade e da impessoalidade. Segundo Rodrigo Janot, ex-procurador-geral da República, após



as Emendas Constitucionais (EC's) 20/1998 e 47/2005, a Constituição Federal passou a prever apenas três espécies de regimes previdenciários: RGPS, RPPS e os Regimes de Previdência Complementar. Para Santos Filho (2017), o parlamentar pode ser caracterizado como agente político, que exerce cargo eletivo temporário, e deve estar obrigatoriamente vinculado ao RGPS, com exceção do parlamentar que for servidor público. O processo da ADPF nº 476 foi extinto, sem resolução de mérito, conforme o art. 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015, e o art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Registre-se que os agentes políticos fazem parte do gênero "agentes públicos". A expressão "agentes públicos" desmembra-se em agentes políticos, servidores públicos, agentes colaboradores com o estado, ou seja, a expressão "agentes públicos" tem sentido amplo. Para Carvalho Filho (2014, p.593), agentes públicos são "o conjunto de pessoas que, a qualquer título exercem uma função pública". A Tabela 1 exemplifica as diferenças existentes entre as aposentadorias e pensões do extinto Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) e o atual Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSS).

Tabela 1 - Exemplo das diferenças entre aposentadorias e pensões do IPC e PSSC

CONDIÇÕES	Antônio, o político da velha guarda	Patrícia, deputada da nova geração
REGIME	IPC	PSSC
TEMPO COMO PARLAMENTAR	8 anos com deputado federal (1987-1994)	14 anos como deputada federal (2003 a 2016)
IDADE COM QUE SE APOSENTOU	50 anos	60 anos
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	8 anos	35 anos
VALOR DO BENEFÍCIO	26% do subsídio do parlamentar, benefício no valor de R$ 8.778,38.	R$ 13.505,20 (só as contribuições para o PSSC entram no valor da aposentadoria: 14/35 do subsídio do parlamentar)

Fonte: elaboração própria a partir da análise da legislação aplicada.

A partir das informações apresentadas na Tabela 1, verifica-se que as regras do IPC eram muito mais flexíveis e favoráveis aos parlamentares que dele faziam e fazem parte e, mesmo com a instituição do PSSC, essa característica foi mantida. Conforme dados extraídos do portal da transparência do Senado Federal, existem 66 senadores aposentados, sendo 51 pelo IPC e 16 pelo PSSC. A folha de pagamento dessa categoria no mês de abril de 2020 ficou em R$ 1.120.211,91, representando uma média de R$ 16.972,91 para cada congressista aposentado. Já o portal de transparência da Câmara dos Deputados apresenta um rol de 494 deputados aposentados sem distinção entre o IPC e o PSSC: em abril de 2020 a folha de benefícios dessa categoria foi de R$ 7.268.598,00, uma média de R$ 14.713,76 por parlamentar. Existem apenas sete deputados aposentados recebendo proventos menores que o teto do RGPS em 2020, no valor de R$ 6.101,06.

METODOLOGIA

Para efetuar o estudo comparativo, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo que, segundo Silva, Gobbi e Simão (2005), configura um importante papel como ferramenta de análise na pesquisa qualitativa nas ciências sociais aplicadas. Para imprimir nitidez ao quadro teórico e à postura metodológica do presente estudo, a análise de conteúdo compreendeu as seguintes etapas:

a. Com a identificação no texto legal dos critérios de elegibilidade para acesso aos benefícios do RGPS, RPPS e PSSC e das novas regras incluídas pela EC nº 103/2019, as informações foram categorizadas, considerando a parte comum existente entre elas. A primeira categorização (análise comparativa entre RGPS, RPPS e PSSC) foi dividida em 11 temas: perfil do segurado; unidade gestora; tempo de contribuição para aposentadoria; idade mínima exigida para aposentadoria; teto do benefício; alíquota de contribuição dos segurados; base de cálculo do benefício; teto de contribuição; responsável pela contribuição patronal; alíquota de contribuição patronal e regra de reajuste do benefício (Tabela 2). Na segunda categorização (análise comparativa PSSC e EC nº 103/2019), foram sete temas: tempo de contribuição para aposentadoria; idade mínima exigida para aposentadoria; teto do benefício; alíquota de contribuição dos segurados; base de cálculo do benefício; teto de contribuição; alíquota de contribuição patronal e regra de reajuste do benefício (Tabela 3).

b. Uma vez definidas as categorias e identificado o material constituinte de cada uma delas, foram produzidos textos-síntese (Tabelas 2 e 3), com os quais os argumentos da análise de resultados foram construídos.

Registre-se que a diferença de categorização entre as Tabelas 2 e 3 deve-se a que análise da Tabela 3 é apenas relativa à aposentadoria dos congressistas, comparando o status quo às mudanças inseridas na Constituição Federal de 1988 pela EC nº 103/2019, não havendo necessidade, portanto, de identificar o perfil do segurado, a unidade gestora e o responsável pela contribuição. Destaca-se também que, conforme orientação de Moraes (1999), nas categorias construídas ao longo da análise buscou-se atender aos argumentos de validade, exaustividade, homogeneidade, exclusividade e objetividade.



RESULTADOS

As analogias e divergências entre os critérios de elegibilidade do PSSC (Lei nº 9.506/1997) comparativamente às regras do RGPS e RPPS (Lei nº 8.112/1990 e Lei nº 8.212/1991) estão apresentadas na Tabela 2. Os artigos 4º, 14 e 15 a 17 da EC 103/2019, da reforma previdenciária, dispõem sobre as regras de transição para a aposentadoria por tempo de contribuição dos servidores públicos federais, parlamentares e trabalhadores formais e informais da iniciativa privada regidos pelo RGPS, respectivamente.

Tabela 2 - Comparação dos critérios de elegibilidade entre os regimes RGPS, RPPS e PSSC

Categorização	RGPS	RPPS – União	PSSC
Perfil do segurado	Trabalhadores formais do setor privado que exercem atividade remunerada	Servidor público de cargo efetivo	Deputados federais e senadores
Unidade gestora	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	União	Congresso Nacional
Tempo de contribuição para aposentadoria	35 anos para homens/30 para mulheres	35 anos para homens/30 para mulheres (mínimo de 20 anos no setor público e 5 no cargo em que se der a aposentadoria)	35 anos para homens e mulheres
Regra de transição – período adicional de contribuição	Se o homem contar com 33 anos de contribuição e a mulher 28 anos de contribuição, deverá cumprir a mais 50% do tempo de contribuição que ainda faltar para completar os 35 ou 30 anos de contribuição, se homem ou mulher, respectivamente	-	30% do tempo de contribuição que ainda faltar para completar os 35 anos – para o parlamentar que ficar no plano
Idade mínima exigida para aposentadoria	61,5 anos se homem e 56,5 anos se mulher – acrescentar 6 meses a cada 1 ano até completar 65 e 62, se homem ou mulher, respectivamente	61 anos se homem e 56 anos se mulher – a partir de 1º de jan. de 2022, 62 anos e 57 anos se homem ou mulher, respectivamente	65 anos se homem e 62 se mulher
Regra de transição – somatório de idade e tempo de contribuição	97 pontos se homem e 87 pontos se mulher – a cada ano acrescentar 1 ponto até atingir 105 se homem e 100 pontos se mulher	97 pontos se homem e 87 pontos se mulher – a cada ano acrescentar 1 ponto até atingir 105 se homem e 100 pontos se mulher	-
Valor do benefício	60% da média dos salários de contribuição (remuneração) atualizados de jul./1994 até a data do requerimento do benefício (100%) e mais 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos	Último salário integral para aqueles que ingressaram até dez./2003 e tiver preenchido o requisito da idade 65 anos se homem e 62 anos se mulher; 60% da média dos salários de contribuição (remuneração) atualizados de jul./1994 até a data do requerimento do benefício para quem ingressou entre 2004 e 2012 com o acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos e 60% da média dos salários de contribuição (remuneração) atualizados de jul./1994 até a data do requerimento do benefício (100%) com o acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos – Limite teto do RGPS	1/35 avos do subsídio atual do parlamentar – 1 para cada ano de mandato (4 mandatos – benefício 16/35 x 33.763,00 = 14.434,51)
Alíquota de contribuição dos segurados	7,5%, 9%, 12% e 14% conforme faixa salarial	8% até 22% conforme faixa salarial – 8 alíquotas	16%
Teto de contribuição	R$ 6.101,06	Não tem para os servidores que ingressaram antes da Lei nº 12.618/2012. Para os servidores que ingressaram após a Lei 12.618/2012 segue o teto do RGPS	Subsídio atual do parlamentar
Responsável pela contribuição patronal	Empregadores	Governo Federal	Congresso Nacional
Alíquota de contribuição patronal	20% sobre o total da folha salarial para empresa urbana. Valor % diferente em alguns	Duas vezes a contribuição feita pelo servidor	16%

Base de cálculo do benefício	Salário até o teto de benefício pago pelo INSS	Remuneração total do servidor para os servidores que ingressaram antes da Lei nº 12.618/2012 Teto do benefício pago pelo INSS (para os servidores que ingressaram após a Lei 12.618/2012)	Subsídio atual do parlamentar
Regra de reajuste do benefício	Preservação do valor real (INPC)	Paridade com salário do servidor ativo ou mantendo a preservação do valor real (INPC), vai depender da data de ingresso do servidor	Paridade com o salário do congressista ativo

Fonte: Categorização a partir da identificação do inteiro teor das Leis 8.112/90, 8.212/91, alteradas pela EC nº 103/2019 e nº 9.506/97.

Da leitura pormenorizada da EC nº 103/2019, depreende-se que a aposentadoria por tempo de contribuição será extinta no futuro e as regras de transição acontecerão nos próximos 13 anos para a concessão das aposentadorias do RGPS e do RPPS. Quanto às aposentadorias do PSSC, só houve duas regras de transição: idade e tempo adicional de 30% para completar 35 anos de contribuição. A partir das informações apresentadas na Tabela 2, nota-se que não há mais as diferenças entre os regimes no estabelecimento do requisito idade mínima, inclusive, o PSSC não tem regra de transição para esse requisito, já se encontrando nas regras novas.

O PSSC se destaca quanto ao teto de contribuição, pois ainda é o único que não segue o teto do RGPS. Atualmente, o valor dos proventos é 1/35 avos do subsídio do parlamentar vigente à época do requerimento da aposentadoria (por exemplo, um parlamentar aposentável com 35 anos de contribuição e quatro mandatos legislativos recebe R$ 15.434,51). Cumpre destacar, também, que o regime PSSC apresenta a característica única de não fazer distinção de sexo na aposentadoria por tempo por de contribuição, sendo 35 anos tanto para homens como para mulheres. Com relação ao RPPS, os servidores federais que ingressaram no serviço público após a entrada em vigor da Lei nº 12.618/2012 se submetem ao teto do RGPS, uma vez que, a partir dessa data, foi instituído o regime de previdência complementar para os servidores públicos da União.

Ressalte-se também que há distinção quanto à forma de reajuste dos benefícios previdenciários. Enquanto o reajuste dos benefícios do RGPS segue o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), no PSSC o benefício dos congressistas inativos tem paridade com o salário dos congressistas ativos. No caso do RPPS, o reajuste dos benefícios segue a regra da preservação do valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (§ 8º do artigo 40 da Constituição Federal), mas em geral o índice de reajuste é definido pelo ente federado no qual o servidor é concursado. Caso o reajuste não seja disciplinado por lei, os benefícios serão atualizados de acordo com os índices aplicados pelo RGPS.

A análise comparativa entre os atuais critérios de elegibilidade aplicados ao PSSC e as regras postas pela EC nº 103/2019 é apresentada na Tabela 3.

Comparando o PSSC instituído em 1999 com a EC nº 103/2019, percebe-se que no curto prazo haverá poucas mudanças nos critérios exigidos para concessão da aposentadoria dos congressistas (Tabela 3): aumento da idade mínima, aumento da alíquota de contribuição dos segurados e da parte patronal. Destaca-se a idade mínima, que passa a ser diferenciada para a aposentadoria entre congressistas homens e congressistas mulheres. Ressalta-se, também, que só houve uma regra de transição, o que se permite concluir que em princípio o PSSC continuará em vigência nos moldes já existentes para os parlamentares em exercício.

Tabela 3 - Critérios de elegibilidade entre PSSC e a EC nº 103/2019RPPS e PSSC

Critérios de elegibilidade	PSSC	PSSC – EC 103/2019
Tempo de contribuição para aposentadoria	35 anos para homens e mulheres	35 anos para homens e mulheres
Regra de Transição – Adicional de tempo de contribuição		30% do tempo de contribuição que ainda faltar para completar os 35 anos – para o parlamentar que ficar no plano
Idade mínima exigida para aposentadoria	60 anos para homens e mulheres	65 anos para homens e 62 anos para mulheres
Valor do benefício	Subsídio atual do parlamentar	Subsídio atual do parlamentar
Alíquota de contribuição dos segurados	11% sobre o subsídio	16%
Teto de contribuição	Subsídio atual do parlamentar	Subsídio atual do parlamentar
Alíquota de contribuição patronal	11%	16%
Base de cálculo	Subsídio atual do parlamentar	Subsídio atual do parlamentar
Regra de reajuste do benefício	Paridade com o salário do congressista ativo	Paridade com o salário do congressista ativo

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

A EC nº 103/2019 traz mudanças para todo o sistema previdenciário brasileiro, inclusive o dos congressistas, que a partir da promulgação da emenda estarão vinculados ao RGPS, conforme se infere da leitura do parágrafo 13 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988: "Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social".

A leitura do artigo 40, parágrafos 20 e 22 da Constituição Federal de 1988, remete o leitor ao entendimento de que o PSSC se torna inconcebível no novo sistema previdenciário. Considerando o disposto no supratranscrito § 13 do artigo 40 da CF/1988, que vinculou os agentes políticos (mandato eletivo) ao RGPS, considerando também que as mudanças postas no regime de previdência dos congressistas carecem de regulamentação em lei complementar federal, suscita-se uma crítica com relação à EC nº 103/2019, que é a permissividade para que os atuais congressistas ainda possam permanecer no PSSC, e, em caso de reeleição, se reinscreverem, pois não houve perda de vínculo. Registra-se, consequentemente, que as novas regras inseridas na EC nº 103/2019 só valerão para os parlamentares que passarem a exercer o mandato eletivo pela primeira vez, ou para aqueles congressistas que retornarem depois de perder a qualidade de contribuinte do PSSC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao efetuar uma análise comparativa entre os critérios de elegibilidade do RGPS, RPPS e PSSC, verificou-se que o PSSC se destaca quanto ao teto de contribuição, pelo fato de ser o único a não seguir o teto do RGPS, e de não fazer distinção de sexo na aposentadoria por tempo de contribuição entre homens e mulheres. Outra diferença diz respeito à forma de reajuste dos benefícios, uma vez que o benefício dos congressistas inativos tem paridade com o salário dos congressistas ativos, diferentemente dos segurados do RGPS, que têm seus benefícios reajustados pelo INPC.

Quando se compara as atuais regras do PSSC com as mudanças propostas pela EC nº 103/2019, além de passar a diferenciar a idade mínima de aposentadoria em razão do sexo dos congressistas, as mudanças praticamente atingem todos os critérios de elegibilidade dos parlamentares, como o aumento do tempo de contribuição, o aumento da idade mínima e a limitação do valor do benefício ao teto do RGPS. No entanto, as mudanças previstas na reforma da previdência dos congressistas pela EC nº 103/2019 só se serão efetivadas mediante a regulamentação em lei complementar federal, conforme leitura dos parágrafos 20 e 22 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, anteriormente citados. Uma crítica com relação à EC nº 103/2019 é a complacência para que os atuais congressistas ainda possam permanecer no PSSC, e, em caso de reeleição, se reinscreverem, pois o vínculo não foi quebrado. Portanto, as novas regras introduzidas na previdência só valerão para os parlamentares que passarem a exercer o mandato eletivo pela primeira vez, ou para aqueles congressistas que retornarem depois de perder a qualidade de contribuinte do PSSC.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. 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. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.284, de 20 de novembro de 1963**. Cria o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC). Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1963]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4284impressao.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.087, de 29 de dezembro de 1982**. Dispõe sobre o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7087.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212compilado.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997**. Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Federal nº 476**. Lei 9.506/1997. Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC). Incompatibilidade com a Constituição e com emendas constitucionais. Vínculo obrigatório ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ofensa aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade. Recorrente: Procurador-Geral da República. Recorrido: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&documento=13433938&s1=476&numProcesso=476. Acesso em: 10 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2014.

CARVALHO, G. F.; MODESTO, N. A.; SANTOS, J. E. S. A inconstitucionalidade do regime de previdência próprio dos parlamentares federais: esta antinomia ainda se justifica? **Revista Acadêmica Conecta FASF**, Alto São Francisco, Minas Gerais, v. 1, n. 1, 2016. Disponível em: http://revista.fasf.ed.br/index.php/conecta/article/view/14/. Acesso em: 12 jun. 2019.

JESUÍNO, Fernando D., LIMA, Diana V. Impacto nas Contas Previdenciárias: critérios de elegibilidade dos regimes de previdência social e a PNAD 2009. In: XXXV ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

MATIAS. Nilson M. Apontamentos sobre previdência parlamentar: como se aposentam Deputados Federais e Senadores. **JusBrasil**, 18. fev. 2016. Disponível em: http://nilsonmatias.jusbrasil.com.br/artigos/305957310/apontamentos-sobre-previdência-parlamentar-por-nilson-matias/. Acesso em: 29 mar. 2019.

MELLIS, F. Aposentadoria de parlamentares é 10 vezes maior que a média do INSS. **Portal R7**, São Paulo, 24 set. 2018, Caderno Economia. Disponível em: https://noticiasr7.com/economia/aposentadoria-de-parlamentares-e-10-vezes-maior-que-a-media-do-inss-por-fernando-mellis/. Acesso em: 05 abr. 2019.

SANTOS, L. A. Previdência dos servidores públicos: situação e perspectiva dos regimes próprios de previdência. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 40, n. 157, jan./mar. 2003.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Minas Gerais, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SOUZA, P. A. Não existe combate a privilégios na reforma da previdência. **Valor Econômico**, Brasília, 13 maio 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/reformadaprevidencia/6251889/nao-existe-combate-privilegios-na-reforma-da-previdencia-por-pedro-armengol-souza/. Acesso em: 11 jun. 2019.

VARASSIN, R. A verdade sobre o "déficit" da Previdência Social. **DCM: Diário do Centro do Mundo**, São Paulo, 11 out. 2016. Disponível em https://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-verdade-sobre-o-deficit-da-previdencia-social-por-raul-varassin/. Acesso em: 21 out. 2018.

VAZ, Lúcio. IPC acaba, mas os gastam continuam. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31. jan. 1999, Caderno Previdência. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc31019905.htm. Acesso em: 16 mai. 2019.

VECCHIATO, Hugo V. Como funcionam as aposentadorias de políticos, juízes e militares? antes de julgar se há privilégios ou não, é bom entender. **JusBrasil**, 06 out. 2016. Disponível em: https://hugovecchiato.jusbrasil.com.br/artigos/392095568/como-funcionam-as-aposentadorias-de-politicos-juizes-e-militares. Acesso em: 05 abr. 2019.



PLACAR ELETRÔNICO, *MARKETPLACE* E O FUTURO DAS LICITAÇÕES

Flávio Amaral Garcia

Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra e Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

Fernando Barbalho Martins

Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: O mercado e a tecnologia do século XXI são significativamente diferentes quando comparados com o momento de formulação da Lei n° 8.666/93. O objetivo deste artigo é mostrar que o sistema de licitações públicas poderá ser impactado por uma tecnologia altamente disruptiva e que poderá modificar radicalmente esse roteiro quase secular de aquisições públicas. Marcos Juruena Villela Souto já era tomado por um certo inconformismo com o modo de licitar no Brasil e propunha uma nova modalidade de licitação que recebeu a alcunha de "Placar Eletrônico". A proposta guarda várias similitudes com o desenho do Marketplace. O Marketplace se revela uma "central digital de compra e venda", um novo meio para congregar fornecedores e clientes, de forma permanente. A sua adoção pode ser uma boa oportunidade para inovação, mas, para realizar integralmente seu potencial, exige-se o abandono das concepções tradicionais de controle formal, viabilizando a participação e o monitoramento contínuos e focados no resultado das iniciativas administrativas.

Palavras-chave: Licitações Públicas; Compras Públicas; Inovação; Marketplace.

***Abstract**: The market and technology of the 21st century are significantly different when compared to the moment when Law No. 8.666 / 93 was formulated. The purpose of this article is to show that the public bidding system may be impacted by highly disruptive technology and that it can radically modify this almost secular model of public procurement. Marcos Juruena Villela Souto, was already nonconformist with the way to bid in Brazil and proposed a new type of bidding that was called "Electronic Scoreboard". The proposal has several similarities with the design of the Marketplace. The Marketplace would function as a "digital buying and selling center", a new way to bring together suppliers and customers permanently. Its adoption may be a good opportunity for innovation, but in order to fully realize its potential, it is necessary to abandon traditional concepts of formal control, enabling participation and continuous monitoring focused on the result of administrative initiatives.*

***Keywords**: Public bidding; Public Procurement; Innovation; Marketplace.*

NOTA INTRODUTÓRIA

No estudo da economia é conhecido o conceito de destruição criativa desenvolvido por Joseph Schumpeter[1]. Em aproximação simplista, pode-se dizer que a teoria da destruição criativa consiste na percepção de que o modo de produção privada, pilar das economias de mercado, está em constante mutação, com empreendedores criando diferentes produtos ou inovações que tornam completamente obsoletas as antigas formas que o antecediam.

A evolução das civilizações é prenhe de exemplos que mostram a substituição (por vezes gradual, por vezes abrupta) de meios e modos de produção de bens e serviços. Com a luz elétrica, foram abandonados as velas e os candelabros. Com os trens e outros meios de transporte, a utilização de cavalos e outros animais não mais se fez necessária. Com os celulares ninguém mais usa telefone fixo. E por aí vai. A lista é inesgotável.

Na atual quadra do século XXI, vivemos tempos altamente disruptivos. Novas tecnologias impactam profundamente serviços e desenvolvimento de produtos, alterando radicalmente a vida das pessoas. Netflix, WhatsApp, Uber, Buser são alguns exemplos, entre tantos outros, de tecnologias altamente disruptivas que colocam antigos serviços em xeque.

Cambiando a temática para o universo das licitações, cabe indagar se o sistema de aquisições públicas já foi objeto de alguma inovação verdadeiramente disruptiva.

Indubitável que o sistema de contratação pública evoluiu bastante nos últimos anos. O pregão eletrônico, a massificação da cultura do registro de preços, a central de compras, a cotação eletrônica são, entre tantas outras, boas novidades que aumentaram o grau de eficiência nas licitações públicas.

Note-se, contudo, que a racionalidade das licitações públicas ainda está muito apegada a determinados ritos, procedimentos e estruturas mentais na forma como adquirimos bens e serviços, ainda que comuns, padronizados e encontráveis com certa facilidade no mercado.

A lógica com a qual nos habituamos – aqui com especial enfoque na aquisição de bens - segue o seguinte roteiro: (i) identifica-se a necessidade do bem; (ii) requisita-se o bem em termo de referência detalhado e que contenha as suas principais características; (iii) promove-se pesquisa de mercado, a fim de identificar o custo daquele bem no mercado; (iv) verifica-se a disponibilidade financeira do ente público; (v) elabora-se o edital; (vi) analisa-se juridicamente a minuta de edital e as demais etapas da fase preparatória; (vii) publica-se o aviso do edital; (viii) inicia-se a fase externa, somente podendo participar aqueles que atendem aos requisitos de habilitação e que manifestam interesse em cotar preço naquela específica licitação (aqui o procedimento pode variar bastante, a depender da modalidade adotada).

Várias indagações podem surgir a partir deste iter procedimental, tão arraigado em nossos sistemas normativos: Tem que ser sempre assim? Será que a compra de bens e produtos padronizados precisa observar rigidamente esse roteiro? Será que as compras privadas têm algo a nos ensinar? Será mesmo eficiente recorrer cegamente a esse roteiro? Quanto custa seguir esse rito? Existe um universo significativo de empresas que, pelas mais variadas razões, não participam de licitações obedientes a essa dinâmica procedimental? Existem novas tecnologias que nos permitam desapegar dessa sistemática concebida no século passado?

O desafio deste brevíssimo artigo é mostrar que o sistema de licitações públicas poderá ser, muito em breve, impactado por uma tecnologia altamente disruptiva capaz de modificar radicalmente esse roteiro quase secular de aquisições públicas.

É o que se convencionou denominar Marketplace e que começa a ganhar corpo em debates acadêmicos, artigos e, o que é melhor, nos bastidores do Governo Federal[2].

Antes, contudo, de adentrar na compreensão do que seria o Marketplace, importante revelar que a ideia não é propriamente nova. Como se demonstrará no item que se segue, Marcos Juruena Villela Souto, de forma absolutamente pioneira, já era tomado por um certo inconformismo com o modo de licitar no Brasil e propunha uma nova modalidade de licitação que recebeu a alcunha de "Placar Eletrônico".

Pela similitude com o Marketplace e pelas inquietações que motivaram o autor, vale trazer, mesmo que brevemente, a ideia subjacente ao Placar Eletrônico.

Placar Eletrônico

Recomenda-se, em primeiro lugar, a leitura do artigo elaborado por Marcos Juruena Villela Souto "Licitações e Controle de Eficiência. Repensando o princípio do procedimento formal à luz do placar eletrônico"[3] . As ideias que serão apresentadas no presente item consistem em brevíssimo resumo do pensamento do referido autor, por vezes reproduzindo ipsis litteris o seu texto.

Para o autor, a licitação é a busca da melhor proposta no mercado e não no processo. É isso que os princípios constitucionais impõem aos gestores públicos. Logo, o processo, quaisquer que sejam a tecnologia e a metodologia nele empregadas, deve servir para estimular o mercado a ser competitivo e a dele participar.

Assim, em pleno Século XXI, não se pode considerar que a efetivação da proposta mais vantajosa para a Administração se desenvolva por meio de um procedimento formal, conduzido por servidores públicos em repartições públicas e com uso do papel impresso como a única forma de promover a escolha pública eficiente.

Após descrever todas as etapas da fase interna das licitações, pondera que enorme tempo, estrutura e custos foram assumidos, mas ainda não se atingiu a fase externa, que marca o início da relação entre a Administração e o mercado.

Convencionou-se que a proposta mais vantajosa a ser selecionada no processo é aquela tida como séria, ou seja, apresentada por licitante idôneo. Vários dos documentos exigidos na fase de habilitação já estão disponíveis nas próprias repartições públicas, o que permitiria a redução de custo e tempo na sua obtenção e exame.

Alerta que o prazo e o custo dessa mecânica, ou os resultados, não são mais relevantes. Cultua-se o processo pelo processo. Criticando a generalidade da Lei n° 8.666, de 21/06/93, afirma que a burocracia da legislação foi pensada para um rigoroso exame de documentos, cada vez mais complexos e detalhistas. Adverte que foi instituído um "campeonato de papelada" — vencia quem sabia melhor cumprir a burocracia e conviver com a morosidade, eis que, como visto, o processo centrado nos formalismos e não nas propostas se tornava demasiado lento, sem o necessário proveito em termos de qualidade, preço ou prazo.

Destaca, na sequência, uma série de inovações que melhoraram o ambiente de negócios das licitações públicas, como o advento do pregão, designadamente o pregão eletrônico, a inversão de fases e a possibilidade de sanatória de documentos, propostas e atos, desapegando-

1 "The opening up of new markets, foreign or domestic, and the organizational development from the craft shop and factory to such concerns as U. S. Steel illustrate the same process of industrial mutation if I may use that biological term that incessantly revolutionizes[2] the economic structure from within, incessantly destroying the old one, incessantly creating a new one. This process of Creative Destruction is the essential fact about capitalism. It is what capitalism consists in and what every capitalist concern has got to live in." SCHUMPETER, Joseph A. Creative destruction. In: _____. Capitalism, Socialism, and Democracy. 3rd ed. New York: Harper and Brothers, 1950. Disponível em: https://fee.org/articles/creative-destruction/. Acesso em: 28 set. 2020.

2 O Governo Federal iniciou debate no dia 07/09/2020 com empresários e a sociedade civil em audiência pública sobre plataforma de comércio eletrônico para compras públicas. Sobre a plataforma, destacou Renato Fenili, secretário adjunto da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia: "O marketplace é mais uma das inovações no âmbito do aprimoramento do Comprasnet. A partir dessa audiência pública ingressaremos em semanas de intenso diálogo com o mercado para conhecer as ferramentas e anseios das empresas". Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-debate-com-sociedade-implantacao-de-marketplace-para-compras-publicas. Acesso em: 28 set. 2020.

3 SOUTO, Marcos Juruena Villela. Licitações e controle de eficiência: repensando o princípio do procedimento formal à luz do "placar eletrônico"!. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). Direito Administrativo e seus novos paradigmas. 2. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 531-544.

se de formalismos inúteis. Entretanto, continua o autor a ponderar que os custos de transação continuam elevados.

Assim, para incrementar a eficiência nas licitações, propõe três ideias centrais: (i) o fim do cartelização nas licitações; (ii) a regulação das licitações; (iii) a bolsa de mercadorias e o placar eletrônico.

Para o presente artigo, interessa avançar na terceira ideia.

Argumenta que um dos um dos grandes passos que se pretende colocar em debate é o estímulo ao uso das bolsas de mercadorias, mecanismo previsto na Lei nº 10.520, de 17/07/2002[4].

As bolsas de mercadorias e futuros, segundo definição do Ministério da Fazenda[5], são associações privadas civis, sem finalidade lucrativa[6], com o objetivo de efetuar o registro, a compensação e a liquidação, física e financeira, das operações realizadas em pregão ou em sistema eletrônico.

Para tanto, devem desenvolver, organizar e operacionalizar um mercado de derivativos livre e transparente, que proporcione aos agentes econômicos a oportunidade de efetuarem operações de hedging (proteção) ante flutuações de preço de commodities agropecuárias, índices, taxas de juro, moedas e metais, bem como de todo e qualquer instrumento ou variável macroeconômica cuja incerteza de preço no futuro possa influenciar negativamente suas atividades. Possuem autonomia financeira, patrimonial e administrativa e são fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários.

Apresenta crítica, entretanto, de que a previsão de sua utilização é meramente instrumental, de apoio à licitação e ao pregoeiro. Continua a prevalecer, nos moldes da legislação em vigor, um procedimento excessivamente formal.

Utilizando exemplos similares da própria Lei nº 8.666/93, recorre às hipóteses do art. 17, II, "c", do referido diploma legal, quando prescreve que é dispensada a licitação para a venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica e também o art. 24, XII, que admite a contratação direta de hortifrutigranjeiros, com base na cotação do dia.

Nas duas situações acima descritas, há um reconhecimento de que os procedimentos das bolsas asseguram as mesmas vantagens e o atingimento dos mesmos objetivos de uma licitação, ou seja, processo público, transparente, competitivo, tratamento isonômico e seleção da proposta mais vantajosa.

Germina, então, a ideia do "placar eletrônico" que substituiria, com vantagens, tanto o cadastro de fornecedores, como o sistema de registro de preços, e, ainda, o próprio procedimento formal. O "placar eletrônico" ficaria permanentemente aberto, provocando a constante movimentação de fornecedores, para os mais diversos itens, sem necessidade de todos os atos da fase interna e externa, incluindo os infindáveis recursos e liminares.

Sugere que o placar eletrônico poderia ser instituído no rol das modalidades do art. 22 da Lei nº 8.666/93, deixando às entidades federadas a tarefa de regulamentar, por decreto, os critérios para o seu emprego, de acordo com as capacidades e peculiaridades locais, definindo outros aspectos como os preços para compra em escala, fretes, tributos etc. Aliás, a tendência da Lei de Licitações deveria ser uma deslegalização do maior número possível de temas.

A proposta do autor para o desenvolvimento do placar eletrônico[7] foi, portanto, precursora de uma inovação disruptiva na forma como são estruturadas as licitações, guardando, em vários aspectos, similitudes com o desenho do Marketplace, como se verá no item que segue.

4 Lei nº 10.520/2002: Art. 2º, §2º: "Será facultada, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação"

5 Informação obtida pelo autor no sítio oficial do Ministério da Fazenda. Disponível em: www.bcb.gov.br/pre/composição/bmf.asp. Acesso em: 28 set. 2020.

6 Em que pese a definição do Governo Federal, é importante lembrar que a fusão das maiores bolsas do país (ora denominada B3) tomou a forma de uma sociedade empresária.

7 Importante destacar que a proposta do placar eletrônico foi inclusa em projeto de lei estadual de licitações e contratos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e concebido na Procuradoria Geral do Estado. Contudo, a proposta de projeto de lei não teve seguimento no Poder Executivo.



Marketplace

Um dos recursos tecnológicos que entrou no radar da Administração Federal, na esteira das inúmeras modificações infralegais que buscam atualizar as formas de contratação pública,[8] foi o chamado Marketplace. A notícia veiculada em sítio eletrônico especializado revelou que:

> [O] Ministério da Economia quer colocar no ar um sistema online de marketplace para licitações públicas até o fim deste ano. Com a plataforma, fornecedores poderão colocar produtos em uma prateleira à disposição dos órgãos públicos, invertendo a ordem atual de contratação.[9]

E o que viria a ser o Marketplace, também chamado e-marketplace, pela sua identificação estreita com o meio digital? Eis uma boa definição posta pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE):

> Um e-marketplace é uma loja virtual que reúne diversos fornecedores e os conecta diretamente com seus clientes. Nestas

Sobre o tema, o elucidativo artigo de ARAÚJO, Thiago C; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. Passando a boiada: experimentalismo em compras públicas e o futuro das licitações. Jota, São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/passando-a-boiada-experimentalismo-em-compras-publicas-e-o-futuro-das-licitacoes-03082020. Acesso: 04 ago. 2020.

PIMENTA, Guilherme. Ministério da Economia quer marketplace para licitações até o fim do ano. Jota, São Paulo, 24 jul. 2020. Disponível em https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/ministerio-de-economia-quer-marketplace-para-licitacoes-ate-o-fim-do-ano-24072020. Acesso em: 25 jul. 2020.



plataformas, tanto compradores quanto produtores têm a possibilidade de obter valores mais acessíveis e uma melhor margem de lucro.

Em geral, um marketplace reúne diferentes tipos de produtos e serviços com o objetivo de atingir o maior número de clientes possíveis. Porém, existem também e-marketplaces especializados em determinado segmento, como roupa ou viagens. Alguns exemplos são a Amazon, o Ebay e o Mercado Livre.[10]

Outra boa definição é dada por Carol Kuviatkoski:

> O marketplace é uma plataforma que conecta oferta e demanda de produtos ou serviços. Ou seja, ela reúne vendedores ou prestadores de serviço em um só ambiente online. Resumindo, um marketplace funciona como um shopping virtual.
>
> Dessa forma, as vantagens desse modelo de negócio atingem todos os envolvidos. Os clientes podem comparar os orçamentos e avaliações de vários profissionais. Já os vendedores e prestadores de serviço podem divulgar seu trabalho nesta "vitrine online" e conquistar mais clientes. Por fim, quem é dono do marketplace consegue intermediar negócios e lucrar com as conexões estabelecidas.[11]

Como se percebe, o Marketplace se revela uma "central digital de compra e venda", um novo meio para congregar fornecedores e clientes numa espécie de feira digital permanente. Marcos Nóbrega e Ronny Charles L de Torres[12] explicam:

10 SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. Conheça as vantagens de vender seus produtos em um e-marketplace. Disponível em https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/conheca-as-vantagens-do-e-marketplace-para-os-pequenos-negocios,3f6402b5b0d36410VgnVCM1000003b74010aRCRD. Acesso em: 12 set. 2020.

11 KUVIATKOSKI, Carol. Marketplace: o que é, exemplos e como criar um marketplace. Disponível em https://www.ideianoar.com.br/marketplace/?utm_source=Google&utm_medium=cpc&utm_campaign=marketplace&utm_source=Google&utm_medium=cpc&utm_campaign=marketplace&gclid=Cj0KCQjwtZH7BRDzARIsAGjbK2bGmAhe9m2BuWtKi4T5pMd-GyDe6MbFe2k50OiYCmcQMH9OfXzrYlAaAh7PEALw_wcB. Acesso em: 12 set. 2020.

12 NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Licitações públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante. O Licitante, Distrito Federal, [2020]. Disponível em: https://www.olicitante.com.br/marketplace-sonho-distante/. Acesso em: 28 set. 2020.

A utilização de e-marketplace é uma solução plenamente viável para o processamento célere e com redução de custos transacionais, pela Administração Pública. A atitude de adotar-se o ambiente eletrônico para o processamento das contratações passa pela decisão administrativa e política de simplificar o trajeto que liga a definição da pretensão contratual administrativa à escolha do fornecedor apto a atendê-la.

O e-marketplace público tem a peculiaridade de ser gerido pelo órgão público, ou um particular contratado para sua gestão, com o intuito de receber propostas e registrá-las, para ulteriores contratações. Sob o aspecto jurídico, o e-marketplace público poderia ser compreendido como um "procedimento auxiliar" moderno, apto à realização célere de diversos passos burocráticos, para atendimentos de ulteriores pretensões contratuais. Sob o aspecto técnico, ele seria uma plataforma eletrônica em que fornecedores seriam convidados e registrariam suas ofertas de preços para efetivas ou potenciais pretensões contatuais, que poderiam culminar em posteriores contratações.

[...]

Diante da ausência das mesmas amarras procedimentais e ritos definidos pelo modelo tradicional de licitação, poder-se-ia utilizar, de acordo com preceitos da teoria dos leilões ("auction theory"), formatos flexíveis de aferição do fornecedor contratado (leilão com lances ascendentes ou descendentes, por exemplo)[64], adoção de preços dinâmicos, como identificado em e-marketplaces privados[65] ou públicos[66] e a desnecessidade de requisitos de habilitação meramente cartorários, incompatíveis com a função para eles definida pelo constituinte, de indiciários de garantia do cumprimento das obrigações assumidas[67], para se optar por medidas de certificação prévia e ranking de fornecedores como elementos premiais, estimuladores de comportamentos desejáveis pela Administração Pública.

Neste contexto, a inarredável constatação de que a Administração Pública é uma compradora de monta em diversos segmentos econômicos, especialmente num país como o Brasil, em que os gastos públicos representam uma parcela expressiva da composição do Produto Interno Bruto (PIB), o desenvolvimento de uma plataforma em que seja possível identificar produtos e serviços, assim como comparar seus atributos e preços, revela uma plêiade de oportunidades para o aperfeiçoamento das contratações públicas, nó górdio que compromete a evolução de políticas públicas, tanto na vertente da eficiência, quanto naquela da moralidade administrativa.

Em primeiro lugar, a adoção do Marketplace representa mais um passo no avanço da virtualização dos processos administrativos em geral (pela adoção crescente de sistemas digitais de gestão e controle), e das compras públicas em particular. A edição da Medida Provisória nº 2.026, de 04/05/2000, [13] é um marco relevantíssimo de tal processo, ao permitir a realização de pregões "por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação" [14].

As iniciativas neste setor ao longo das últimas duas décadas são diversas e contemplam, por exemplo, a expansão da possibilidade de processamento eletrônico das licitações públicas no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº 12.462, de 04/08/2011; art.13, que estabelece o caráter preferencial da utilização de meios eletrônicos) e a instituição da Central de Compras, originalmente prevista no art.13 do Anexo I ao Decreto nº 8.189, de 21/01/2014 e atualmente disciplinada pelo art.131 do Anexo I ao Decreto nº 9.745, de 08/04/2019, a ela cabendo, explicitamente, "desenvolver e gerir sistemas de tecnologia de

13 Sucessivamente reeditada e ao final convertida na Lei nº 10.520, de 17/07/2002.

14 Art.2º, §1º da Lei 10.520/2002.

informação para apoiar os processos de aquisição, contratação, alienação e gestão centralizadas de bens e serviços de uso comum pelos órgãos e entidades da administração pública federal" (inciso I do referido art.131).

O caráter agregador de fornecedores diversos do Marketplace corresponde às metas de centralização da legislação federal, cuja vantagem mais aparente é justamente a redução de custo determinada pela concentração de diversos procedimentos de contratação, eliminando a replicação do custo homem-hora de diversos servidores de órgãos e entes diferentes, com a realização de atos destinados à aquisição ou à contratação de bens e serviços de idêntica natureza.

Outro ganho expressivo de custo propiciado pela centralização possibilitada pelo Marketplace é aquele de escala: viabiliza a soma de diversos itens de iguais características demandados por órgãos e entidades diversos, pressionando para baixo o preço cobrado em compras de volumes maiores.

Para além da vertente do custo, o Marketplace também traz para a Administração maior publicidade e transparência, na medida em que o tráfego de pessoas pela rede mundial de computadores e as possibilidades de busca e pesquisa de contratações públicas são infinitamente maiores do que a mera publicação em Diário Oficial.

A constante atualização e a simplificação dos processos por meio da virtualização proporcionada pela adoção do Marketplace pode evoluir para um aprimoramento do Cadastro de Fornecedores, permitindo a alimentação do sistema com a avaliação das contratações efetivadas e executadas com cada um dos fornecedores que a ele se integram, assim como pela automatização das demandas de atualização de dados cadastrais e informações de regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira.

Finalmente, a adoção de meios eletrônicos já se mostrou uma ferramenta importante de ampliação da competitividade, tendo em vista possibilita o alcance de potenciais fornecedores que não manifestariam interesse em processos de contratação que ocorressem em localidades muito distantes de sua sede habitual de atuação.

Tal característica é potencializada pelo caráter permanente do Marketplace, que extrapola o prazo fixo do Registro de Preços e enseja uma constante renovação de fornecedores e até mesmo a atualização de padrões de serviços e bens oferecidos pelo mesmo particular.

Como visto ao longo deste texto, o Marketplace se constitui em novidade alvissareira sob o ponto de vista tecnológico, abrindo mais um espaço de modernização dos processos de contratação da Administração Pública, havendo substrato legal suficiente para sua adoção imediata, como já antecipava – mais de uma década antes de seu próprio advento - o sempre presente escólio de Marcos Juruena Villela Souto.

Evidentemente, muitas das vantagens arroladas acima teriam seu potencial plenamente atingido somente a partir de alterações normativas pontuais, mas a verdadeira disrupção trazida por tal instrumento tecnológico só ocorrerá a partir de uma concreta evolução cultural do gestor público e das instituições de controle.

De fato, a transparência e a publicidade proporcionadas pela adoção de um sistema digital centralizado de ofertas e de transações com a Administração é outra prova cabal da necessidade inadiável do abandono do fetiche do Diário Oficial, cujo alcance amplo de publicidade é mais uma ficção jurídica do que uma efetiva garantia de controle dos atos administrativos.

Em paralelo, a instauração de procedimentos e rotinas de compra mais ágeis e mais próximos das condições ordinárias do mercado (Lei 8.666/1993; art.15, III) demanda a reconfiguração dos processos de contratação, que já doutrinariamente são entendidos como meros instrumentos da consecução dos objetivos postos pelo ordenamento jurídico, mas que ainda não deixaram de exercer poderosa e perniciosa atração gravitacional sobre recursos humanos, financeiros e de tempo dos entes públicos, consumindo a Administração numa espiral infinita de atividades-meio.

A adoção do Marketplace, para realizar integralmente seu potencial, exige o abandono das concepções tradicionais de controle formal, viabilizando a participação e o monitoramento contínuos e focados no resultado das iniciativas administrativas, apuradas objetivamente, na hipótese objeto deste breve estudo, na verificação dos termos de aquisição e da efetiva amplitude de acesso de quaisquer fornecedores ao sistema eletrônico materializado na ideia do Marketplace.

O derradeiro avanço indispensável para conferir comprovada utilidade à inovação sob comento é a efetiva integração do processo de seleção do fornecedor com a sua concreta e objetiva avaliação como contratado, retroalimentando o banco de dados do Marketplace de forma a aproveitar por completo suas potencialidades, classificando e categorizando os diversos agentes de mercado que têm a oportunidade de atender a demandas da Administração Pública.

Como nota final, é importante assinalar que o Marketplace é, sob o ponto de vista jurídico, uma solução de tecnologia de informação, ou seja, é uma ferramenta de contratação que permite mais ampla e mais precisa coleta de dados, além de processamento mais ágil das informações deles decorrentes.

A mudança da sala da repartição para o ambiente virtual não pode ser geográfica, deve necessariamente seguir o caminho da reflexão e do compromisso com a maior eficiência na gestão dos recursos confiados pelo contribuinte brasileiro.



CONCLUSÃO

Existe um novo mundo a ser desbravado nas licitações públicas brasileiras. O mercado e a tecnologia do século XXI são inteiramente distintos quando comparados com o ambiente que circundava a vetusta Lei n° 8.666/93, que refletia o estado da arte de um Direito Administrativo que não mais subsiste.

São variadas as barreiras à entrada para que as sociedades empresárias participem de licitações públicas. Exigências formais por vezes desnecessárias, prerrogativas públicas que aumentam os custos de transação (como é o caso das cláusulas exorbitantes exigidas sem maiores reflexões ou adequações ao tipo contratual), risco de inadimplemento no pagamento pelos entes públicos e tantas outras externalidades negativas que deixam de fora do mercado das aquisições públicas milhares de empresas.

Com um universo cada vez mais restrito de players, aumenta-se a chance de cartelização em vários segmentos econômicos, além de fornecedores que entregam objetos de baixa qualidade ou que prestam serviços descasados da eficiência esperada.

O Marketplace pode ser uma boa oportunidade para experimentarmos o novo. Tempos de atrair empresas que hoje sequer cogitam participar de licitações públicas. Tempos de desapegar de um rito procedimental que consome tempo e custos elevados. Tempos de adequar as aquisições públicas aos parâmetros contemporâneos de eficiência. Tempos de eliminar burocracias e formalismos inúteis. Tempos de concretizar a competitividade por outros métodos e fórmulas. Tempos de desapego e de efetivo ingresso no desafiador mundo do Século XXI.

O Marketplace não será, evidentemente, substitutivo de licitações complexas ou mesmo customizadas, já que a sua vocação é para bens comuns e relativamente padronizados. Também não será uma solução para todos os males que acometem as contratações públicas brasileiras. Poderá, contudo, se revelar como uma ótima oportunidade para experimentar, inovar e fazer diferente. Uma tentativa real de aproximação com métodos comuns e já testados nos mercados privados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Thiago C; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. Passando a boiada: experimentalismo em compras públicas e o futuro das licitações. Jota, São Paulo, 3 ago. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/passando-a-boiada-experimentalismo-em-compras-publicas-e-o-futuro-das-licitacoes-03082020. Acesso: 04 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000**. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026.htm. Acesso em: 3 nov. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Governo debate com sociedade implantação de marketplace para compras públicas**: audiência pública foi realizada para iniciar diálogo sobre o tema; contribuições recebidas devem estar consolidadas até o final deste mês. Assessoria de Comunicação, Brasília, DF, 03 jul. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-debate-com-sociedade-implantacao-de-marketplace-para-compras-publicas. Acesso em: 28 set. 2020.

KUVIATKOSKI, Carol. Marketplace: o que é, exemplos e como criar um marketplace. **Ideia no Ar**, [S. l.], 12 mar. 2020. Disponível em https://www.ideianoar.com.br/marketplace/?utm_source=Google&utm_medium=cpc&utm_campaign=marketplace&utm_source=Google&utm_medium=cpc&utm_campaign=marketplace&gclid=Cj0KCQjwtZH7BRDzARIsAGjbK2bGmAhe9m2BuWtKi4T5pMd-GyDe6MbFe2k50OiYCmcQMH9OfXzrYlAaAh7PEALw_wcB. Acesso em: 12 set. 2020.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Licitações públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante. **O Licitante**, Distrito Federal, [2020]. Disponível em: https://www.olicitante.com.br/marketplace-sonho-distante/. Acesso em: 28 set. 2020.

PIMENTA, Guilherme. Ministério da Economia quer marketplace para licitações até o fim do ano. **Jota**, São Paulo, 24 jul. 2020. Disponível em https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/ministerio-de-economia-quer-marketplace-para-licitacoes-ate-o-fim-do-ano-24072020. Acesso em: 25 jul. 2020.

SCHUMPETER, Joseph A. Creative destruction. In: _____. **Capitalism, Socialism, and Democracy**. 3rd. ed. New York: Harper and Brothers, 1950. Disponível em: https://fee.org/articles/creative-destruction/. Acesso em: 28 set. 2020

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Conheça as vantagens de vender seus produtos em um e-marketplace**. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/conheca-as-vantagens-do-e-marketplace-para-os-pequenos-negocios,3f6402b5b0d36410VgnVCM1000003b74010aRCRD. Acesso em: 12 set. 2020.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Licitações e controle de eficiência: repensando o princípio do procedimento formal à luz do "placar eletrônico"!. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. 2. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 531-544.



TRIBUNAIS DE CONTAS E JURIMETRIA: um modelo de análise para as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União

Gilson Piqueras Garcia

Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP e Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Resumo: O objeto deste trabalho é o controle social através das denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas da União (TCU). A pergunta de partida é: como se distribuem as decisões sobre a procedência ou improcedência das denúncias apresentadas ao TCU? O estudo utiliza técnica documental na sessão de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU. A pesquisa é quantitativa: coleta, trata e analisa os dados através da Jurimetria, Estatística aplicada ao Direito. O objetivo do estudo é compreender como se processa o julgamento das denúncias apresentadas ao TCU. O trabalho se justifica na medida em que o estudo da aplicação das normas é fundamental para o aperfeiçoamento do processo legislativo e para o planejamento das auditorias dos Tribunais de Contas através de matrizes de risco baseadas em evidências. O objetivo do trabalho é atendido uma vez que os processos são descritos. Outra contribuição desta pesquisa é a construção de um modelo de análise para as denúncias apresentadas aos Tribunais de Contas.

Palavras chave: Tribunais de Contas. Jurimetria. Denúncias. Controle Social. TCU.

Abstract: *: The object of this work is the social control through the complaints presented to the Federal Court of Accounts (TCU). The starting question is: how they are distributed the decisions on the pertinence or impertinence of the complaints presented to the TCU. The study uses documentary technique in the jurisprudence section of the TCU website. The research is quantitative and collects, treats and analyzes the data through Jurimetrics, Statistics applied to Law. The objective of the study is to understand how the complaints submitted to TCU are processed. The work is justified insofar as the study of the application of the rules is fundamental for the improvement of the legislative process and for the planning of the audits of the Courts of Accounts through evidence-based risk matrices. The objective of the work is met once the processes are described. Another contribution of this research is the construction of an analysis model for the complaints presented to the Courts of Accounts.*

Key words: *Courts of Accounts. Jurimetry. Complaints. Social Control. TCU.*

INTRODUÇÃO

Segundo Mileski (2005), no moderno estado democrático de direito, o controle social passou a ter um papel fundamental, na medida em que amplia o repertório de controles sobre a Administração Pública. O controle social está intimamente ligado à participação popular e à transparência. O controle social diminui a distância entre sociedade e estado. A transparência permite a efetividade da participação popular e induz os administradores a ter um comportamento mais responsável em relação às políticas públicas e fiscais. O Quadro 1 mostra as diferentes formas de controle da Administração Pública.

Quadro 1 – Formas de controle da administração pública

TIPO	PODER EXECUTOR	TEMPESTIVIDADE	ASPECTOS	EXERCÍCIO
Interno Externo	Executivo Legislativo Judiciário	Prévio Concomitante *A Posteriori*	Legalidade Mérito	Administração Tribunal de Contas Judiciário Ministério Público

Fonte: do autor, adaptado de Mileski (2005)

Não obstante, o controle social não tem sido amplamente praticado, possivelmente pela falta de uma organização adequada. A organização social é fruto de um aumento da participação popular, necessária para o fortalecimento da democracia participativa. Isto é necessário para o cidadão passar de uma atitude passiva para uma atitude ativa, aumentando assim a efetividade do controle social. Brito (1992) distingue controle social de participação popular. Para o autor, o controle social é uma forma de exercício dos direitos de liberdade e cidadania e uma expressão de direito público subjetivo, e não uma expressão de poder político. A participação popular seria uma expressão de poder político. A Constituição de 1988 tem uma série de dispositivos que preveem o controle social e deu origem a uma legislação que o normatiza. O Quadro 2 apresenta o controle social dentro da lei de licitações e contratos administrativos:

Quadro 2 – Controle social dentro da Lei de Licitações e Contratos

ARTIGO	CONTROLE SOCIAL
7º § 8º	Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.
15 § 6º	Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade deste com o preço vigente no mercado.
41 § 1º	Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei...
63	É permitido a qualquer licitante o conhecimento dos termos do contrato e do respectivo processo licitatório e, a qualquer interessado, a obtenção de cópia autenticada...
113 § 1º	Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei...

Fonte: BRASIL, 1993

Este é um trabalho quantitativo, que utiliza a Jurimetria, a Estatística aplicada ao Direito. Através da Estatística Descritiva, ou Análise Exploratória de Dados, pretende-se mostrar as distribuições das diversas variáveis dos processos (ano de abertura do processo, ano do julgado, duração do processo, relator e atuação do Ministério Público). Almeja-se, ainda, através da Regressão Logística, construir um modelo explicativo, em que as relações de causa e efeito entre as variáveis do processo e a decisão são estudadas. Luvizotto e Garcia (2020a, 2020b) apresentam uma série de aplicações da Jurimetria no Brasil. Oliveira (2016) e Oliveira-Castro, Oliveira e Aguiar (2018) realizaram um estudo jurimétrico sobre a tomada de contas especial pelo TCU, enquanto Garcia (2020) utilizou a Jurimetria para estudar a aplicação da lei de responsabilidade fiscal pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição Federal de 1988 (CF) contempla o controle social a ser exercido pelos Tribunais de Contas no parágrafo segundo do artigo 74: "Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União." (BRASIL, 1988). O controle social pode ser exercido através dos Tribunais de Contas por meio de denúncias e representações. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) trata das denúncias no seu artigo 234, no qual reproduz o texto do artigo 74 da CF.

Os Tribunais de Contas podem fomentar o controle social, por exemplo, através de auditorias sobre a transparência da Administração Pública ou através das ouvidorias, para onde denúncias da sociedade podem ser encaminhadas, e serem autuadas, permitindo-se inclusive o anonimato. Pítsica (2011) analisa as relações entre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e o controle social, contextualizando constitucionalmente as duas formas de controle, e concluindo pela necessidade de atuação conjunta, para o qual seria necessário o resgate da cidadania ativa.

Carvalho (2003) fez um estudo sobre as denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCMBA). Foram analisadas 10 denúncias contra cinco municípios do interior da Bahia, entre os anos de 1996 e 2000. 40% das denúncias não foram conhecidas, 20% foram julgadas improcedentes e 40% foram julgadas procedentes. As denúncias autuadas nos Tribunais de Contas não são conhecidas quando os requisitos de admissibilidade não são cumpridos. O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) trata dos requisitos de admissibilidade das denúncias no seu artigo 235:

> Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.
>
> Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante. (BRASIL, 2011, p. 50).



Azevedo (2015) fez uma pesquisa quantitativa analisando a evolução das denúncias autuadas e julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) entre 2009 e 2014. A Tabela 1 mostra os processos e denúncias autuadas no período.

Tabela 1 – Processos e denúncias autuados no TCEMG entre 2009 e 2014

ANO	PROCESSOS AUTUADOS	DENÚNCIAS AUTUADAS	DENÚNCIAS / PROCESSOS
2009	41.597	275	0,66%
2010	26.670	252	0,94%
2011	24.025	368	1,53%
2012	23.327	464	1,99%
2013	25.441	410	1,61%
2014	32.719	522	1,60%

Fonte: AZEVEDO, 2015, p. 79.

Na Tabela 1 pode-se observar que o número de denúncias autuadas tem um crescimento mais acentuado que o número de processos, tendo com consequência um aumento da proporção das denúncias em relação ao total de processos autuados. A Tabela 2 apresenta os processos e denúncias julgados no período estudado.

Tabela 2 – Processos e denúncias julgados no TCEMG entre 2009 e 2014

ANO	PROCESSOS DELIBERADOS	DENÚNCIAS DELIBERADAS	DENÚNCIAS / PROCESSOS
2009	8.862	232	2,62%
2010	12.431	256	2,06%
2011	11.000	240	2,18%
2012	24.523	528	2,15%
2013	41.697	625	1,50%
2014	42.388	597	1,41%

Fonte: AZEVEDO, 2015, p. 82.

Na Tabela 2 observa-se uma tendência contrária. O crescimento do número total de processos deliberados é mais acentuado que o de denúncias, o que leva a uma redução da proporção de julgados de denúncias em relação ao total de processos. Os autores concluem afirmando que o grande crescimento das denúncias autuadas e deliberadas é uma evidência do aumento significativo no período do controle social através do TCEMG.

Serra e Carneiro (2012) pesquisaram o controle social junto aos controles internos e externos na União e nos estados. Os autores pesquisaram o controle social na legislação orgânica e regimental do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados. Mostram que todos os tribunais tinham previsão de recebimento de denúncias em suas leis orgânicas e regimentos internos, mas nem todos possuíam ouvidorias. Argumentam que, apesar de denúncias através da ouvidoria terem menos requisitos de admissibilidade, não necessitando ser autuadas e permitindo o anonimato, sua apuração era menos célere que as denúncias apresentadas no formato tradicional, que têm mais requisitos de admissibilidade.

Magalhães Filho (2010) analisa o tratamento das denúncias apresentadas ao Tribunal de Contas. Explica que o Supremo Tribunal Federal (STF) vedou o anonimato nas denúncias autuadas, mas permitiu, em outra decisão, que os Tribunais de Contas instaurassem processos ex ofício a partir de denúncias anônimas, por exemplo feitas através das ouvidorias, em nome da supremacia do interesse público.

O Quadro 3 apresenta o Modelo de Análise construído a partir da revisão de literatura e que será usado para discutir os resultados.

Quadro 3 – Modelo de Análise

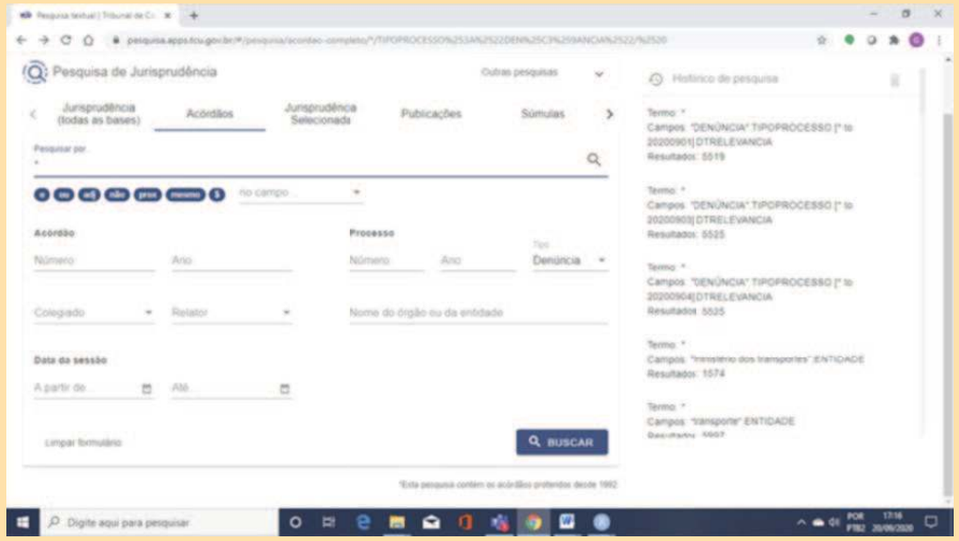
CONCEITO	DIMENSÃO	INDICADOR
Denúncias aos Tribunais de Contas	Representatividade	Denúncias autuadas/ processos autuados
		Denúncias julgadas/ processos julgados
	Conhecimento	Denúncias conhecidas/ Denúncias julgadas
	Procedência	Denúncias procedentes/ Denúncias conhecidas
		Denúncias parcialmente procedentes/ denúncias conhecidas
		Denúncias improcedentes/ denúncias conhecidas

Fonte: do Autor.

MÉTODOS E TÉCNICAS

Este é um estudo quantitativo que utiliza técnica de pesquisa documental, valendo-se da Jurimetria, que é a Estatística aplicada ao Direito. Foram pesquisados, na seção de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU, acórdãos de processos do tipo denúncia, até a sessão de 26 de agosto de 2020, conforme Figura 1.

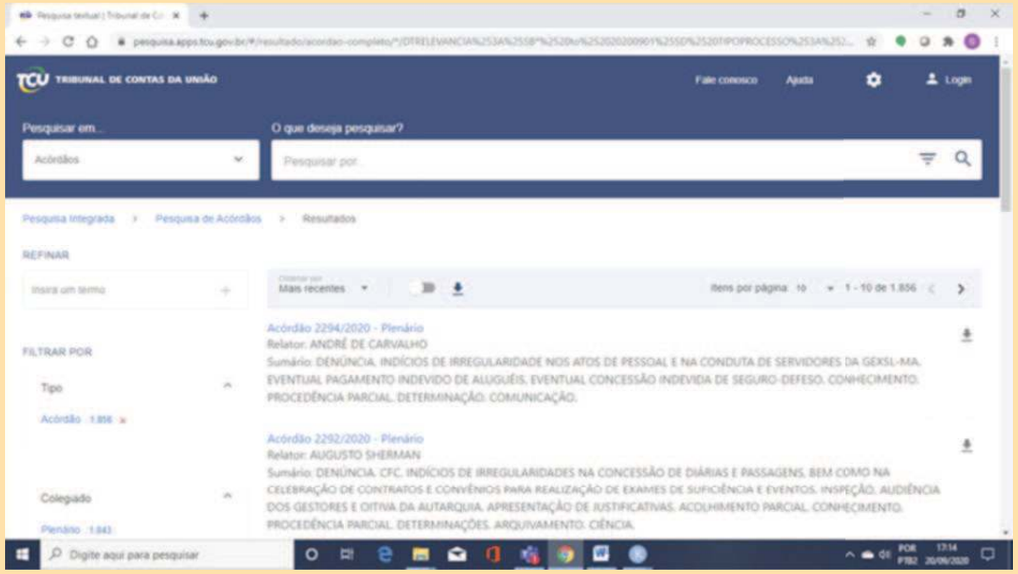
Figura 1- Pesquisa de Jurisprudência TCU.



Fonte: BRASIL, 2020.

A pesquisa resultou em 1.856 acórdãos, conforme Figura 2.

Figura 2 – Resultado da busca de acórdãos sobre processos do tipo denúncia no TCU



Fonte: BRASIL, 2020.



ANÁLISE DOS RESULTADOS

REPRESENTATIVIDADE

A Tabela 3 mostra as quantidades de denúncias e processos autuados entre os anos de 1990 e 2020, e o primeiro indicador de representatividade, o percentual de denúncias autuadas em relação ao total de processos autuados.

Tabela 3 – Denúncias e processos autuados no TCU

ANO DO PROCESSO	DENÚNCIAS AUTUADAS	PRPCESSOS AUTUADOS	DENÚNCIAS/ PROCESSOS (%)
1990	4	614	0,65
1991	4	847	0,47
1992	18	1587	1,13
1993	10	1837	0,54
1994	19	1996	0,95
1995	10	3207	0,31
1996	37	2608	1,42
1997	32	3101	1,03
1998	25	1741	1,44
1999	33	5125	0,64
2000	44	1910	2,30
2001	76	2377	3,20
2002	71	3250	2,18
2003	105	5329	1,97
2004	72	4615	1,56
2005	94	5629	1,67
2006	101	4933	2,05
2007	105	5023	2,09
2008	112	4446	2,52
2009	87	5447	1,60
2010	113	5286	2,14
2011	78	4792	1,63
2012	64	5156	1,24
2013	55	5032	1,09
2014	55	5045	1,09
2015	58	4722	1,23
2016	49	3464	1,41
2017	39	2756	1,42
2018	40	2058	1,94
2019	33	2418	1,36
2020	11	1134	0,97
TOTAL	1856	107485	1,73

Fonte: do Autor.

O Gráfico 1 mostra as denúncias autuadas por ano de abertura do processo.

Gráfico 1 – Denúncias autuadas



Fonte: do Autor.

Na Tabela 3 e no Gráfico 1 podemos observar que existe um forte crescimento na quantidade de denúncias até o ano de 2003, quando o número de denúncias fica num patamar de 100 denúncias por ano, até atingir o máximo de 113 denúncias em 2003 2010. Depois a quantidade de denúncias por ano passa a declinar até atingir 33 denúncias em 2019.

O Gráfico 2 apresenta os processos e denúncias autuados por ano de abertura do processo.

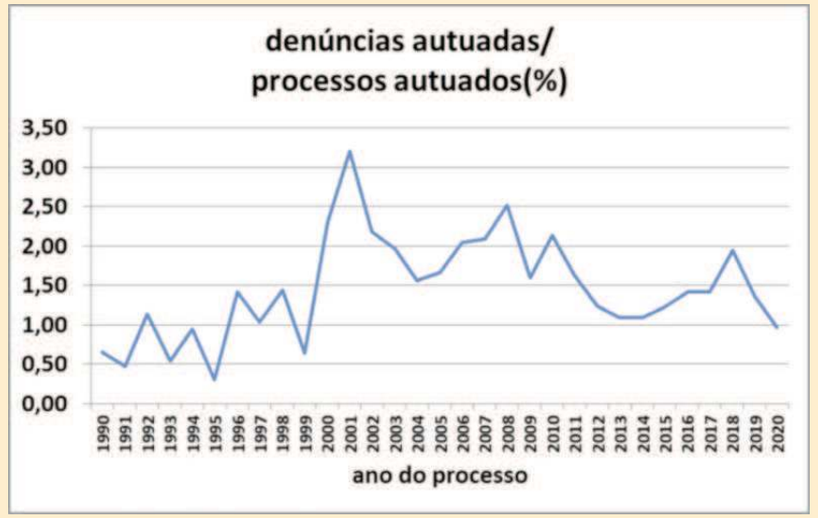
Gráfico 2 – Processos e denúncias autuados



Fonte: do Autor.

Na Tabela 3 e no Gráfico 2 pode ser observado que o número de processos autuados também cresce. Inicialmente há um crescimento até atingir o máximo de 5.629 no ano de 2005, ficando num patamar de 5.000 processos autuados por ano até o ano de 2015, quando passa a declinar. No entanto, a princípio, de uma forma geral, o crescimento da quantidade de denúncias é a quantidade de processos, o que leva, conforme pode ser observado no Gráfico 3, a um aumento do percentual até o ano de 2001, quando atinge o máximo de 3,20%, e depois fica num patamar em torno de 2% até 2010, quando o percentual começa a declinar. O percentual geral para todo o período observado foi de 1,73%.

Gráfico 3 – Percentual de denúncias autuadas em relação aos processos autuados



Fonte: do Autor.

A Tabela 4 compara os resultados deste estudo com os resultados do trabalho de Azevedo (2015), o indicador de representatividade percentual de denúncia autuadas sobre processos autuados no TCU e no TCEMG entre os anos de 2009 e 2014. Observa-se que, para o primeiro ano do período (2009), o percentual do TCU é mais que três vezes superior ao TCEMG. No entanto, o percentual do TCU declina e o do TCEMG cresce, resultando num percentual quase igual ao final do período.

Tabela 6 – Percentual de denúncias julgadas sobre processos julgados no TCU e no TCEMG

ANO	TCU	TCEMG
2009	2,13	0,66%
2010	2,26	0,94%
2011	1,97	1,53%
2012	1,28	1,99%
2013	1,97	1,61%
2014	1,58	1,60%

Fonte: do Autor e AZEVEDO, 2015, p. 82.

A Tabela 5 mostra as denúncias e processos julgados por ano de 1993 a 2020, e o segundo indicador de representatividade, o percentual de denúncias em relação ao total de processos julgados.

Tabela 5 – Denúncias e processos julgados no TCU.

ANO	DENÚNCIAS JULGADAS	PROCESSOS JULGADOS	DENÚNCIAS/ PROCESSOS (%)
1993	2	755	0,26
1994	5	1649	0,30
1995	7	907	0,77
1996	12	1498	0,80
1997	10	1629	0,61
1998	11	1199	0,92
1999	16	1286	1,24
2000	22	1680	1,31
2001	17	1780	0,96
2002	32	1953	1,64
2003	130	4412	2,96
2004	149	5084	2,93
2005	147	5135	2,86
2006	103	5383	1,91
2007	127	5145	2,47
2008	116	5244	2,21
2009	112	5255	2,13
2010	131	5784	2,26
2011	110	5587	1,97
2012	70	5448	1,28
2013	96	4870	1,97
2014	81	5119	1,58
2015	61	4621	1,32
2016	48	5375	0,89
2017	55	4785	1,15
2018	47	4759	0,99
2019	76	4620	1,65
2020	63	5280	1,19
TOTAL	1856	106241	1,75

Fonte: do Autor.

Na Tabela 5 e no Gráfico 4, observa-se que a quantidade de denúncias julgadas também cresce inicialmente atingindo um pico de 149 denúncias no ano de 2004, e a partir daí permanece num patamar acima de 100 denúncias até o ano de 2011, quando passa a declinar.

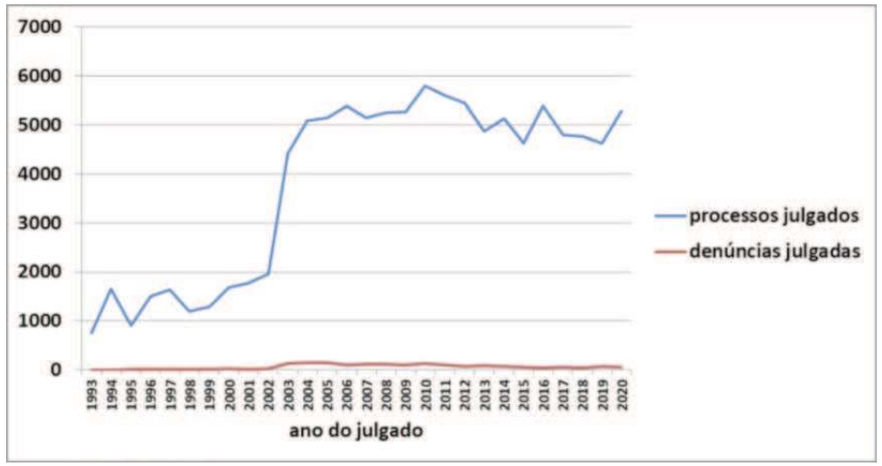
Gráfico 4 – Denúncias julgadas



Fonte: do Autor.

No Tabela 5 e no Gráfico 5 pode ser observado que o número de processos julgados cresce rapidamente até o ano de 2004, quando atinge o patamar de 5.000 processos por ano, e fica neste patamar até o ano de 2019.

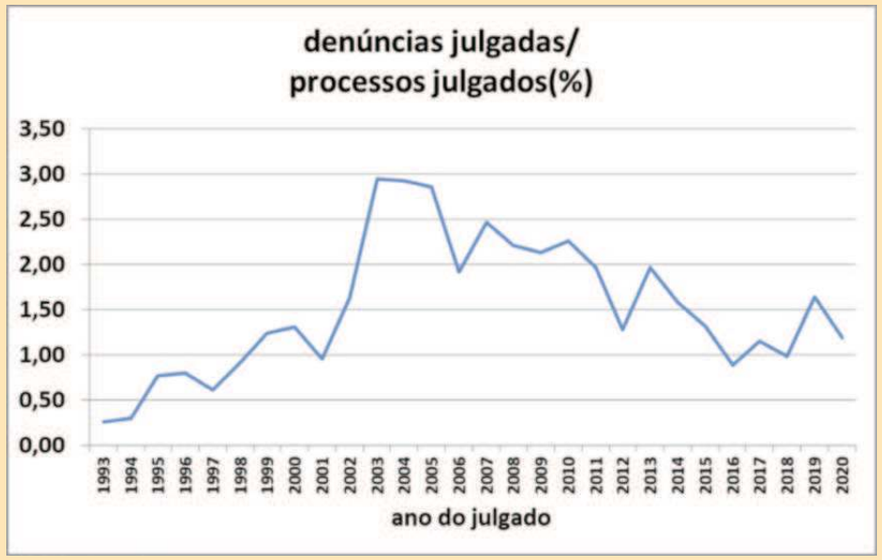
Gráfico 5 – Processos julgados



Fonte: do Autor.

Como consequência da estabilidade do número de processos julgados e do declínio na quantidade de denúncias, o percentual de denúncias em relação aos processos julgados diminui, como pode ser observado no Gráfico 6, depois de atingir um pico de 2,95% em 2003. O percentual geral para todo o período é de 1,75%.

Gráfico 6 – Percentual de denúncias sobre processos julgados



Fonte: do Autor.

A Tabela 6 apresenta outra comparação dos resultados deste estudo com os resultados de Azevedo (2015), o indicador de representatividade percentual de denúncia sobre processos julgados no TCU e no TCEMG entre os anos de 2009 e 2014. Observa-se que, para o primeiro ano do período (2009), o percentual do TCU é mais que três vezes superior ao TCEMG. No entanto, o percentual do TCU declina e o do TCEMG cresce, resultando num percentual quase igual ao final do período.

Gráfico 6 – Percentual de denúncias sobre processos julgados

ANO	TCU	TCEMG
2009	2,13	2,62%
2010	2,26	2,06%
2011	1,97	2,18%
2012	1,28	2,15%
2013	1,97	1,50%
2014	1,58	1,41%

Fonte: do Autor.

Aqui se observa uma situação diferente em relação ao indicador para denúncias e processos autuados. Em três anos o percentual do TCU é superior, enquanto nos outros três anos o percentual do TCEMG é maior, tendendo ao equilíbrio, com valores bem mais próximos.

CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA

A Tabela 7 mostra o indicador de conhecimento para denúncias apresentadas aos Tribunais de Contas, aplicado ao TCU.

Tabela 7 – Conhecimento

DENÚNCIAS AUTUADAS	DENÚNCIAS CONHECIDAS	DENÚNCIAS CONHECIDAS/ DENÚNCIAS AUTUADAS (%)
1856	1790	96,44

Fonte: do Autor.

A Tabela 8 apresenta o indicador de procedência para as denúncias apresentadas aos Tribunais de Contas aplicado ao TCU.

Tabela 8 - Procedência

DENÚNCIAS JULGADAS QUANTO Á PROCEDÊNCIA	QUANTIDADE	JULGADOS/TOTAL (%)
PROCEDÊNCIA	152	25,72
PROCEDÊNCIA PARCIAL	291	49,24
IMPROCEDÊNCIA	148	25,04
TOTAL	591	100,00

Fonte: do Autor.

A Tabela 9 mostra a comparação dos indicadores de conhecimento e procedência entre este estudo e o trabalho de Carvalho (2003). No indicador de conhecimento os resultados são bastante diferentes, enquanto os indicadores de procedência estão mais próximos.

Tabela 9 – Conhecimento e Procedência no TCU e no TCMBA

INDICADOR	QUANTIDADE	JULGADOS/TOTAL (%)
Denúncias conhecidas/ Denúncias julgadas	60%	96%
Denúncias procedentes/ Denúncias conhecidas	67%	75%
Denúncias improcedentes/ denúncias conhecidas	33%	25%

Fonte: do Autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão da literatura feita para construir o referencial teórico resultou num modelo de análise, em que o conceito de denúncia foi dividido nas dimensões representatividade, conhecimento e procedência com seus respectivos indicadores. A coleta, tratamento e análise de dados foram feitas em função do modelo de análise construído. As denúncias apresentadas ao TCU foram descritas e o objetivo do trabalho foi, portanto, cumprido. A limitação do trabalho decorre de ele ser quantitativo, resultando numa descrição através de indicadores do fenômeno estudado. A pesquisa respondeu a perguntas do tipo Como?

A limitação aponta para sugestões de trabalhos futuros. Sugere-se que se façam estudos qualitativos. Esses estudos complementariam o trabalho respondendo a perguntas do tipo Por quê? Como por exemplo, por que o número e o percentual de denúncias inicialmente crescem bastante rápido, atingem um pico e depois declinam.

A comparação entre os indicadores do TCU, TCEMG e TMBA traz uma sugestão de novas investigações. Seria oportuno fazer estudos sobre os indicadores de denúncias nos outros Tribunais de Contas. Uma base maior de dados permitiria comparações de maior amplitude e conclusões mais consistentes em relação ao problema estudado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, P. H. M. Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 33, n. 3, p. 73-88, jul./set. 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 18 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, DF: TCU, 2002. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/. Acesso: 17 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo. Acesso em: 04 set. 2020.

BRITO, C. A. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-22, jul./set. 1992.

CARVALHO, L. B. Os tribunais de contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, 193-216, jan./mar. 2003.

GARCIA, G. P. Vigência e desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP**, São Paulo, v. 1, n. 5, p. 49-64, 2020. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/8/Cadernos%205. Acesso em: 01 ago. 2020.

LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e os tribunais de contas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, 1.; CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 5.; CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 30., 11-14 nov. 2019. **Anais** [...]. Curitiba, PR: Instituto Rui Barbosa, 2020a. p. 366-380. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais_CITC-final.pdf.Acesso em: 06 ago 2020.

LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 46-73, jan./jun. 2020b. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/585. Acesso em: 01 ago 2020.

MAGALHÃES FILHO, I. O controle social e as denúncias nos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, Brasília, v. 36, p. 9-18, 2010.

MILESKI, H. S. **Controle Social**: um aliado do controle oficial. Palestra proferida no Seminário Transparência e Controle Social, promovido pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005.

OLIVEIRA, A. **Comportamento de gestores de recursos públicos: identificação de contingências previstas e vigentes relativas à prestação de contas**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2016.

OLIVEIRA-CASTRO, J. M.; OLIVEIRA, A.; AGUIAR, J. C. Análise comportamental do direito: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 5, n. 2, 2018. p. 146-161.

PÍTSICA, G. B. P. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 253-273, jul./dez. 2011.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos**, Toluca, México, v. 15, n. 34, maio-ago. 2012, p. 43-64.



COMO MOTIVAR SERVIDORES PÚBLICOS?

Como a liderança pode ser uma peça-chave para a busca do bem comum no serviço público

Juliana Costa de Carvalho

Doutoranda em Administração Pública e de Empresas pela FGV/EBAPE

Resumo: Diferentemente do que é popularmente falado, a liderança no setor público é muito diferente da feita no setor privado. Diariamente líderes públicos têm que lidar com a influência de diversos grupos e navegar entre os diversos entraves das legislações e dos procedimentos burocráticos. Além disso, possuem pouco controle de sua equipe e um número limitado de ferramentas de que possam lançar mão para motivar seus subordinados. Este artigo visa revisar a literatura mais recente sobre liderança em organizações públicas, com o objetivo de destacar estilos, estratégias, ferramentas e procedimentos que auxiliem os líderes públicos a fomentar a Motivação para o Serviço Público entre suas equipes. Somente com uma equipe preocupada em executar políticas públicas com qualidade, comprometida com o interesse público, portadora de alto senso de dever cívico, um time preocupado com a justiça social, com compaixão pelos cidadãos e altruísmo, é possível construir um serviço público em que o bem comum é o centro da missão diária. Para isso, foram destacados cinco temas recorrentes da literatura de liderança no setor público, que podem servir de base para uma liderança mais eficaz: Liderança Pública, Liderança Transformacional, Liderança Ética, LMX e Liderança Compartilhada.

Palavras Chave: Liderança; Liderança Pública; Administração Pública; Motivação Para o Serviço Público. Bem Comum

***Abstract**: Contrary to popular belief, leadership in the public sector is very different from the private sector. Public leaders must deal with the influence of different groups and navigate between the obstacles of legislation and bureaucratic procedures. Besides, they have little control over their teams and a limited number of resources to motivate their subordinates. This article aims to review the most recent literature on leadership in public organizations to highlight styles, strategies, tools and procedures that help public leaders foster Public Service Motivation among their teams. Only with a team concerned with implementing public policies with quality, committed to the public interest, having a high sense of civic duty, concerned with social justice, with compassion for citizens and altruism, is it possible to build a public service in which the common good is the center of the organizational mission. To this end, five recurrent themes of leadership literature in the public sector were highlighted, which can serve as a basis for more effective leadership: Public Leadership, Transformational Leadership, Ethical Leadership, LMX, and Shared Leadership.*

***Keywords:** Leadership; Public Leadership; Public Administration; Public Service Motivation; Common Good*

INTRODUÇÃO

Os estudos da liderança estão no centro da literatura de comportamento organizacional desde a metade do século XX. Contudo, foi só na década de 90, com as reformas da Nova Administração Pública, que a liderança passou a ganhar maior espaço na Administração Pública (VOGEL; MASAL, 2015). A partir deste momento, o líder deixa de ser apenas gestor de pessoas para lidar com processos complexos e com as relações com outras organizações (sejam as tipicamente privadas ou as do terceiro setor). Em um cenário marcado por parcerias público-privadas, a capacidade dos gestores públicos é central.

Apesar da crescente importância dos estudos de liderança no setor público, os estudos têm como principal foco estilos de liderança e são feitos majoritariamente nos Estados Unidos e na Europa. Assim, este estudo visa sintetizar os principais temas de liderança trabalhados pela literatura da Administração Pública e apontar maneiras pelas quais nossos líderes públicos consigam motivar suas equipes para trabalharem com foco no bem comum.

Em pesquisa recente, Dolores Brito (2016) identificou que, diferentemente de servidores norte-americanos, asiáticos e europeus, os servidores brasileiros colocam fatores como estabilidade, boa remuneração e qualidade de vida como centrais de seu trabalho, deixando a preocupação com o bem comum como um fator periférico de motivação para o trabalho.

Ao revisar os principais temas de liderança de acordo com a literatura internacional, este trabalho busca informar aos gestores públicos as mais recentes tendências de liderança, além de como cada um destes temas pode ser um importante catalizador da Motivação para o Serviço Público em nossos servidores.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LIDERANÇA

Os termos gestão e liderança são muitas vezes usados de forma intercambiável em estudos das áreas da Administração Pública e da privada. Contudo, enquanto a gestão foca no ato de trabalhar com recursos humanos, financeiros e físicos, para atingir objetivos organizacionais através das funções de planejamento, organização e controle (MEGGINSON; MOSLEY; PIETRI, 2001), a liderança pode ser entendida como o processo de influenciar outros a entender e concordar sobre o que precisa ser feito e como fazê-lo, sendo assim uma forma de facilitar esforços individuais e coletivos para alcançar objetivos compartilhados (YUKL, 2013). Em resumo, enquanto a gestão se preocupa com a alocação de recursos com o objetivo de atingir metas de forma eficaz, a liderança está ligada a criar uma visão compartilhada e a motivar outros a executá-la. Liderança e gestão devem estar juntas e são partes fundamentais do trabalho dos indivíduos em posição de liderança. Para o propósito deste trabalho, abordaremos o tema da liderança.

Os estudos da liderança na área de Administração Pública surgiram desde as primeiras pesquisas na área. Contudo, foi apenas no início dos anos 90, com diversas reformas na Administração Pública ao redor do mundo, e pelo aumento da responsabilidade e complexidade do trabalho de líderes públicos, que esses estudos ganharam força (ORAZI; TURRINI; VALOTTI, 2013; OSPINA, 2017). Assim, tendo como base os estudos da administração privada, foram desenvolvidos trabalhos e teorias pensando no ambiente público.

Apesar da grande inspiração nas pesquisas de liderança das áreas de administração privada e da psicologia das organizações, é importante salientar que particularidades do ambiente público fazem com que algumas práticas, estilos e teorias do setor privado não sejam aplicáveis ao contexto público, sendo desenvolvimento de modelos específicos para o ambiente público (VOGEL; MASAL, 2015).

Conforme proposto no estudo seminal de Perry e Rainey (1988), existem três principais diferenças entre organizações públicas e privadas: propriedade; fonte de financiamento e modelo de controle social. Assim, enquanto organizações privadas têm financiamento, controle e propriedade privadas, as públicas são de propriedade da comunidade a que servem, que as financiam através de impostos e que têm influência em suas decisões (MEIER; O'TOOLE, 2011).

Como a prática da liderança está ligada à ideia de guiar a equipe de forma a atingir objetivos compartilhados (YUKL, 2013), entender a diferença entre os objetivos de organizações públicas e privadas é fundamental. Assim, enquanto as organizações privadas têm como objetivo central a performance financeira, as organizações públicas lidam com objetivos múltiplos, que muitas vezes são intangíveis, simbólicos, e difíceis de mensurar (CURRIE; LOCKETT; SUHOMLINOVA, 2009; RAINEY, 2003). Um exemplo deste tipo de objetivo é a busca do bem comum.

Contudo, são as diferenças no perfil e nas ferramentas de gestão de pessoas que têm maior impacto nas práticas e processos de liderança. Órgãos públicos têm estruturas administrativas e de governança elaboradas, o que torna a questão da motivação a mais difícil, além do fato de os servidores serem sufocados com excesso de trabalho burocrático e regras (RAINEY, 2003; VAN WART, 2013). Não apenas isso, os líderes têm pouca liberdade para contratar, demitir, promover e recompensar suas equipes, fator preponderante na gestão pública brasileira. Por fim, o perfil e as características comportamentais dos servidores públicos são únicos, havendo, em geral, maior senso de missão e envolvimento com seu cliente final, o cidadão (PERRY; RAINEY, 1988; PARK; RAINEY, 2008; PANDEY; WRIGHT; MOYNIHAN, 2012; BULLOCK, STRICK; RAINEY, 2015; CHAPMAN et al., 2016).



A MOTIVAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO

É importante destacar um ponto que deve ser trabalhado por todos líderes no setor público: a Motivação para o Serviço Público.

Em um estudo sobre ética dos servidores públicos, Bruce Buchanan (1975) identificou que uma das principais diferenças entre funcionários do setor público e funcionários do setor privado é o que chamou de Motivação para o Serviço Público (MSP), que pode ser entendida como uma predisposição do indivíduo de prestar serviços às pessoas, com o propósito de fazer o bem para eles e para a sociedade em geral (PERRY; HONDEGHEM, 2008).

Segundo Perry (1996), pessoas com alta MSP têm seis características que as atraem ao serviço público: atração por fazer políticas públicas; comprometimento com o interesse público; senso de dever cívico; preocupação com a justiça social; compaixão pelos outros e altruísmo. Nos últimos 25 anos, uma série de estudos mostrou que a MSP em servidores públicos e do 3º setor é maior e mais importante na determinação de comportamentos, do que nos funcionários que trabalham no setor privado (para uma revisão de estudos no tema, ver RITZ; BREUER; NEUMANN, 2016).

Estudos sobre a Motivação para o Serviço Público no Brasil mostram que ela é um importante diferencial entre nossos servidores, afetando sua motivação intrínseca e a intenção de sair da organização (MORAES, 2017; CARVALHO, 2020). Contudo, conforme mostrado no estudo de Brito (2016), diferentemente do visto em países como os Estados Unidos, a MSP não é um dos principais fatores que levam profissionais a ingressarem e se manterem no serviço público brasileiro. Fatores extrínsecos, tais como estabilidade, remuneração e qualidade de vida são os principais motivadores.



Conforme ressaltado por Perry e Hondeghem (2008), os líderes podem influenciar a Motivação para o Serviço Público em suas equipes por meio de vários mecanismos, como o reforço dos valores existentes entre os funcionários, pela infusão de funções com significado e destaque ou recompensa pela apresentação de valores do serviço público.

Pensando em como desenvolver a Motivação para o Serviço Público entre os servidores brasileiros, este trabalho vai revisar os principais estilos e processos de liderança associados a uma maior MSP. Para isso, foi revisada a literatura de liderança na Administração Pública entre os periódicos internacionais da área, no período entre 2010 e 2020, para encontrar os temas mais recorrentes na literatura de liderança no contexto público.

As publicações periódicas incluídas nessa busca são: Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART); Governance; Journal of Policy Analysis and Management; Public Administration Review; Public Administration; Policy Studies Journal; Environment and Planning. C, Government; Policy; Policy Sciences; Journal of Accounting and Public Policy; American Review of Public Administration; além da brasileira Revista de Administração Pública.

Nesses periódicos encontramos os seguintes temas de liderança que estão relacionados a uma maior motivação entre os servidores públicos: Liderança Pública, Liderança Transformacional, Liderança Ética, LMX e Liderança Compartilhada. Na próxima sessão falaremos sobre cada um desses fatores, detalhando sua definição, resultados de estudos anteriores e porque são importantes para o serviço público.

PROCESSOS E ESTILOS DE LIDERANÇA

a) Liderança Pública

Grande parte das teorias de liderança aplicadas à Administração Pública tem como origem a psicologia comportamental, fazendo uso desta de forma adaptada ao contexto público (VOGEL; MASAL, 2015). Contudo, com o objetivo de responder especificamente a demandas do serviço público, Tummers e Knies (2016) desenvolveram o modelo de Liderança Pública, que leva em conta características, valores e tarefas específicas do setor.

A Liderança Pública é composta por 4 diferentes papéis: liderança para responsabilidade, liderança para o cumprimento de regras, liderança de lealdade política e liderança para governança de redes de relacionamento (TUMMERS; KNIES, 2016).

Uma das grandes diferenças entre liderar no setor público e no setor privado é que no ambiente público os líderes são influenciados e prestam contas a diversos grupos de influência, como membros do Executivo, Legislativo e Judiciário, aos cidadãos e à mídia (VAN SLYKE; ALEXANDER, 2006). A grande influência de grupos que têm demandas diferentes, e até mesmo conflitantes, leva à necessidade de se ter um estilo de liderança em que líderes constantemente encorajem seus subordinados a justificar e explicar suas ações ao público (TUMMERS ; KNIES, 2016).

Conforme destacado por Vogel et al. (2020), o trabalho no serviço público é baseado em interesses sociais que, depois de articulados em procedimentos democráticos, se tornam agendas na Administração Pública. Para funcionamento pleno de uma burocracia pública, é central que seus líderes encorajem seus funcionários a agir de acordo com regras e regulações governamentais (TUMMERS; KNIES, 2016).

Uma relação central presente no serviço público é aquela entre políticos e servidores públicos, visto que os primeiros são responsáveis pela elaboração de políticas, que serão colocadas em prática pelos servidores (VOGEL et al., 2020). Um líder com foco na lealdade política deve estimular seus subordinados a alinhar suas ações com a da política vigente, por mais custoso que isso seja (TUMMERS; KNIES, 2016).

A última características do líder público é a chamada liderança para a governança por redes, em que deve haver o estímulo para que a equipe crie redes de colaboração com diversos entes da sociedade civil, buscando soluções conjuntas (TUMMERS; KNIES, 2016).

O modelo de Liderança Pública é recente, por isso ainda há poucos estudos sobre seus efeitos. Contudo, estudos iniciais mostram que líderes comprometidos com o público são percebidos como mais efetivos, além de que aumentam o

comprometimento e o engajamento com a organização, e reduzem o turnover (TUMMERS; KNIES, 2016; VOGEL et al., 2020).
Além disso, um recente estudo mostra que o estilo Liderança Pública leva ao aumento da Motivação para o Serviço Público e à performance dos subordinados (SCHARTZ; EVA; NEWMAN, 2020). Líderes preocupados com responsabilidade na prestação de contas aos diversos grupos estimulariam comportamentos éticos e equidade, o que está ligado a diferentes dimensões da MSP, como o comprometimento com o interesse público e a preocupação com a Justiça Social (SCHARTZ; EVA ;NEWMAN, 2020).
Líderes que se comprometem com o cumprimento de regras são um importante modelo de conduta para seus subordinados, pois mostram que seguir políticas públicas pode colaborar para o desenvolvimento do bem comum (TUMMERS; KNIES, 2016). Líderes que estão comprometidos com a lealdade política demonstram às suas equipes a importância do autossacrifício para atingir o bem comum (TUMMERS; KNIES, 2016).
Por fim, ao encorajar o desenvolvimento das redes de relacionamento, os líderes públicos fazem suas equipes entenderem o impacto de seus trabalhos, o que afeta sua compaixão e altruísmo (PERRY; HONDEGHEM; WISE, 2010). Apesar de ainda não termos pesquisas sobre Liderança Pública no Brasil, o resultado de pesquisas internacionais mostra que é um importante motivador para o serviço público.

b) Liderança Transformacional

A maior parte dos estudos sobre liderança no setor público tem a Liderança Transformacional como tema e isto tem ligação direta com o desenvolvimento da Motivação para o Serviço Público (WRIGHT; PANDEY, 2010). A importância da Liderança Transformacional tanto para o ambiente público, como para o privado está ligada à ideia de que se deve liderar com o objetivo de transformar os seguidores e seus compromissos com a organização (WRIGHT; PANDEY, 2010). Assim, é possível que um líder público torne o bem comum e os valores públicos o centro do trabalho da sua equipe, ativando assim a Motivação para o Serviço Público presente entre os servidores que lidera. Enquanto outros modelos de liderança focam em benefícios extrínsecos (como bônus e promoções), que são mais escassos no ambiente público, a Liderança Transformacional apela para aspectos de motivação intrínseca, pedindo que os funcionários olhem para aspectos que estão além de seus interesses, focando nos interesses da organização e a quem ela serve (PANDEY; WRIGHT; MOYNIHAN, 2012).
A Liderança Transformacional é formada por 4 fatores: a influência idealizada, a motivação inspirada, o estímulo intelectual e a consideração individualizada (BURNS, 1978). A motivação inspirada está ligada à ideia de um líder transformacional que inspira e motiva seus seguidores, através da criação e articulação de uma visão apelativa e inspiradora sobre o propósito e o futuro da organização. Além disso, esses líderes precisam ser uma forte influência idealizada, ao funcionar como um exemplo de comportamento ético para sua equipe, inspirando orgulho, respeito e confiança. Um terceiro fator central para a liderança transformacional é o que chamamos de estímulo intelectual, ou seja, ajudar seus subordinados a desafiarem perspectivas antigas sobre como lidar com problemas e práticas organizacionais. Por fim, esse líder é próximo de sua equipe, e oferece-lhe atenção individualizada, o que significa escutar e atender às preocupações de seus subordinados (WRIGHT; PANDEY, 2010; PANDEY; WRIGHT; MOYNIHAN, 2012).
Estudos anteriores no setor público mostram que Líderes Transformacionais têm impacto positivo na satisfação com o trabalho, diminuem o turnover, facilitam a mudança organizacional e aumentam a qualidade dos serviços públicos (PANDEY; WRIGHT; MOYNIHAN, 2012; ASENCIO; MUJIK, 2016).

c) Liderança Ética

A Liderança Ética é um estilo que vem ganhando relevância tanto em estudos do setor público e como do privado desde o início dos anos 2000, devido à importância da demonstração de conduta ética apropriada por meio de ações pessoais e interpessoais (BROWN et al., 2005). Além disso, um líder ético deve promover tais condutas entre seus seguidores por meio de exemplo, comunicação, orientação direta e de tomada de decisão (BROWN et al., 2005).



Segundo estudos conduzidos por Treviño e colegas (2000, 2003), a Liderança Ética é formada por duas dimensões: pessoa moral e gestor moral. Ser uma pessoa moral é a base da Liderança Ética, e corresponde a ter traços de personalidade ética, como honestidade e confiabilidade. Além disso, é necessário apresentar comportamentos éticos, como fazer a coisa certa e ter moralidade, com o objetivo de ser um exemplo moral. Por fim, uma pessoa moral deve refletir sobre este detalhe em suas tomadas de decisão, demonstrando objetividade e justiça. Deve também reforçar sua característica de ter um sólido conjunto de valores e princípios éticos (TREVIÑO, HARTMAN ; BROWN, 2000).
Por outro lado, ser um gerente moral está ligado ao exercício da moralidade nas suas práticas de gestão, através da comunicação de valores éticos, da criação de um sistema de recompensas e reconhecimento para ética, e sendo um modelo de ética para sua equipe (TREVIÑO, HARTMAN ; BROWN, 2000).
Pesquisas anteriores no setor público demonstram que a liderança ética aumenta o comprometimento com a organização, diminui o absenteísmo e aumenta a disposição para reportar problemas éticos (HASSAN, WRIGHT; YUKL, 2014; WRIGHT, HASSAN; PARK, 2016). Além disso, o líder ético tende a fomentar comportamentos de ajuda ao próximo e benefício à sociedade. Assim, a Liderança Ética faz com que servidores públicos ajam de forma que o interesse público seja uma bússola moral para fomentar ações que vão além do seu próprio interesse ou de interesses individuais dos cidadãos, de forma a buscar o bem comum (WRIGHT, HASSAN; PARK, 2016).

d) LMX

Até o momento discutimos três diferentes perfis de liderança que apresentam boa adequação ao ambiente público. Entretanto, conforme pontuado anteriormente, a liderança não é só composta de perfis, mas também de práticas e processos que afetam a relação entre líderes e liderados. Um dos principais campos da liderança, que também pode ser aplicado ao contexto público, é o LMX, ou leader member exchange (troca entre líder e liderado).
Enquanto grande parte das teorias de liderança tem como foco o papel e as características de líderes e subordinados, a LMX tem como unidade de análise a qualidade da relação entre as duas partes, e é ela o principal preditor de resultados individuais, da equipe e da organização (GESTNER; DAY, 1997). Norteada, tanto no papel do líder como no do seguidor, a teoria se baseia na ideia de que ambas as partes têm papel central no desenvolvimento e na manutenção de uma relação de qualidade. Pesquisas anteriores mostram que são as boas relações

entre líderes e liderados que levam a resultados como satisfação, comprometimento, performance e comportamento de cidadania organizacional (SCHYNS; DAY, 2010).

A teoria da Troca entre o Líder e Liderados (LMX) pressupõe que a relação entre supervisor e subordinado seja uma troca social diádica, na qual o foco da análise não esteja no líder ou no subordinado, mas na qualidade da relação entre cada par de líderes e subordinados, de forma que o recebimento de mais atenção e recursos de seus líderes leva à melhor performance, confiança, lealdade, satisfação com o trabalho e comprometimento por parte dos subordinados (MENG; WU, 2015). Olhando mais especificamente para o setor público, altos níveis de LMX levam a melhores avaliações de performance, à diminuição da exaustão emocional, ao aumento nas percepções de justiça e ao comportamento de cidadania organizacional na satisfação com o trabalho (HASSAN; HATMAKER, 2015; MOLINES, et al., 2020; BAUWENS, AUDENAERT; DECRAMER, 2019).

Como o estudo do LMX nas organizações públicas é recente, ainda não temos estudos em importantes periódicos da área sobre o tema. Todavia, altos níveis de LMX pressupõem proximidade e alta confiança entre líderes e liderados, uma condição ideal para que líderes fomentem a Motivação para o Serviço Público entre aqueles com quem possuem boas relações.

e) Liderança Compartilhada

Devido à complexidade das organizações contemporâneas e à dificuldade de um só líder gerir todos os problemas existentes, modelos compartilhados de liderança vêm aparecendo como uma tendência tanto nos setores públicos, como nos privados (D'INNOCENZO, MATHIEU; KUKENBERGER, 2016; KOCOLOWSKI, 2010). Além disso, muitas perspectivas mais recentes sobre a liderança têm percebido que esta é uma prática relacional, não apenas focada em um indivíduo (CUNLIFFE; ERIKSEN, 2011). Tais mudanças abriram esforços para abordagens mais horizontais da prática da liderança, em que líderes plurais podem somar suas diferentes capacidades, com o objetivo de gerar uma liderança mais efetiva (CARVALHO, SOBRAL; MANSUR, 2020). Assim, há o surgimento do que chamamos de Liderança Compartilhada.

A Liderança Compartilhada (aqui usada como sinônimo de liderança distribuída, horizontal ou plural) pode ser entendida como um processo em que diversas pessoas assumem responsabilidades de liderança, seja formalmente ou não (VAN WART, 2013; WHITE, CURRIE; LOCKETT, 2016). Neste processo, a responsabilidade de liderança é distribuída entre os membros de uma organização de acordo com suas habilidades, de forma que haja um processo de influência, em que os indivíduos lideram e influenciam uns aos outros (LACERENZA; SALAS, 2017; OSPINA, 2017; PEARCE; COGER, 2002).

Contudo, devido à necessidade de existirem indivíduos com competências muito específicas a ponto de orientarem e liderarem outros, a Liderança Compartilhada não emerge em qualquer tipo de organização, mas sim em organizações baseadas no conhecimento, com profissionais especialistas, de forma que seja difícil que uma única pessoa possua todas as capacidades para uma liderança efetiva (PEARCE, 2004; PEARCE; MANZ, 2005; LACERENZA; SALAS, 2017).

Devido a essas especificidades, pesquisas anteriores encontraram resultados consistentes da Liderança Compartilhada na alta direção (MIHALACHE et al., 2014) e equipes de pesquisa e desenvolvimento (FAUSING ET AL., 2015). Já na Administração Pública, as pesquisas focaram em escolas, universidades, centros de pesquisas e hospitais (CARVALHO, SOBRAL; MANSUR, 2020). A colaboração típica da Liderança Compartilhada leva a uma melhor coordenação e eficiência, melhorando assim a performance (BERGMAN et al., 2012, BOIES; LVINA; MARTENS, 2011; CARSON; TESLUK; MARRONE, 2007). Olhando especificamente para a Administração Pública, acredita-se que a Liderança Compartilhada seja uma forma de garantir inclusão e representatividade, preceitos centrais das burocracias públicas (CURRIE; LOCKETT; SUHOMLINOVA, 2009). Por fim, existem duas relações importantes entre a Liderança Compartilhada e a Motivação para o Serviço Público. Primeiro, acredita-se que os mais motivados para servir à sociedade serão os mais predispostos a assumir responsabilidades de liderança. Por fim, estar envolvido com atividades de liderança aumenta o envolvimento dos indivíduos com a coisa pública e, por consequência, sua Motivação para o Serviço Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O servidor público brasileiro tem que lidar diariamente com excesso de regras e burocracia, que levam à desmotivação com o trabalho. Somado a isso, a falta de motivadores extrínsecos e a regularidade do trabalho tornam difícil a criação de estratégias que ampliem o sentido do trabalho, a noção de bem público e a motivação dos funcionários. Diante deste cenário, é central que o líder (ou os líderes) aja como exemplo de ética, e que crie uma visão conjunta que coloque o bem público como prioridade maior.

Ao resumir as principais teorias da liderança aplicadas à Administração Pública, foi ressaltado como elas podem ser importantes catalizadores para o desenvolvimento da Motivação para o Serviço Público e, consequentemente, para melhor prestação de serviço aos cidadãos. Assim, espera-se que este artigo sirva como guia para os gestores públicos, contribuindo para que consigam criar maior valor público entre seus colaboradores, e que estes consigam estender tais benefícios à comunidade a que servem.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASENCIO, Hugo; MUJKIC, Edin. Leadership behaviors and trust in leaders: Evidence from the US federal government. **Public Administration Quarterly**, p. 156-179, 2016.

BAUWENS, Robin; AUDENAERT, Mieke; DECRAMER, Adelien. Fostering societal impact and job satisfaction: the role of performance management and leader–member exchange. **Public Management Review**, v. 21, n. 10, p. 1486-1515, 2019.

BERGMAN, Jacqueline Z. et al. The shared leadership process in decision-making teams. **The Journal of social psychology**, v. 152, n. 1, p. 17-42, 2012.

BOIES, Kathleen; LVINA, Elena; MARTENS, Martin L. Shared leadership and team performance in a business strategy simulation. **Journal of Personnel Psychology**, 2011.

BRITO, Dolores Teixeira de. **Towards a public service motivation theory for Brazil**. 2016. 74f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

BROWN, Michael E.; TREVIÑO, Linda K.; HARRISON, David A. Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. **Organizational behavior and human decision processes**, v. 97, n. 2, p. 117-134, 2005.

BROWN, Michael E.; TREVIÑO, Linda K. Ethical leadership: A review and future directions. **The leadership quarterly**, v. 17, n. 6, p. 595-616, 2006.

BUCHANAN, Bruce. Red-tape and the service ethic: Some unexpected differences between public and private managers. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 423-444, 1975.

BULLOCK, Justin B.; STRITCH, Justin M.; RAINEY, Hal G. International comparison of public and private employees' work motives, attitudes, and perceived rewards. **Public Administration Review**, v. 75, n. 3, p. 479-489, 2015.

CARSON, Jay B.; TESLUK, Paul E.; MARRONE, Jennifer A. Shared leadership in teams: An investigation of antecedent conditions and performance. **Academy of management Journal**, v. 50, n. 5, p. 1217-1234, 2007.

CARVALHO, Juliana; SOBRAL, Filipe; MANSUR, Juliana. Exploring shared leadership in public organizations: evidence from the educational arena. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 524-544, 2020.

CARVALHO, Rodrigo de Souza. **Estilos de liderança e motivação humana no serviço público**: diagnóstico e política organizacional na Polícia Federal brasileira. 2020. 153 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

CHAPMAN, Carrie et al. How public service leadership is studied: An examination of a quarter century of scholarship. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p. 111-128, 2016.

CUNLIFFE, Ann L.; ERIKSEN, Matthew. Relational leadership. **Human relations**, v. 64, n. 11, p. 1425-1449, 2011.

CURRIE, Graeme; LOCKETT, Andy; SUHOMLINOVA, Olga. Leadership and institutional change in the public sector: The case of secondary schools in England. **The Leadership Quarterly**, v. 20, n. 5, p. 664-679, 2009.

D'INNOCENZO, Lauren; MATHIEU, John E.; KUKENBERGER, Michael R. A meta-analysis of different forms of shared leadership–team performance relations. **Journal of Management**, v. 42, n. 7, p. 1964-1991, 2016.

FAUSING, Maj Schoeler et al. Antecedents of shared leadership: empowering leadership and interdependence. **Leadership & Organization Development Journal**, v. 36, n. 3, p. 271-291, may 2015.

GERSTNER, Charlotte R.; DAY, David V. Meta-Analytic review of leader–member exchange theory: Correlates and construct issues. **Journal of applied psychology**, v. 82, n. 6, p. 827, 1997.

HASSAN, Shahidul; HATMAKER, Deneen M. Leadership and performance of public employees: effects of the quality and characteristics of manager-employee relationships. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 25, n. 4, p. 1127-1155, 2015.

HASSAN, Shahidul; WRIGHT, Bradley E.; YUKL, Gary. Does ethical leadership matter in government? effects on organizational commitment, absenteeism, and willingness to report ethical problems. **Public Administration Review**, v. 74, n. 3, p. 333-343, 2014.

KOCOLOWSKI, Michael D. Shared leadership: Is it time for a change. **Emerging Leadership Journeys**, v. 3, n. 1, p. 22-32, 2010.

LACERENZA, Christina Noelle; SALAS, Eduardo. **The New Leader on the Block**: a review and research agenda of shared leadership. In: ACADEMY OF MANAGEMENT PROCEEDINGS. Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management, 2017. p. 17153.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI, Paul H. **Supervisory management: The art of empowering and developing people**. South-Western College Pub., 2001.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JR, Laurence J. Comparing public and private management: theoretical expectations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. suppl. 3, p. i283-i299, 2011.

MENG, Fanrong; WU, Jiannan. Merit pay fairness, leader-member exchange, and job engagement: Evidence from Mainland China. **Review of Public Personnel Administration**, v. 35, n. 1, p. 47-69, 2015.

MIHALACHE, Oli R. et al. Top management team shared leadership and organizational ambidexterity: A moderated mediation framework. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v. 8, n. 2, p. 128-148, 2014.

MOLINES, Mathieu et al. Beyond the tipping point: the curvilinear relationships of transformational leadership, leader–member exchange, and emotional exhaustion in the French police. **Public Management Review**, p. 1-26, jul. 2020.

MORAES, Luis Fernando Salles. Uma análise da relação entre a motivação para o serviço público e a intenção de saída na perspectiva dos servidores brasileiros. 2017.

ORAZI, Davide Christian; TURRINI, Alex; VALOTTI, Giovanni. Public sector leadership: new perspectives for research and practice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 79, n. 3, p. 486-504, 2013.

OSPINA, Sonia M. Collective leadership and context in public administration: bridging public leadership research and leadership studies. **Public Administration Review**, v. 77, n. 2, p. 275-287, 2017.

PANDEY, Sanjay K.; WRIGHT, Bradley E.; MOYNIHAN, Donald P. Pulling the levers: transformational leadership, public service motivation, and mission valence. **Public Administration Review**, v. 72, n. 2, p. 206-215, 2012.

PARK, Sung Min; RAINEY, Hal G. Leadership and public service motivation in US federal agencies. **International public management journal**, v. 11, n. 1, p. 109-142, 2008.

PEARCE, Craig L. The future of leadership: combining vertical and shared leadership to transform knowledge work. **Academy of Management Perspectives**, v. 18, n. 1, p. 47-57, 2004.

PEARCE, Craig L.; CONGER, Jay A. **Shared leadership: reframing the hows and whys of leadership**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.

PEARCE, Craig L.; MANZ, Charles C. The new silver bullets of leadership: the importance of self-and shared leadership in knowledge work. **Organizational Dynamics**, v. 34, n. 2, p. 130-140, 2005.

PERRY, James L. Measuring public service motivation: an assessment of construct reliability and validity. **Journal of public administration research and theory**, v. 6, n. 1, p. 5-22, 1996.

PERRY, James L.; HONDEGHEM, Annie. Building theory and empirical evidence about public service motivation. **International public management journal**, v. 11, n. 1, p. 3-12, 2008.

PERRY, James L.; HONDEGHEM, Annie; WISE, Lois Recascino. Revisiting the motivational bases of public service: twenty years of research and an agenda for the future. **Public administration review**, v. 70, n. 5, p. 681-690, 2010.

PERRY, James L.; RAINEY, Hal G. The public-private distinction in organization theory: A critique and research strategy. **Academy of management review**, v. 13, n. 2, p. 182-201, 1988.

RAINEY, Hal G. **Understanding & Managing Public Organizations**. 3rd ed. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, 2003 (The Jossey-Bass Nonprofit and Public Management Series)

RITZ, Adrian; BREWER, Gene A.; NEUMANN, Oliver. Public service motivation: a systematic literature review and outlook. **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 414-426, 2016.

SCHYNS, Birgit; DAY, David. Critique and review of leader–member exchange theory: issues of agreement, consensus, and excellence. **European journal of work and organizational psychology**, v. 19, n. 1, p. 1-29, 2010.

SCHWARZ, Gary; EVA, Nathan; NEWMAN, Alexander. Can Public Leadership Increase Public Service Motivation and Job Performance?. **Public Administration Review**, 2020.

TREVIÑO, Linda Klebe; BROWN, Michael; HARTMAN, Laura Pincus. A qualitative investigation of perceived executive ethical leadership: perceptions from inside and outside the executive suite. **Human relations**, v. 56, n. 1, p. 5-37, 2003.

TREVINO, Linda Klebe; HARTMAN, Laura Pincus; BROWN, Michael. Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership. **California management review**, v. 42, n. 4, p. 128-142, 2000.

TUMMERS, Lars; KNIES, Eva. Measuring public leadership: developing scales for four key public leadership roles. **Public Administration**, v. 94, n. 2, p. 433-451, 2016.

VAN SLYKE, David M.; ALEXANDER, Robert W. Public service leadership: opportunities for clarity and coherence. **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 4, p. 362-374, 2006.

VAN WART, Montgomery. Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 553-565, 2013.

VOGEL, Bernd et al. A bibliometric review of the leadership development field: how we got here, where we are, and where we are headed. **The Leadership Quarterly**, p. 101381, 2020.

VOGEL, Rick; MASAL, Doris. Public leadership: A review of the literature and framework for future research. **Public Management Review**, v. 17, n. 8, p. 1165-1189, 2015.

WHITE, Leroy; CURRIE, Graeme; LOCKETT, Andy. Pluralized leadership in complex organizations: exploring the cross network effects between formal and informal leadership relations. **The Leadership Quarterly**, v. 27, n. 2, p. 280-297, 2016.

WRIGHT, Bradley E.; HASSAN, Shahidul; PARK, Jongsoo. Does a public service ethic encourage ethical behaviour? public service motivation, ethical leadership and the willingness to report ethical problems. **Public Administration**, v. 94, n. 3, p. 647-663, 2016.

WRIGHT, Bradley E.; PANDEY, Sanjay K. Transformational leadership in the public sector: does structure matter? **Journal of public administration research and theory**, v. 20, n. 1, p. 75-89, 2010.

YUKL, Gary A. **Leadership in organizations**. 8th ed. Essex, England: Pearson Education, 2013.



ARRANJOS FLEXÍVEIS DE TRABALHO E O SIGNIFICADO ÉTICO DE SER SERVIDOR PÚBLICO

Sandro Trescastro Bergue

Doutor em Administração pelo PPGA/UFRGS e Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Resumo: O artigo apresenta uma contribuição da filosofia da moral, ou ética, para o processo de transformação de valores conformadores da postura das lideranças e dos servidores em um contexto de trabalho flexível no serviço público. Em um contexto de transformações no mundo do trabalho, os arranjos laborais flexíveis emergem como alternativa, mas exigem dos servidores públicos e lideranças um repensar sobre os valores relativos à organização e à realização do trabalho. Indica-se um conjunto de capacidades e qualidades que ganham destaque nesse contexto emergente, questionando a efetividade das ações de educação nos formatos convencionais destinadas a constituí-las, bem como o esgotamento do discurso gerencial distante da prática. Propõe uma reflexão sobre o significado de ser servidor público, a partir da interpretação sobre o significado de interesse público e da contribuição da ética como atitude crítico-reflexiva incidente sobre os elementos constitutivos da moral dominante, visando a uma transformação consistente e duradoura da ação. Assinala o potencial da ética para a abordagem dos fenômenos da síndrome comportamentalista e da consolidação do especialista, também a partir dos conceitos de racionalidade referente a valores e referente a fins, de ação e comportamento, e segundo as noções de discricionariedade e vinculação.

Palavras-chave: Trabalho flexível; liderança; valores; ética.

***Abstract**: The article presents a contribution of the moral philosophy, alias ethics, in order to the process of transforming values that shape the attitude of leaders and public servants in a context of flexible work in the public service. In a changing the world of work scenario, flexible working arrangements emerge as an alternative, but require public servants and leaders to rethink the values related to the work organization. A set of capacities and qualities that are highlighted in this emerging context is indicated, questioning the effectiveness of education actions in the conventional formats aimed at constituting them, as well as the exhaustion of managerial discourse distant from practice. It proposes a reflection on the meaning of being a public servant based on the interpretation of the meaning of public interest and the contribution of ethics as a critical-reflexive attitude on the constitutive elements of dominant morals, aiming at a consistent and lasting transformation of action. It points out the potential of ethics to address the phenomena of "síndrome comportamentalista" and the consolidation of the "specialist", also based on the concepts of rationality regarding values and referring to ends, action and behavior, and according to the notions of discretion and attachment.*

***Keywords:** Flexible work; leadership; values; ethic*

INTRODUÇÃO

Este ensaio concentra-se em oferecer uma perspectiva alternativa – no mínimo menos comum – de abordagem da seguinte questão: o que faz um servidor público mudar sua atitude em relação ao trabalho que realiza e a transformar o valor público contido no resultado que entrega à sociedade? A formulação assume como pressuposto a intenção de realizar mudanças no serviço público segundo um recorte de gestão cujos contornos delimitam um arranjo laboral emergente de feições mais flexíveis.

Experimenta-se um momento histórico de transformações mais acentuadas em diferentes dimensões da vida, repercutindo em uma potencial inflexão evidenciada no mundo do trabalho e das relações que a partir dele se tecem. O cenário que emerge está, no entanto, em construção, e, neste contexto, o serviço público também vem vivenciando antecipações forçadas de tendências no período recente, com desdobramentos que dependerão das percepções, reflexões e encaminhamentos que se fazem desde já. Trata-se, pois, de um ambiente em sensível processo de reconfiguração e ressignificação de elementos importantes da dinâmica do trabalho, no qual se destacam a centralidade do ser humano em sua expressão integral, os arranjos e os resultados do trabalho, que conformam uma teia de relações cujos pontos nodais exigem condução equilibrada. Nada de novo em essência, mas são elementos que vêm à tona reclamando respostas contextualizadas e, conforme ora se propõe, à luz de um referencial alternativo, a saber, o contributo da Filosofia.

Há, pois, um desafio de conteúdo ético subjacente ao exame e encaminhamentos relativos a todos esses aspectos, que alcança o significado substantivo de ser servidor público. E esse é o ponto de acréscimo fundamental que este texto propõe como alavanca de reflexão e seguimento do debate. Trata-se, assim, em essência, da propositura de um ingrediente a mais e de um convite ao pensar a partir do referencial filosófico.

A gestão, e em particular a gestão de pessoas, tem investigado e buscado respostas envolvendo temas emergentes ou recorrentes no particular espaço do serviço público em escala crescente. Ainda que se reconheça, se refira e se aceite que não existem "receitas" em se tratando de gestão de pessoas, não se podem desconsiderar as expectativas que envolvem esses debates encerrando perguntas – explícitas ou veladas de fundo mais instrumental – do tipo "Como fazer [...]?". A presença de indagações desta natureza se acentua em um cenário de novos desafios e incertezas que se impõe aos gestores e servidores de modo geral.

A pesquisa e a prática no campo da gestão têm trilhado alguns caminhos cujos resultados não têm se mostrado plenamente satisfatórios, ou vêm chegando a pontos de esgotamento a partir dos quais as proposições e respostas passam a soar como convencionais, repetidas, exaurindo-se e, por vezes, deslegitimando-se, notadamente entre os praticantes da Administração Pública.

Outro elemento a moldar este cenário de complexidade é a penetração que os temas de gestão têm encontrado em relação a outros campos do conhecimento, sugerindo o reconhecimento da necessidade de um olhar mais amplo sobre os fenômenos organizacionais e de examiná-los à luz da complexidade, superando os limites impostos pelas fronteiras disciplinares e cercamentos de corporação.

Sustenta-se que se ainda não se alcançou, tende-se ao limite da efetividade das abordagens envolvendo aspectos sobre a dinâmica do comportamento das pessoas no serviço público levadas a efeito segundo uma perspectiva convencional de orientação mais instrumental e de caráter prescritivo. Advoga-se, em face disto, a ativação de uma abordagem alternativa de análise e percurso de intervenção que alcance o conteúdo substantivo e, mais precisamente, o significado ético de ser servidor público, para que a partir desse referencial se possa pensar a ação do servidor público no contexto do trabalho. Faz-se isso também colhendo a oportunidade de que as peculiaridades do momento trazem.

Contribuindo, portanto, para o debate em torno da valorização do serviço e do servidor público na contemporaneidade, propõe-se uma trilha de reflexão que vise ao tratamento de uma das principais angústias dos gestores e servidores públicos, tal como formulada na questão que inicia esta seção introdutória. Na seção seguinte abordam-se os principais desafios que se impõem ao exercício da liderança em um contexto emergente de rearranjos de trabalho orientados por parâmetros mais flexíveis. Segue-se a proposição de uma linha de investigação do fenômeno assentada na reflexão sobre o significado de ser servidor público à luz de uma problematização sobre o que seja o interesse público, e de contribuições trazidas pela Filosofia, em especial amparada no ramo da Ética, também denominada Filosofia da Moral. Considerações finais encerram o ensaio sem a pretensão de esgotar a abordagem e sinalizando trajetórias de ampliação e aprofundamento do escopo do tema.[1]

PROPOSIÇÕES RECORRENTES

O objeto da gestão de pessoas é o sujeito em seu contexto, o que implica assumir a dinâmica e o espaço organizacional como uma construção intersubjetiva e, também por isso, um fenômeno complexo, fluido e multifacetado em seus valores e interpretações a ser percebido ainda em sua dimensão política. Cumpre assinalar, neste particular, os limites que o pensamento conduzido segundo lentes de contornos mecanicistas, de inspiração taylorista e fordista, impõe à gestão de pessoas, notadamente no setor público. [2]

A oportunidade de novo olhar sobre a gestão de pessoas está dada, com especial ênfase em relação às feições de como se pensa o trabalho no serviço público. Isso desde o seu planejamento, que pouca atenção recebeu por ocasião dos sucessivos movimentos tendentes à adoção da gestão de desempenho (BERGUE, 2020), até a construção de um significado de desempenho compatível com uma realidade de arranjos laborais flexíveis, passando-se, evidentemente, por temas transversais como: as capacidades e valores emergentes a delinearem as competências comportamentais, gerenciais e políticas requeridas das lideranças; os espaços para a criatividade e a inovação no trabalho; o redesenho de processos e estruturas de trabalho decorrentes de formatos mais flexíveis e adaptativos; a valorização do aprendizado continuado, entre outros aspectos.

Esses elementos assentam-se, no entanto, em um substrato que se revela tão desafiador quanto relevante e de imperativa atenção, a saber, a autonomia e sua consectária mais evidente – a responsabilidade. Mas este constitui ponto de encerramento deste ensaio, que, por sua vez, propõe-se a iniciar um debate que busca na Filosofia subsídio para inspirar uma inflexão na trajetória de tratamento do tema. Antes, contudo, se aborda os elementos mais recorrentes no discurso gerencial, ainda assim relevantes e dignos de atenção para o constante repensar da gestão de pessoas no serviço público.

Em um contexto de trabalho flexível – que contém o conceito de trabalho remoto e suas variantes terminológicas[3] – há competências para as lideranças e demais membros das equipes de trabalho que se reconfiguram em importância, além de capacidades ou condições outras que

1 As considerações aqui trazidas para reflexão e discussão derivam de informações e percepções colhidas na qualidade de expositor a partir de um recorte de 16 (dezesseis) seminários virtuais envolvendo a temática realizados junto a órgãos e entidades da Administração Pública das três esferas federativas, no período compreendido entre maio e novembro de 2020. A coleta se processou tanto por ocasião das reuniões prévias e preparatórias com os organizadores, quanto nas interações havidas no transcurso dos eventos.

2 Tais influências podem ser reconhecidas a partir de conceitos como a linearidade causal, a fragmentação e especialização do trabalho, a racionalidade instrumental estrita, a expectativa ingênua de objetividade, a formalidade excessiva, a hierarquia coercitiva, a rigidez, a perspectiva descontextualizada de meritocracia, a postura obtusa à criatividade e à inovação, entre outros atributos que conformam essa moldura conceitual tradicional, restringindo a capacidade de compreender a realidade em sua dinâmica e complexidade e, por conseguinte, de agir coerentemente com o interesse público.

3 O trabalho remoto é tomado aqui como uma das expressões – ou componentes – de um arranjo laboral flexível, reconhecendo-se que a execução de trabalho em regime remoto não constitui modalidade aplicável a todas as pessoas, tampouco a todas as atividades e nem o tempo todo. Assenta-se, também, que não se trata de uma panaceia, tampouco de um modismo, uma vez que as experiências havidas tenderão a imprimir sensíveis transformações no mundo do trabalho no setor público.

concorrem para um ambiente de trabalho flexível qualificado.[4] Este cenário emergente sinaliza a atenção para uma pauta de temas, todos inter-relacionados, que alcança, entre outros, a liderança, a centralidade dos sujeitos-servidores, a tecnologia, a inovação e a criatividade, a educação permanente, o valor das entregas em termos de serviço público.

O primeiro e central aspecto a abordar são os componentes que conformam o perfil, o papel e a postura da liderança, impondo-se, de início, o repensar sobre os significados de liderar, de trabalho e de produção de valor que se sustentem em um modelo de trabalho flexível. Superado mesmo em arquiteturas presenciais de trabalho, elementos tais como a desconfiança, a rigidez, a hierarquia, a distância de segurança, a postura coercitiva, o medo de perder espaço e poder, o controle sob a forma de tutela direta e o excessivo apego a expressões simbólicas de poder perdem plenamente o significado em arranjos laborais flexíveis, notadamente naqueles em que o trabalho remoto esteja inserido. Passa-se, em contrapartida, a valorizar mais qualidades relacionadas à humanização das relações e à capacidade de estabelecer enlaces saudáveis de integração e colaboração entre pessoas, equipes e organizações.

Assumem relevo, também, as capacidades de planejamento do trabalho e negociação de condições de consecução das atividades e do alcance de resultados, de estabelecimento de conversações, e de articulação e integração das competências técnicas e políticas, borrando as fronteiras entre a burocracia e a política, reduzindo a ênfase no discurso tecnicista estreito – que mais distancia e isola.[5] Ainda como qualidades emergentes das lideranças, mas que, a exemplo das já referenciadas, se estendem aos demais membros das equipes, tem-se a comunicação e a confiança, estas sensivelmente impactantes sobre o senso de autonomia que constitui um dos esteios dos arranjos flexíveis de trabalho.

O espaço e o estímulo para a constituição de um ambiente fértil à inovação e à criatividade constituem também aspectos transversais aos formatos flexíveis de trabalho e que envolvem diretamente a liderança ao exigir tolerância, aceitação e suporte. Isso representado pela ressignificação e reposicionamento em relação ao tratamento atribuído ao erro, ao fomento à formulação e exposição de ideias, tanto quanto criar condições para que sejam submetidas à aplicação, ainda que inacabadas, consoante o senso de iteração no contexto dos processos de inovação. No curso deste processo criativo, cabe à liderança confiar e valorizar os acertos. Nos processos de conversação, ser capaz de escutar as vozes dissonantes, de enfatizar as convergências e os pontos de contato entre ideias, proposições e pessoas, reconhecendo e fazendo reconhecer que os debates de ideais são salutares, exercitando a capacidade de posicionar os fenômenos em perspectiva e valorizar contribuições, tendo em mente que as pessoas tendem a resistir mais às ideias e não necessariamente às mudanças. (HERNANDEZ; CALDAS, 2001, CHU, 2005).

Entre os eixos tributários deste cenário está a educação profissional, notadamente aquela desenvolvida pelas escolas de governo. O senso de capacitação contida no conceito de trabalho – e não lateral a ele – é um ponto fundamental. Capacitar servidores sistematicamente é uma exigência do serviço público contemporâneo a intensificar-se doravante segundo metodologias ativas, baseada em fundamentos de didática para adultos e profissionais e orientada por processos autônomos de aprendizagem. Isso repercute diretamente na sociedade.

As ações de educação – pensadas segundo uma perspectiva de qualificação do serviço público, orientada pelo interesse público (como valor e não objeto) e para a sociedade – exigem em trajetória ascendente abordagens de formato colaborativo centradas na problematização e na promoção de desacomodações que inspirem e provoquem a reflexão sobre conteúdos pertinentes, contemplando a possibilidade de aplicação das ideias resultantes dos processos de aprendizagem.

Mas nada disso é essencialmente novo nos campos da pesquisa e, tampouco, do discurso gerencial, conformando uma expressão do pop public management (COELHO; MENON, 2018), fenômeno multifacetado em ascensão caracterizado por um arranjo de proposições sofisticadas e envolventes no plano discursivo, mas, de modo geral, pouco efetivas em promover transformações de ação substantivas e, por conseguinte, duradouras. Mas como então se podem promover mudanças consistentes de atitude em relação ao trabalho?



O CONTEÚDO SUBSTANTIVO DE SER SERVIDOR PÚBLICO

Assume-se um momento de inflexão – nem de continuidade, nem de ruptura – na trajetória de desenvolvimento da gestão de pessoas no setor público. E é este, tanto quanto os momentos de crise, que evocam a presença da Filosofia fazendo-a emergir com mais vigor. E que contribuições a Filosofia oferece para a Administração Pública no contexto contemporâneo?

Os ingredientes trazidos na seção anterior, como se disse, são importantes para pensar as transformações em curso e as que se avizinham. São todos, em tese, válidos e pertinentes em sua essência. Nenhum deles, no entanto, prospera e alcança sua plena efetividade sem que se toquem as raízes mais profundas do que influencia a ação e o comportamento humano – os valores. Os valores são tomados aqui como

4 O senso de trabalho flexível é tomado aqui como um arranjo de relações laborais que relativiza principalmente o local e a forma de realizar o trabalho, reconfigurando, por conseguinte, as relações e, particularmente, os instrumentos de gestão – planejamento, execução e controle – do trabalho, com impacto na qualificação das entregas em termos de valor público atribuído. É necessário, entretanto, que o formato do trabalho – continuado, intermitente ou por projetos – seja resultado de um conteúdo substantivo definido por conceitos dotados de significado e valores fundantes que se traduzam efetivamente nas práticas dos agentes.

5 No particular do planejamento e negociação de resultados, ganha relevo a atenção ao valor das entregas, com especial cuidado para o tratamento da produtividade do trabalho, a fim de que se evite a incidência em um novo-taylorismo, no qual a ênfase recai em parâmetros quantitativos de medição de entregas cujos equívocos de dimensionamento podem repercutir em diferentes manifestações, incluindo desde expressões de formalismo até adoecimento das pessoas.

pressupostos, e por vezes conceitos, sobre os quais são tomadas as decisões que moldam as ações; ou "objetos de escolha moral" (ABBAGNANO, 2012). E dentre estes tantos, destaca-se para os fins desta abordagem tão somente um: o interesse público. O desafio está, assim, no processo de aprendizagem capaz de promover a incorporação daquelas capacidades e qualidades em sua substância, o que requer um esforço crítico-reflexivo de assimilação. Nessa perspectiva, tendem a se revelar pouco efetivos, portanto, processos de transformação assentados em metodologias de natureza reprodutivista, focadas em discursos, ainda que mediadas pela melhor tecnologia. Trata-se, pois, de um processo de transformação ativado e produzido internamente, ainda que motivado por evento exterior ao sujeito. Aqui a Filosofia é posicionada como inspiração para pensar o processo de transformação.[6]

Propõe-se aqui, pois, uma reflexão que busca avançar em relação aos percursos teóricos e metodológicos que têm como principais tributários a administração, a psicologia, a sociologia, a ciência política, entre outras tantas de elevada relevância; para fazê-lo a partir de um esforço de aprofundamento do debate sobre a ação e o comportamento humano no contexto do trabalho em organizações públicas à luz da Filosofia, mais precisamente a partir de um de seus ramos mais antigos, superando 23 séculos do pensamento ocidental – a Ética ou Filosofia da Moral.

Tomando-se a imagem do iceberg, tem-se naquela massa uma dimensão aparente e outra oculta sob a linha d'água. É sobre o que se associa ao volume submerso que aqui se trata. O percurso de argumentação parte do que se sugere esteja no ponto mais profundo – o significado substantivo de ser servidor público – cujo tratamento requer uma reflexão sobre o significado de interesse público, e a contribuição da ética, não somente para a construção deste significado, mas, sobretudo, a informar a ação do agente público.

Assim, se não parece razoável assumir que as pessoas mudem sua forma de agir sem antes transformar seu modo de pensar, também se impõe um repensar sobre as crenças e expectativas em relação a como realizar transformações consistentes. Isso requer, repise-se, um profundo questionamento tanto sobre a efetividade das ações de educação cujas metodologias não envolvam uma abordagem crítico-reflexiva que se estenda às raízes das estruturas organizativas do pensamento, quanto em relação à própria ação do agente público. A questão posta de início refere-se ao que faz um servidor público mudar a sua atitude em relação ao trabalho que realiza e ao valor público contido no resultado que entrega à sociedade?

Pensar o senso de valor público inserto nos resultados entregues à sociedade sugere, de início, atenção ao significado de interesse público. Acerca deste conceito, cabe uma reflexão: o interesse público é finalidade da Administração Pública, ou é balizador das ações e decisões dos agentes públicos? Em outros termos: é o que se busca? (Formulação, esta que pressupõe existir um interesse público monolítico ou ideal); ou constitui um parâmetro de referência a sinalizar a conduta – decisão e ação – dos agentes políticos e servidores públicos? Em suma, as ações governamentais devem ser orientadas para o interesse público (objeto), ou pelo interesse público (valor)?

Assume-se, coerentemente com uma perspectiva orientada para a ação, que o interesse público é balizador da decisão e, por conseguinte, da ação. Assim, a ética assume centralidade no exame e na fundamentação das deliberações públicas.

Os conceitos de ética e moral oferecem importantes recursos analíticos para pensar a ação e o comportamento dos agentes públicos, especialmente ao incidir sobre as obrigações e prioridades ditadas pelo interesse público (ética) e positivadas em lei (moral).[7] A ética oferece também importante contribuição para o debate envolvendo os conceitos de ação e comportamento, de racionalidade substantiva e racionalidade instrumental (RAMOS, 1989), e de racionalidade referente a valores e racionalidade referente a fins (WEBER, 2000), tanto quanto podem ser associadas às noções de discricionariedade e de vinculação como categorias de atos administrativos. Mas o que é ética e o que é moral? Como se diferenciam? E que contribuição prática é capaz de dar à gestão?

A Ética – ou Filosofia Moral – é um dos ramos da Filosofia, ocupando-se, predominantemente, de questões que envolvem os valores, a liberdade, a vida, a ação, o homem e seus fundamentos (GILES, 1984). Daí depreende-se que as deliberações públicas e atos da administração ocupam especial lugar no domínio de incidência da ética.

Definições envolvendo a ética e a moral não são incontroversas, conforme afirma Rachels (2013, p. 9), que, citando Sócrates, aproxima a delimitação de uma área do conhecimento que tem como objeto o estudo de "como nós devemos viver' – e por quê".

A moral é o "objeto da ética" (ABBAGNANO, 2012, p. 795). Pode ser entendida como um sistema de normas sociais, expressa em padrões de hábitos, costumes e leis em sentido amplo que conformam determinada coletividade em um dado tempo. A ética, por sua vez, é um processo de reflexão crítica sobre esses postulados morais (ARANHA; MARTINS, 2005). Ética e moral são, portanto, conceitos distintos, mas que se influenciam mutuamente.

Pode-se dizer, também, que a ética molda a moral, pois sobre esta age transformando-a; por isso são conceitos integrados. A ética, portanto, reconhecida a redução, é processo, e a moral é produto do intelecto e da ação.

O exame da ação humana neste ramo da filosofia admite pelo menos três perspectivas, a saber: a ética aristotélica, fundada nas virtudes; a ética utilitarista, ou consequencialista, que coteja os meios e os fins com vistas à obtenção do máximo resultado da ação em termos de prazer (ou minimização da dor), e a ética deontológica, de formulação kantiana, que se assenta no imperativo do dever.

Uma contribuição interessante para o tratamento do tema pode ser também encontrada em uma perspectiva indicada por Dror (1999, p. 176) que assinala a dimensão ética da ação estatal, sugerindo a substituição da raison d'État – razão de estado – pela racionalidade de orientação consequencialista que denomina raison d'humanité – razão de humanidade.[8]

> A principal e mais importante mudança exigida na governância é torná-la mais moral, acima de tudo para atender constantemente a concepções mais elevadas da raison d'humanité. Essa é uma parte integrante da necessária evolução da humanidade. A menos que todos os níveis de governância adotem cada vez mais a raison d'humanité como critério de decisão e meta principal, haverá dissonância crescente entre as exigências humanas de prosperar, enquanto os perigos aumentam e as oportunidades são perdidas. (DROR, 1999, p. 176).

Subjacentes aos sensos de razão de estado e de razão de humanidade expressos no excerto podem ser identificados os conceitos de moralidade e de ética, respectivamente.[9] A articulação dada aos conceitos remete a uma

6 A Filosofia, além da sua dimensão histórica, constitui-se, fundamental e essencialmente, como o pensar a partir de problemas filosóficos, estes sempre abertos e diferenciando-se como tais pela sua intencionalidade. O pensar filosófico assenta-se em uma atitude crítica e reflexiva orientada a alcançar as raízes dos fenômenos investigados.

7 Eis aqui um ponto de relacionamento entre um ramo da Filosofia – a Filosofia da Moral – e os conceitos de comportamento e ação para refletir sobre o significado intrínseco de ser servidor público na sociedade contemporânea. O interesse público é o lugar onde o comportamento moral é trespassado pela ação ética.

8 Dror (1999) refere, a propósito, nove atributos essenciais para uma governança no contexto contemporâneo, a saber, "[...] ser moral, voltar-se para o futuro, basear-se no consenso, ser dinâmica mas seletiva, ter pensamento profundo, ser holística, ser capaz de aprender mas criativa, ser pluralista e resoluta." (DROR, 1999, p. 170).

9 Vale a reflexão acerca do que legitima efetivamente a ação do estado na sociedade contemporânea. Que elementos mais fortemente contribuem para a legitimação da Administração Pública no contexto contemporâneo? O que significa "cumprir a lei" na contemporaneidade? Uma observância irrefletida?

reflexão acerca do que legitima a ação estatal na contemporaneidade. Ou seja, o cumprimento irrefletido da lei em sentido estrito alinha-se ao significado de ética e pode ser considerado coerente com o interesse público? Em que sentido de interesse público?

A apropriação da filosofia da moral no contexto do serviço público alcança também os conceitos de racionalidade instrumental e substantiva (RAMOS, 1989) e os de racionalidade referente a fins e a valores (WEBER, 2000). E com isso remete ao tratamento dos fenômenos do comportamento e da ação (RAMOS, 1989). Especificamente no que concerne ao conceito de comportamento, merecem especial destaque algumas de suas expressões desvirtuadas – a síndrome comportamentalista e a figura do especialista – estas antagônicas ao conteúdo ético de ser servidor público.

O comportamento e a ação são conceitos que diferem nos seguintes termos:

> O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências, (...). Sua categoria mais importante é a conveniência. Em consequência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. [...]
>
> Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta. (RAMOS, 1989, p. 50-51).

O comportamento está baseado no conceito de racionalidade referente a fins proposto por Weber (2000). Referindo-se aos limites que esta atitude mecânica e destituída de reflexão crítica representa, Ramos (1989, p. 51) afirma que o indivíduo, na sociedade de organizações, tornou-se "um ser que se comporta." O senso de comportamento está, então, relacionado também ao de conformidade. A ação, de outro lado, orienta-se pelo interesse público, exigindo uma postura ética, assentada no que Weber (2000) assinala como uma racionalidade referente a valores. É essa racionalidade substantiva (RAMOS, 1989) – ou referente a valores (WEBER, 2000), fundada na ética, que pode superar a síndrome comportamentalista denunciada por Ramos (1989) e resgatar o senso de orientação pelo interesse público. [10]

Assim, ao corresponder à possibilidade de vantagem de natureza pessoal associada a segurança, status ou poder, o comportamento enquanto conformidade, associado ao conceito de legalidade tomado em seu significado mais estreito, irrefletido e refratário às tensões transformadoras do contexto, também favorece a emergência e a consolidação da figura do especialista tal como referida por Motta e Bresser Pereira (2004). Os autores associam ao especialista o significado negativo de um profissional que mantém determinada posição de poder por dominar o emaranhado de normas que envolvem não somente a sua atividade, mas estendendo-se a outros segmentos da Administração Pública, com repercussões variadas.[11]

> O conhecimento dessas normas torna-se, então, algo muito importante, e, daí, para se transformar tais normas, de meios que são, em objetivos, há apenas um passo. [...]. Estas, que se constituíram em instrumentos para a consecução dos objetivos da organização, adquirem subitamente um caráter absoluto. A obediência a elas não é mais relacionada com as vantagens que daí advirão, mas é simplesmente afirmada como obrigatória porque as normas existem. O formalismo se transforma em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado. Não importa que uma série enorme de fatores indique que a norma não é mais válida, ou que se deve abrir uma exceção. O funcionário, com suas viseiras constituídas de regulamentos, permanece inflexível. Ele esquece que uma organização é, antes de mais nada, um organismo vivo, dinâmico, que participa de um ambiente físico e social em constante mutação. Ele esquece que a qualidade primeira de qualquer organismo vivo é sua capacidade de se adaptar, de se ajustar a um mundo em que nada permanece imutável. Esquecendo, ou não levando em consideração tal fato, o funcionário burocrático dota de rigidez, de inflexibilidade a organização, resultando daí ineficiência. (MOTTA; BRESSER PEREIRA, 2004, p. 44-45).

As expressões desvirtuadas de comportamento aqui referenciadas conflitam visivelmente com o interesse público e concorrem para justificar a inação, contribuindo para ocultar inércias funcionais que desviam dos sensos de transparência, de eficiência e de efetividade da ação do Estado. A atitude ética, em contrapartida, dá ânimo e move o serviço público por meio da assunção de uma atitude resolutiva, criativa e inovadora com vistas a qualificar continuamente as entregas para a sociedade. O que parece ser esperado do serviço público alinhado com o interesse público é, portanto, mais ação e menos comportamento.

É, portanto, na lacuna do que também se poderia relacionar à ação discricionária que a criatividade e a inovação encontrariam lugar para prosperar. A relação entre ética e discricionariedade é, a propósito, assinalada por Dobel (2005, p.160) ao referir que "A ação ética na gestão pública funciona discricionariamente. O julgamento discricionário envolve uma dimensão cognitiva de enquadrar uma situação e identificar seu significado." É nesse contexto que se destaca o atributo da autonomia, cujo manejo encerra a correspondente responsabilidade.

Nesse sentido, parece residir na inflexão da legalidade estrita para a ação com maior componente discricionário, assentada no exercício da ética e balizada pelo interesse público, o movimento capaz de conferir substância ao significado de ser servidor público em construção na sociedade contemporânea.

Assumir essa capacidade de autogestão implica reconhecer que, de regra, não seria necessário dizer ao servidor o que deve fazer, ou mesmo como. É preciso, para tanto, conferir-lhe autonomia e responsabilidade. Trata-se de um investimento.

Aos gestores compete criar as condições para que os servidores atuem e que se deposite neles mais confiança. Não tratar o servidor dessa forma – reconhecendo suas capacidades e o comprometimento com o interesse público – implica contribuir para o embotamento do serviço público em um cenário de servidores públicos altamente qualificados e comprometidos com o serviço público.

Assim, a ética enquanto exercício de reflexão radical – alcançando as raízes estruturantes do pensamento – em relação aos fundamentos dos parâmetros morais vigentes na sociedade, e projetadas no serviço público, é uma das condições inarredáveis à transformação da sociedade por intermédio da ação do Estado.[12]

Em síntese, o argumento que se procurou desenvolver para contribuir com o debate pressupõe a assunção de uma postura mais ativa do servidor público, o que requer uma transformação na forma de perceber o serviço público e de se reconhecer enquanto servidor. Consignou-se, também, o potencial que a reflexão filosófica tem para promover essa transformação de forma significativa, e, portanto, consistente.

10 Nesses termos, comportar-se é seguir acriticamente os parâmetros estabelecidos e conformar-se aos parâmetros dados, limitando-se à interpretação estreita do conceito de legalidade. Uma expressão desviada do comportamento é restringir-se rigidamente às atividades prescritas na descrição formal do cargo de investidura. Essa postura pode ser ilustrada pela recorrente fala: "Não faço essa atividade porque não está prevista na descrição de atribuições do meu cargo". Ou pior: "Não estava prevista no 'meu concurso'". Não se advoga, por óbvio, desvios de função, mas o resgate de um conceito mais consistente de cargo público e da natureza estatutária da relação, bem como da competência da Administração Pública para promover também a transformação de cargos (art. 51, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil).

11 Neste particular os autores referem o conceito de "nível mínimo de desempenho aceitável" (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 54).

12 Sociedade e serviço público, apesar de serem conceitos distintos, expressam contextos particulares, mas essencialmente integrados e interdependentes. O serviço público é, assim, um produto da sociedade em seus valores e práticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se não há receitas, ou pouco há de essencialmente novo em termos de operacionalização dos conceitos de gestão referenciados, pode-se dizer que existe um caminho de menor sofrimento pavimentado por experiências e aprendizados anteriores que requerem soluções colaborativas para fins de modelagem de arranjos de trabalho flexíveis. Condiciona este movimento transformador, todavia, uma mudança de mentalidade.

Relativamente à aventada contribuição da reflexão filosófica sobre os preceitos do arranjo moral dominante no serviço público, especial destaque se dá ao papel das lideranças como agentes ativadores do pensar crítico e reflexivo sobre as crenças e valores que moldam os ritos e práticas da Administração Pública contemporânea.

A transformação significativa, capaz de mudar atitudes, e que se opere de modo não coercitivo, é necessariamente um processo interno ao sujeito, exigindo tomada de consciência e vontade autônoma de mudar. Trata-se aqui de posturas e atitudes decorrentes de elementos inconscientes. Estas não se transformam pacificamente pelo discurso, senão pela reflexão crítica e radical sobre os valores e pressupostos subjacentes à ação.

Tanto quanto defendida por Platão a figura do rei-filósofo a governar a polis, no plano organizacional o gestor-filósofo, especialmente diante do desafio de transformar, deve convidar seu interlocutor à Filosofia. Assim produz-se aprendizagem e a subsequente transformação significativa.

Por fim, entende-se que a formulação do problema que inaugura este ensaio tem maior relevância que o tratamento aqui dispensado. Isso porque, coerente com o significado de problema filosófico, não se tem a pretensão de produzir uma resposta fechada, senão iniciar um veio alternativo de discussões (CERLETTI, 2009). Ainda, investigações que explorem em maior profundidade as correntes da ética e suas implicações, tanto quanto diferentes perspectivas de definição acerca do que possa ser entendido como interesse público, entre outros pontos que entrelacem a Administração Pública e a Filosofia, podem se revelar bastante promissores.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires. **Temas de filosofia**. São Paulo: Moderna, 2005.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CERLETTI, Alejandro. **O ensino de Filosofia como problema filosófico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

CHU, Receca. A. Resistir é preciso. In: WOOD JUNIOR, Thomaz (coord.). **Gestão empresarial**: comportamento organizacional. São Paulo: Atlas, 2005.

COELHO, Fernando de Souza; MENON, Isabela de Oliveira. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 151-180, 2018.

DOBEL, Patrick J. Public management as ethics. In: FERLIE, Ewan; LYNN Jr., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford University Press: New York, 2005.

DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar**: informe ao Clube de Roma. São Paulo: Fundap, 1999.

GILES, Thomas Ransom. **O que é filosofia?** São Paulo: EPU, 1984.

HERNANDEZ, José. M. da C.; CALDAS, Miguel. **Resistência à mudança**: uma revisão crítica. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 41, n. 2, abr./jun. 2001.

MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

RACHELS, James. **Os elementos da filosofia moral**. Porto Alegre: AMGH, 2013.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. Da UnB, 2000. v. 1.



SUBMISSÃO DE ARTIGOS PARA A REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Conselho Editorial da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições, convoca, semestralmente, membros da comunidade acadêmica e pesquisadores para participação da seleção e publicação de artigos.

Os artigos deverão ser inéditos e devem ser enviados para pesquisas_ecg@tcerj.tc.br.

Para tanto, os autores devem verificar a conformidade da submissão em relação a todas as normas de publicação divulgadas no portal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, em https://www.tcerj.tc.br/web/ecg/revista-do-tce-rj/normas-para-publicacao.

ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

