



Esplanada dos Ministérios, Bloco T,  
Edifício Sede, 4º andar, sala 434  
CEP: 70064-900 - Brasília/DF.  
e-mail: [pensandoodireito@mj.gov.br](mailto:pensandoodireito@mj.gov.br)



Secretaria de  
Assuntos Legislativos

Ministério da  
Justiça



Secretaria de  
Assuntos Legislativos

Ministério da  
Justiça





Ministério da Justiça  
Secretaria de Assuntos Legislativos

MECANISMOS JURÍDICOS PARA A MODERNIZAÇÃO E  
TRANSPARÊNCIA  
DA GESTÃO PÚBLICA

Volume I

Série Pensando o Direito, nº 49

Brasília  
2013







© 2013 Ministério da Justiça

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

*As informações expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião do Ministério da Justiça.*

**PRESIDENTA DA REPÚBLICA**

Dilma Vana Rousseff

**MINISTRO DE ESTADO DA JUSTIÇA**

José Eduardo Cardozo

**SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS**

**SECRETÁRIO DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E DIRETOR NACIONAL DE PROJETO**

Marivaldo de Castro Pereira

**CHEFE DE GABINETE E GERENTE DE PROJETO**

Priscila Spécie (2011-2012)

Ricardo de Lins e Horta (2013)

**COORDENAÇÃO DA SECRETARIA:**

Gabriel de Carvalho Sampaio

Anna Cláudia Pardini Vazzoler

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Luiz Antônio Silva Bressane

Márcio Lopes de Freitas Filho

Patrick Mariano Gomes

Ricardo Lobo da Luz

Sabrina Durigon Marques

**EQUIPE ADMINISTRATIVA:**

Ewandjoecy Francisco de Araújo

Maria Cristina Leite

**NORMALIZAÇÃO E REVISÃO:**

Hamilton Cezario Gomes

Marina Alvarenga do Rêgo Barros

**DIAGRAMAÇÃO:**

Cledson Alexandre de Oliveira

Geovani Taveira Lopes

**ELABORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES:**

**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA**

Secretaria de Assuntos Legislativos

Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede, bl. T, 4º andar, sala 434

Fone: 55 61 3429.3376/3114

Correio eletrônico: pensandoodireito@mj.gov.br

Internet: www.pensandoodireito.mj.gov.br

Facebook: www.facebook.com/projetopd

Twitter: @projetopd

Distribuição gratuita

Impresso no Brasil / Tiragem: 1ª Edição - 1200 exemplares

Brasil. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos  
Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão  
pública. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- v. 1.  
Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

392 p. : il. – (Série Pensando o Direito, 49)

ISSN 2175-57060

1. Direito. 2. Gestão Pública 3. Concursos Públicos 4. Força de Trabalho 5.  
Contratos Administrativos. I. Título II. Série

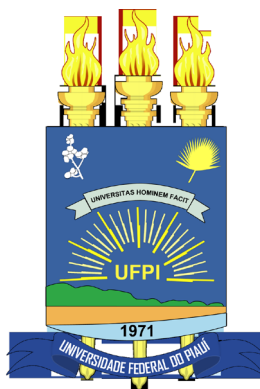
CDU 35.08

CDD 351.81

Catálogo na Fonte – Secretaria de Assuntos Legislativos



## Instituições Pesquisadoras:





PENSANDO O DIREITO, n° 49





# CARTA DE APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

No marco dos seis anos do Projeto Pensando o Direito, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ) traz a público novas pesquisas, com um enfoque empírico e interdisciplinar, sobre temas de grande impacto público e social, contribuindo para a ampliação e o aperfeiçoamento da participação no debate sobre políticas públicas.

O objetivo central das pesquisas do Projeto é produzir conteúdos que possam ser aproveitados no processo de tomada de decisão da Administração Pública na construção de políticas públicas. Com isso, busca-se estimular a aproximação entre governo e academia, viabilizar a produção de pesquisas de caráter empírico e aplicado, incentivar a participação e trazer à tona os grandes temas que preocupam a sociedade.

A cada lançamento de novas pesquisas, a SAL renova sua aposta no sucesso do Projeto, lançado em 2007 com o objetivo de inovar e qualificar o debate, ao estimular a academia a produzir e conhecer mais sobre temas de interesse da Administração Pública e da sociedade e abrir espaço para que a sociedade participe do processo de discussão e aprimoramento das políticas públicas. Essa forma de conduzir o debate sobre as leis, instituições e políticas públicas contribui para seu fortalecimento e democratização, permitindo a produção plural e qualificada de argumentos utilizados nos espaços públicos de discussão e decisão, como o Congresso Nacional, o governo e a própria opinião pública.

O Projeto Pensando o Direito consolidou, desse modo, um novo modelo de participação social para a Administração Pública. Por essa razão, em abril de 2011, o projeto foi premiado pela 15ª edição do Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Para ampliar a participação na construção de políticas públicas, os resultados das pesquisas promovidas pelo Projeto são incorporados sempre que possível na forma de novos projetos de lei, de sugestões para o aperfeiçoamento de propostas em tramitação, de orientação para o posicionamento da SAL/MJ e dos diversos órgãos da Administração Pública em discussões sobre alterações da legislação ou da gestão para o aprimoramento das instituições do Estado. Ademais, a divulgação das pesquisas por meio da Série Pensando o Direito permite a promoção de debates com o campo acadêmico e com a sociedade em geral, demonstrando compromisso com a transparência e a disseminação das informações produzidas.

Esta publicação consolida os resultados das pesquisas realizadas pelas instituições selecionadas nas duas chamadas públicas de 2012. O presente volume está disponível no sítio eletrônico da SAL/MJ (<http://www.pensandoodireito.mj.gov.br>), somando-se assim mais de 50 publicações que contribuem para um conhecimento mais profundo sobre assuntos de grande relevância para a sociedade brasileira e para a Administração Pública.

Brasília, outubro de 2013.

Marivaldo de Castro Pereira





## AGRADECIMENTOS

O Projeto Pensando o Direito não seria possível sem o inestimável empenho dos parceiros da Secretaria de Assuntos Legislativos na execução do projeto. Agradecemos primeiramente ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nas pessoas de Maristela Marques Baioni, Erica Massimo Machado e Lilia Maria Chuff Souto. Estendemos também nossa gratidão ao trabalho de Alessandra Ambrosio, da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE).

O volume que o leitor tem em mãos resulta do árduo trabalho não só das equipes de pesquisa, mas de diversos outros profissionais envolvidos no processo de concepção e elaboração das chamadas públicas, de composição de bancas de seleção de propostas e de avaliação e monitoramento no curso das pesquisas. Para reforçar a interface entre governo e academia, e possibilitar maior troca de conhecimentos, o Projeto inovou ao envolver parceiros de governo em todas as fases de acompanhamento das pesquisas.

Agradecemos, assim, aos servidores Antônio Nóbrega, Roberto Vieira Medeiros e Waldir João Ferreira da Silva Junior (Controladoria-Geral da União), Caio Fabiano, José Cristiano Cruz e Celso Santos Carvalho (Ministério das Cidades), Celina Pereira, Juliano Pimentel Duarte, Mariana Barbosa Cirne e Paula Albuquerque Mello Leal (Casa Civil da Presidência da República), Joaquim José Soares Neto (Universidade de Brasília), Juliana Fernandes Chacpe, Junior Divino Fideles e Sérgio Britto Filho (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA), Maria da Penha Barbosa da Cruz, Marianne Nassuno, Valeria Porto e Yana Faria (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Maria da Piedade de Andrade Couto (Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça), por terem dedicado preciosas horas de trabalho ao aperfeiçoamento das pesquisas do Projeto Pensando o Direito.

Da equipe da Secretaria de Assuntos Legislativos, participaram os servidores Cristiana de Oliveira Soares, Guilherme Augusto Moraes-Rego, Júnia Marília Pimenta Lages, Marcos Alves de Souza, Natália Albuquerque Dino de Castro e Costa, Pedro Magalhães Batista, Raquel Rodrigues Amorim, Renata Cristina de Nascimento Antão e Sabrina Durigon Marques, bem como o consultor Diego Augusto Diehl (PNUD).

Por fim, os trabalhos que resultaram nesta publicação não teriam sido possíveis sem o comprometimento dos consultores Nayara Teixeira Magalhães e Fernando Nogueira Martins Júnior (PNUD).



# SUMÁRIO

Apresentação .....	11
--------------------	----

## PARTE I - Gestão da força de trabalho entre os Entes Federativos da Administração Pública

Sobre a pesquisa .....	15
1. Introdução .....	17
2. Desenvolvimento .....	21
2.1 Resultados .....	21
2.2 Análise Comparativa dos Estatutos .....	26
2.3 Dados Comparativos em Gráficos e tabelas dos formulários recebidos .....	43
2.4 Percepção dos Servidores no Formulário Digital .....	59
2.5 Pesquisa Jurisprudencial .....	61
3. Discussão Crítica e Complexidades na Gestão de Pessoal .....	64
3.1 Modernização e profissionalismo na Administração Pública: da incompletude da última Reforma Administrativa .....	64
3.2 Direito Administrativo e complexidades da gestão pública de pessoal .....	67
3.3 Reflexões sobre Direito e Gestão: seminário Gestão Pública dos Entes federativos.....	70
4. Proposta da Criação do Plano de Gestão da Força de Trabalho .....	79
5. Conclusão .....	81
Referências bibliográficas .....	84
Anexo I - Proposta de Emenda Constitucional	
Anexo II - Projeto de Lei Complementar	

## PARTE II - O Processo Administrativo Disciplinar em uma análise institucional: RFB, INSS e UFRJ

Sobre a pesquisa .....	97
------------------------	----

<b>I - Projeto de pesquisa</b>	
1. Apresentação da Estrutura do Relatório Final .....	98
2. Objeto .....	99
3. Especificação .....	100
4. Problematização e casos .....	101
5. Objetivos .....	102
5.1 Objetivo geral .....	102
5.2 Objetivos específicos .....	102
6. Metodologia .....	103
6.1 Perfil Metodológico .....	103
6.2 Limitação Espacial .....	103
6.3 Critérios Metodológicos Básicos .....	103
7. Plano de trabalho .....	105
8. Equipe de execução .....	106
8.1 Atribuições de Execução .....	106
<b>II - Da Pesquisa Empírica</b>	
1. Quanto aos trabalhos realizados - Questões gerais .....	107
1.1 Núcleo UFRJ .....	108
1.2 Núcleo da RFB – Superintendência Regional da 7ª Região Fiscal .....	115
1.3 Núcleo INSS .....	116
2. Manutenção dos critérios metodológicos da pesquisa .....	117
2.1. Quanto aos critérios de seleção por amostragem .....	117
2.2. Quanto às dificuldades de aplicação do Formulário On-line .....	119
3. Dos resultados obtidos .....	119
<b>III - Conclusões e Propostas Finais</b>	
1. Conclusões Gerais e Específicas da Pesquisa .....	131
2. Os Estágios de Aperfeiçoamento Institucional: a proposta de um modelo .....	136
3. Propostas de Aperfeiçoamento Institucional .....	140
3.1. Propostas em Organização Interna .....	142
3.2. Propostas em Políticas de Gestão .....	144
3.3. Propostas em Alteração Legislativa .....	145
3.4. Proposição de Novos Institutos .....	150



Referências Bibliográficas .....	151
----------------------------------	-----

### PARTE III - Critérios para indenização em processos de desapropriação de imóveis rurais

Siglas e Abreviações .....	157
Introdução .....	161
Materiais e métodos: aspectos epistemológicos, teóricos e técnico-morfológicos .....	165

#### Resultados e discussão

1. Desapropriação por declaração de utilidade pública .....	172
1.1. Desapropriação por DUP – infraestrutura – ferrovia Transnordestina .....	171
1.2. Desapropriação por DUP – Estados Ceará e Pernambuco .....	199
1.3. Desapropriação por DUP para fins ambientais .....	201
1.4. Desapropriação por utilidade pública – infraestrutura – barragens .....	217
1.5. O deslocamento forçado e as questões de gênero geração e raça/etnia .....	223
2. Desapropriação-sanção .....	227
3. As desapropriações e dinâmicas jurisdicionais e legislativas .....	255
3.1. A desapropriação: das normas às práticas jurisdicionais .....	256
3.2. A desapropriação e as dinâmicas legislativas: os casos do passivo ambiental e a reforma agrária e os juros compensatórios na precificação dos imóveis e dos juros compensatórios .....	276
Conclusão .....	282
Referências Bibliográficas .....	288

### PARTE IV - Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?

1. Introdução: o Concurso e suas Ideologias .....	293
1.1 Ideologia .....	293
1.2 As ideologias republicana, burocrática e meritocrática .....	293

1.3 As ideologias acadêmica e profissional, e suas críticas .....	294
1.4 A ideologia concurseira, uma hipótese para o Brasil .....	297
1.5 Plano do trabalho .....	298
<b>2. Os concursos no Brasil: revisão de literatura e metodologia .....</b>	<b>299</b>
2.1 O que sabemos sobre concursos públicos no Brasil? .....	299
2.2 Como aprenderemos sobre os concursos públicos? .....	304
<b>3. Os dados em 698 processos seletivos (2001 a 2010).....</b>	<b>306</b>
3.1 Base de Dados .....	306
3.2 Componentes dos Editais .....	307
3.3 Quem organiza o recrutamento? .....	309
3.4 Quem é Recrutado e como são remunerados? .....	312
3.5 Como são recrutados? .....	314
<b>4. Estudos de caso de dois concursos: INSS e MS .....</b>	<b>320</b>
4.1 Como foi feita a coleta .....	321
4.2 Narrativas sobre os concursos .....	323
4.3 O estudo de casos propriamente dito .....	326
4.4 O caso do Ministério da Saúde .....	334
4.5 O caso do INSS .....	338
4.6 Análise de algumas provas de concursos realizados pelos dois órgãos .....	341
4.7 Algumas questões para pensar as metodologias de avaliação .....	356
4.8 Concurso público: seleção autocentrada ou etapa inicial da vida funcional? .....	358
<b>5. A École Nationale d'Administration como expressão do modelo Francês: uma comparação necessária .....</b>	<b>361</b>
5.1 Comparar, mas como? .....	361
5.2 A "grande escola da República" e seu concurso .....	362
5.3 Alguns números sobre os três concursos .....	368
<b>6. Conclusão .....</b>	<b>371</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>374</b>
<b>Apêndice - Uma proposta de marco legislativo para o Brasil</b>	

# APRESENTAÇÃO

O presente volume I do número 49 da Série Pensando o Direito traz em conjunto os principais resultados de quatro pesquisas das duas chamadas realizadas em 2012, que tiveram como tema comum “Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública”.

A concepção dos editais propostos em 2012 consolidou uma série de discussões mobilizadas ao longo de 2011, com momentos especialmente marcantes de avanços na pauta de inovação e transparência da gestão pública para o Projeto Pensando o Direito e para a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ). No início de 2011, o Projeto foi premiado durante o 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), pela eficácia e eficiência no uso dos recursos para a qualificação, mas principalmente pelo aspecto de democratização da política legislativa. No final do ano, dia 18 de novembro de 2011, a Presidenta da República sancionou a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527), que contou com a participação ativa da SAL/MJ durante todo o período de elaboração do anteprojeto de lei, de política legislativa para as tramitações no Congresso Nacional e de regulamentação pelo Poder Executivo. Nesse contexto, muito restava (e ainda resta) a ser feito para o aperfeiçoamento da gestão pública, também como fator de suma relevância para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Para fortalecer o embasamento à tomada de decisão em políticas públicas voltadas para a melhoria da gestão, a SAL/MJ, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com o apoio da Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e em articulação com outros órgãos da administração pública federal, definiu temas específicos da pauta da gestão pública para a elaboração das chamadas de pesquisa de 2012 pelo Pensando o Direito: superação de desafios no recrutamento e gestão de servidores públicos, na celebração e execução de contratos, nas compras governamentais sustentáveis, na gestão eficiente de bens públicos, entre outros. Em seguida, foram selecionadas propostas de pesquisa com enfoque empírico e interdisciplinar, as quais foram objeto de intenso debate entre representantes de órgãos públicos e as equipes selecionadas.

A primeira pesquisa constante deste volume chama-se “Gestão da força de trabalho entre os entes federativos da Administração Pública”, realizada pela Universidade Nove de Julho – UNINOVE sob a coordenação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Irene Patrícia Nohara. A equipe de pesquisa investigou a questão do dimensionamento dos servidores públicos nas diversas esferas de governo, comparou o regime jurídico dos estatutos dos servidores públicos de 54 entes federativos e mapeou o quantitativo da força de trabalho em função dos vínculos estatutário, celetista e temporário. Foi discutida a complexidade na gestão de pessoal da área pública e enfatizada a necessidade do estímulo à liderança e ao comprometimento da força de trabalho, tendo sido propostas inovações oriundas de um Plano de Gestão

da Força de Trabalho capaz de articular, na Administração Pública, recursos humanos, políticas públicas e orçamento.

Já a segunda pesquisa vai fundo em um dos aspectos relativos aos servidores públicos: a questão disciplinar ou correicional. O trabalho da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro – FND/UFRJ, coordenado pelo Prof. Dr. Carlos Alberto Pereira Bolonha das Neves e nomeado “O processo administrativo disciplinar em uma análise institucional: RFB, INSS e UFRJ” trata da utilização desse instrumento processual em três instituições, quais sejam, a Receita Federal Brasileira, o Instituto Nacional de Seguridade Social e a Universidade Federal do Rio de Janeiro. O foco da análise também se voltou para a construção de propostas que otimizem o procedimento administrativo-disciplinar, com vias a resguardar os direitos do servidor processado enquanto se buscar tornar mais eficiente a gestão de pessoas na Administração Pública.

A terceira pesquisa do volume foi empreendida sob coordenação da Profa. Dra. Maria Sueli Rodrigues de Sousa, com sua equipe da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI), e tem como título os “Critérios para indenização no processo de desapropriação de imóveis rurais nos estados do Piauí, Ceará e Pernambuco – os casos de desapropriação-sanção, declaração de utilidade pública e para fins ambientais”. A pesquisa traz uma análise das profundas diferenças nos procedimentos de fixação indenizatória em situações de desapropriação feitos pelo INCRA, pelo DNIT/SETRANS e pelo ICMBio/IBAMA, comparando, jurídica, administrativa e sociologicamente, como os direitos de cidadãos (ãos) envolvidas (os) nos processos são garantidos – ou violados.

Por fim, a quarta pesquisa, desenvolvida pela Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV Direito Rio) e da Universidade Federal Fluminense (UFF), é denominada “Processo seletivo para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?”. Coordenada pelo Prof. Dr. Fernando de Castro Fontainha, a investigação recai sobre a forma de recrutamento de funcionários públicos de carreira, as ideologias que perpassam esse processo, o que pensam os gestores públicos que lidam com o tema, e como o modelo brasileiro de seleção dessa natureza se assemelha e pode ser contrastado com o modelo francês.

Os trabalhos aqui reunidos são exemplos de como a metodologia científica levada à sério, com autonomia, em investigações de caráter empírico e aplicado em matéria não estritamente jurídica, podem contribuir para renovar a reflexão sobre a gestão pública brasileira. Esperamos que o presente volume seja de grande valia à Administração Pública, aos seus gestores, à política legislativa, aos estudiosos e a todos interessados no assunto. Boa leitura!

Priscila Spécie  
Gerente do Projeto (2011-2012)

Ricardo de Lins e Horta  
Gerente do Projeto (2013)


Nayara Teixeira Magalhães  
Consultora do PNUD

Fernando Nogueira Martins Júnior  
Consultor do PNUD



# PARTE I

## Gestão da força de trabalho entre os Entes Federativos da Administração Pública



**Instituição Pesquisadora:**

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO (UNINOVE) – PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

**Coordenação:** Irene Patrícia Nohara<sup>1</sup>

**Equipe de pesquisa:**

Vladmir Oliveira da Silveira

Samantha Ribeiro Meyer Pflug

Daniela Almeida Bittencourt

Liziane Parreira

Rodolfo Luiz Maderic Richardo

Anderson Nogueira Oliveira

Erika Megumy Tsukada

Glaucia Cobellis

**Colaborações especiais:**

Luiz Carlos Parreira Júnior - TI

Marcos Toyotoshi Maeda – Estatística

---

<sup>1</sup> Livre-Docente, Doutora pela Universidade de São Paulo e Professora-Pesquisadora do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho - Uninove.

## SOBRE A PESQUISA

A proposta central da pesquisa foi analisar, por meio da combinação de diversos métodos, a gestão da Força de Trabalho dos entes federativos da Administração Pública, visando construir propostas de aprimoramento normativo dos regimes jurídicos analisados e das políticas de gestão pública orientadas ao objetivo de modernização administrativa a partir da análise do regime jurídico e dos planos de carreiras das Administrações direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Os desafios enfrentados pela pesquisa não foram poucos. Primeiramente, apesar de a proposta, conforme a configuração do Projeto Pensando o Direito, não ter sido precipuamente a pesquisa da teoria, mas envolver aspectos normativos, empíricos e jurisprudenciais, deve-se advertir que ela não subtraiu a abordagem teórica, sendo este um componente relevante que alicerçou, na medida do possível, a análise dos demais métodos empregados.

Um dos pressupostos teóricos fundamentais da pesquisa é a concepção de que a pretensão de **modernização** da máquina administrativa, que é composta por agentes públicos, não pode se distanciar da noção de **desenvolvimento** presente na Constituição de 1988. Por conseguinte, foi dado foco a uma proposta de modernização sustentável com os valores emancipatórios e de proteção social da Constituição da República Federativa do Brasil.

Diante do elevado número de entes federativos no Brasil, sendo ilustrativa deste fato a criação, em 1º de janeiro de 2013, de mais cinco Municípios, perfazendo no Brasil o número de 5.570 municipalidades (IBGE, 2013), houve a delimitação do campo de pesquisa empírica a partir da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e Municípios localizados em Capitais de Estados. Esta partiu, portanto, do mapeamento normativo comparativo dos estatutos dos servidores públicos de 54 entes federativos, no somatório da União aos 26 Estados-Membros, o Distrito Federal e os 26 Municípios localizados em Capitais de Estados, ressaltando o que cada estatuto contemplaria de diferencial em relação aos congêneres.

Também foi feita pesquisa qualitativa, com base na jurisprudência dos tribunais superiores, para identificar limites e possibilidades de utilização dos regimes de pessoal pelos entes federativos. Neste item, houve ênfase no sentido conferido ao **regime jurídico** único, haja vista a tentativa de sua extinção pela Emenda Constitucional no 19/98 e sua restauração, em 2007, por deferimento de cautelar com efeitos ex nunc em ação direta de inconstitucionalidade (ADI – MC 2135).

Na sequência, foram realizadas duas pesquisas empíricas: a primeira com base em formulário quantitativo, enviado a todos os entes federativos pesquisados, tendo





sido solicitadas diversas informações sobre a quantidade de servidores e a promoção e investimentos existentes nas carreiras; e a segunda utilizou-se de formulário eletrônico denominado “servidores(as) pelos servidores(as)”.

A ideia do formulário eletrônico, em versão digital de rápido preenchimento, direcionado ao servidor público, inspirou-se na vontade de produção de dados bottom-up, isto é, com ponderações de ordem mais democrática. Partiu-se da concepção de que a proposta de alteração, tanto da política de gestão como do regime jurídico dos servidores, deveria considerar as percepções destes para alcançar maior grau de legitimidade.

Em suma, para transcender os cânones da pesquisa tradicionalmente encontrada na área jurídica, sendo esta uma contribuição particularmente incentivada pelo Projeto Pensando o Direito, houve a tentativa de superação da insuficiente análise jurídico-formal dos institutos a partir da utilização simultânea de múltiplos métodos, tais como a análise jurisprudencial qualitativa e, principalmente, a coleta e análise de dados em pesquisa empírica. Esta última foi feita com a intenção de municiar as escolhas dos gestores públicos da Força de Trabalho das diversas Administrações Públicas com análises e dados comparativos e atualizados.

A partir da pesquisa, foram formuladas sugestões de alteração legislativa e de dispositivos constitucionais, via Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar e de alguns aspectos que poderiam ser aprimorados no estatuto dos servidores públicos federais. A principal contribuição inovadora do trabalho foi a sugestão da criação de um mecanismo jurídico, de previsão constitucional, denominado **Plano de Gestão da Força de Trabalho**, para tornar as práticas administrativas de gestão dos servidores públicos mais racionais, planejadas e, portanto, meritocráticas.

Espera-se ter contribuído com material apto a qualificar o debate sobre as alterações legislativas possíveis futuras Reformas Administrativas do Brasil no século XXI, que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores públicos. As propostas sugeridas foram construídas para serem sustentáveis e eficazes na transformação social que o Estado Brasileiro merece vivenciar, em consonância com o projeto de desenvolvimento da vigente Constituição.

Por fim, deve-se registrar o mais profundo agradecimento à qualificada e visionária equipe da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, encabeçada pelo Ilustre Secretário Marivaldo de Castro Pereira, com especial destaque a Priscila Spécie e Nayara Teixeira Magalhães, pelo apoio em todas as etapas da pesquisa, bem como aos juristas e gestores que participaram do seminário **Gestão Pública dos Entes federativos: desafios jurídicos de inovação e desenvolvimento**, realizado nos dias 3, 4 e 5 de outubro de 2012 na Universidade Nove de Julho, cujos Anais serão disponibilizados como produto da reflexão estimulada pelo presente material.

São Paulo, 18 de fevereiro de 2013.



# 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório contempla a síntese da pesquisa denominada *Gestão da Força de Trabalho entre os Entes federativos da Administração Pública*, selecionada na Convocação Especial nº 001/2012, objetivando fomentar análises acerca de mecanismos jurídicos para modernização e transparência da gestão pública.

O objetivo geral foi investigar a gestão da Força de Trabalho dos entes federativos das diversas Administrações Públicas brasileiras, visando, a partir da abordagem do regime jurídico presente nos respectivos estatutos, cotejados com diversos planos de carreiras, construir propostas de aprimoramento normativo para a temática. Também se objetivou confrontar algumas insuficiências da abordagem tradicional do Direito Administrativo em relação às necessidades práticas da gestão pública de pessoal, na pretensão de estimular melhorias no desempenho organizacional público.

Trata-se de assunto de extrema relevância, porquanto se entende universal o desejo de reformar o Estado para imprimir-lhe maior eficiência, sendo este um desígnio também associado ao intento de modernização da máquina administrativa. Mas, para alterar o desempenho do Estado, não basta modificar apenas suas estruturas; especial foco deve ser dado ao elemento humano que compõe a Força de Trabalho das Administrações Públicas: os servidores públicos.

A contextualização da temática ocorre porque a última reforma administrativa, realizada na década de noventa, foi incompleta e incapaz de estruturar um molde de desenvolvimento potencial dos servidores públicos que respeitasse a dignidade e a importância dos mesmos. Pelo contrário, houve ênfase punitiva na proposta constitucional de avaliação de desempenho.

A presente proposta toma por pressuposto que o projeto de modernização das estruturas administrativas, que é indissociável da discussão do regime jurídico dos servidores públicos, deve ser alinhado ao projeto de desenvolvimento da Constituição de 1988. Assim, mesmo com a sugestão de inserção de novos dispositivos constitucionais, foi constante o cuidado dos pesquisadores em não modificar avanços propositadamente desejados pelos constituintes, para que a proposta resultasse em sugestões harmônicas com os valores republicanos e democráticos e que estimulasse o trabalho eficiente por critérios de meritocracia, sendo respeitado o *princípio do não retrocesso* em conquistas sociais já alcançadas.

Não foram poucos os desafios ao longo da realização desta pesquisa. Inicialmente, deve-se mencionar que tratar de gestão da Força de Trabalho das Administrações



Públicas envolve tomar consciência de diversas complexidades, sobretudo no tocante aos pressupostos encontrados no Direito Administrativo.

Algumas das principais dificuldades enfrentadas no trato do tema foram a pouca porosidade e o escasso entrosamento entre as abordagens do Direito Administrativo brasileiro e da gestão pública do ponto de vista teórico. Apesar dos muitos avanços na Administração, principalmente quanto ao estímulo comportamental por um trabalho eficiente, o Direito Administrativo ainda é influenciado por uma visão impessoal da burocracia, sendo o servidor público absorvido numa atmosfera pretensamente neutra da normatividade estatal, que pairaria, hipoteticamente, acima de uma massa mais ou menos indistinta de agentes públicos.

Colabora com o desenvolvimento de tal atmosfera teórica, que repercute nas práticas, um resquício positivista na abordagem do Direito Administrativo, sendo deixada de lado a multiplicidade de enfoques em nome de um conceito hermético de legalidade administrativa. Soma-se a isso a chamada Teoria do Órgão, que enxerga os atos dos agentes públicos como manifestações por imputação de uma pretensa vontade estatal/legal, o que dissemina a falsa ideia de que o profissionalismo do servidor público estaria relacionado a uma ação neutra e anônima de um ocupante de cargo público cujas funções seriam todas pré-programadas de forma estanque em estatutos e planos de carreira.

Em suma, o Direito Administrativo contemporâneo não pode reforçar o estereótipo moderno do ser humano como um dente substituível de uma engrenagem na qual não é possível qualquer interferência, uma vez que as atribuições já estariam arquitetadas por um ordenamento distante e inflexível. Trata-se de visão ultrapassada e pouco adequada à agilidade que as organizações públicas demandam nos tempos atuais. Para evitar riscos ou mesmo se adaptar à velocidade exigida pelas transformações sociais e tecnológicas, demanda-se do Estado muito mais do que um funcionamento industrial, como era o exigido das organizações da primeira metade do século passado.

Por conseguinte, houve esforço direcionado à identificação de aspectos limitadores de alguns dos pressupostos fortemente presentes no discurso do Direito Administrativo, sendo necessário ressaltar que os servidores devem ser considerados em sua dignidade humana, o que implica estimular-los a um melhor desempenho, considerando suas habilidades e competências, o gosto pelo trabalho em equipe, a postura criativa e adaptável às novas demandas de uma sociedade em rápida transformação. O rendimento dos servidores deve ser ponderado também em função das limitações materiais e humanas presentes nas organizações públicas.

Entretanto, se, por um lado, o Direito deve compreender as necessidades da gestão de pessoas, por outro, a gestão pública não pode ser mais fomentada à margem do Direito Administrativo, pois os sistemas de controle, inclusive jurisdicional, foram engendrados para corrigir ações administrativas dissonantes do regime jurídico administrativo. Neste ponto, os mecanismos jurídicos de controle acabam influenciando a gestão pública, como foi

concluído em pesquisa publicada no volume de número 33 do Projeto Pensando o Direito.

Outro entrave reconhecido na elaboração deste estudo é o fato de que não há uma, mas diversas Administrações Públicas, dada a estrutura federativa brasileira. Portanto, para a equipe cotejar os diversos estatutos, houve a necessidade de delimitação do objeto de pesquisa em 54 entes – quais sejam: a União, os 26 Estados-Membros, o Distrito Federal e os 26 Municípios sedes de Capitais de Estados – por ser inviável aos pesquisadores, em poucos meses, cotejar, por exemplo, os estatutos dos servidores de 5570 Municípios brasileiros.

A análise comparativa foi facilitada pelo fato de haver certa padronização, ditada pela Constituição da República Federativa, no desdobramento das características do regime jurídico aplicável aos servidores públicos. Mas a pesquisa não se restringiu à análise comparativa das determinações normativas da gestão da Força de Trabalho; foram utilizados a análise qualitativa jurisprudencial do regime jurídico único e o método empírico.

A pesquisa qualitativa, com base na jurisprudência dos tribunais superiores, procurou identificar possibilidades e limites jurídicos conferidos pelo Judiciário ao regime de pessoal. Neste item, foi dado destaque ao sentido conferido ao regime jurídico único, tendo em vista a tentativa de sua extinção pela Emenda Constitucional nº19/98 e sua restauração, em 2007, pela ADIn – MC 2135.

As duas pesquisas empíricas tomaram por base um formulário quantitativo, que foi direcionado às Secretarias de gestão de pessoal ou órgãos congêneres dos 54 entes pesquisados e um formulário qualitativo, voltado para o entendimento, entre outros assuntos, do que o servidor pensa das políticas de capacitação da Força de Trabalho.

O formulário quantitativo contemplou os seguintes aspectos: o total de servidores; as três carreiras com maior número de integrantes; quantitativo de servidores em função de faixas de remuneração; duração e características da jornada de trabalho; mecanismos de promoção; controle dos resultados; quantidade de servidores em função da formação; número de servidores com ensino superior que ocupam cargo de ensino médio; presença de programas de capacitação e suas características; quantitativo de servidores revertidos no último ano; número de servidores gozando licença-saúde; e as três carreiras que mais possuem servidores readaptados.

Por sua vez, o formulário eletrônico, intitulado “servidores(as) pelos servidores(as)”, foi estruturado para ser de rápido preenchimento. Partiu-se da concepção de que a proposta de alteração, tanto da política de gestão como do regime jurídico dos servidores, deveria considerar as percepções destes para alcançar maior grau de legitimidade. Houve perquirição, em âmbito digital, acerca do grau de satisfação com as condições de trabalho; os principais problemas identificados na carreira; o motivo escolhido para ser servidor(a); a pretensão de mudar de carreira; a adequação do cargo ocupado com a formação; a percepção sobre os programas de capacitação ofertados; e, também, a



avaliação pessoal sobre o discurso de que o servidor público seria menos eficiente do que o trabalhador da iniciativa privada.

A maior dificuldade na realização da pesquisa se deu, conforme será demonstrado, na morosidade e aparente falta de empenho com que a equipe se deparou na coleta de dados nos órgãos de gestão de pessoal dos entes pesquisados. Apenas o Estado de Minas Gerais apresentou o relatório após poucas semanas da solicitação inicial, e quase três quartos dos entes pesquisados, apesar do contato via **e-mail**, telefonemas diversos e carta registrada, não apresentaram os dados solicitados, mesmo com cinco meses de cobranças contínuas e, em muitos casos, desgastantes. Houve, inclusive, recusa, por parte da Diretoria de Recursos Humanos de Palmas/TO – SEPLAG, de acesso aos dados solicitados.

Este fato prejudica a produção de um material empírico completo, sem lacunas em relação ao universo dos entes pesquisados, mas reforça a proposta defendida da necessidade inarredável de planejamento e de tornar transparentes os dados sobre o contingente e as características da Força de Trabalho das administrações dos entes federativos. A pesquisa teria sido menos dificultosa se os órgãos de gestão tivessem à mão um inventário pormenorizado de sua Força de Trabalho, o qual não parece existir, haja vista que muitos dos formulários enviados retornaram de forma incompleta.

Outra dificuldade encontrada pela equipe foi o fato de que, não obstante a disseminação do formulário eletrônico por redes sociais, mala direta para milhares de servidores, sindicatos, boletins eletrônicos, houve apenas 158 respondentes. Mesmo com a ressalva de não ser a amostragem esperada, tendo em vista a dimensão do universo pesquisado, os resultados da pesquisa digital serão analisados e problematizados, pois eles foram de espontâneo preenchimento.

Para suprir algumas deficiências da pesquisa empírica, uma fonte importante que municiou os pesquisadores de aporte de informação, no tocante às tendências e necessidades na gestão da Força de Trabalho, foi o seminário *Gestão Pública dos Entes federativos*, que contou, sobretudo no minifórum de escolas de governo, com o relato de gestores públicos engajados na capacitação dos servidores, sendo as reflexões registradas em anais entregues à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. O Seminário congregou juristas e gestores com ampla experiência e reconhecimento público, os quais contribuíram com reflexões que inspiraram a discussão de 35 pontos-síntese dos rumos da gestão pública eficaz e do Direito Administrativo do futuro.

Acerca das sugestões de alterações normativas, houve a formulação de: (1) uma *Proposta de Emenda à Constituição* que contempla a criação do *Plano de Gestão da Força de Trabalho* aplicável às administrações de todos os entes federativos, tornando obrigatório e periódico o planejamento estratégico; (2) um *Projeto de Lei Complementar*, que regulamenta em caráter nacional o assunto, respeitando a autonomia dos entes federativos; e (3) sugestões para o aperfeiçoamento do Estatuto Federal dos servidores

públicos, Lei nº 8.112/90, embasadas nos dados analisados pela pesquisa normativa e em sintonia com a proposta de alteração constitucional.

## 2. DESENVOLVIMENTO

O capítulo concernente ao desenvolvimento da pesquisa será iniciado com a apresentação dos principais resultados para depois partir para a descrição das pesquisas de comparação normativa, dos dados quantitativos da Força de Trabalho dos entes, do formulário eletrônico respondido pelos servidores e da jurisprudência qualitativa dos tribunais superiores, sendo a discussão teórica e crítica feita na sequência.

### 2.1 Resultados

Como o desenvolvimento da pesquisa abarcou diversos métodos, os resultados variaram em conteúdo.

Do ponto de vista do produto voltado ao aperfeiçoamento da gestão, conforme será exposto no item 3.3, houve a formulação de 35 pontos sobre *os rumos da gestão pública eficaz e o Direito Administrativo do futuro*, resultantes das reflexões e debates entre os 20 expositores que participaram do seminário *Gestão Pública dos Entes federativos: desafios jurídicos de inovação e desenvolvimento*.

O seminário desdobrou-se em: (1) três palestras magnas noturnas; (2) quatro painéis multidisciplinares, estruturados nas seguintes temáticas: (a) *limites jurídicos de gastos e gestão estratégica*; (b) *transformações da burocracia, complexidades da gestão e reflexões sobre o papel do Estado*; (c) *remuneração e desafios de (re)regulação dos servidores públicos*; e (d) *Federalismo, greve no serviço público e regime jurídico*; e (3) o minifórum de escolas de governo, com o relato de expertos em capacitação de servidores públicos.

A pesquisa empírica quantitativa resulta em dados que demonstram o predomínio de servidores estatutários, havendo, no Estado de Minas Gerais, um equilíbrio dos estatutários com temporários e admitidos estáveis. Também foi identificada a predominância de salários de até 4.000 reais, sendo que as maiores remunerações foram variáveis nos Municípios e Estados pesquisados. As jornadas de trabalho também são variáveis, com destaque para Aracajú, que declarou que 95% dos servidores trabalham em jornadas de até seis horas. Quanto à formação, predominam o ensino superior e o médio, destacando os mais de 20% de especialistas em Minas Gerais e no Distrito Federal. Também foi surpreendente observar que 9,3% dos servidores da União possuem Doutorado.



Dos 54 entes que foram convidados a participar da pesquisa, pouco mais de um quarto enviou formulários preenchidos; ainda assim, muitos vieram de forma incompleta. O formulário eletrônico voltado para os servidores contou com apenas 158 respondentes espontâneos, sobressaindo o fato de que metade deles entende que os programas de capacitação oferecidos pela respectiva repartição pública são insuficientes e, ainda, 21,5% classifica tais programas como péssimos.

Tais dados podem ser refletidos à luz de uma observação feita por Fábio Mauro de Medeiros, Diretor da Centresaf, no minifórum da Escola de Governo, segundo a qual existe uma grande demanda de capacitação de servidores, o que ocorre pelas frequentes alterações legislativas acrescidas de novas orientações nas políticas públicas dos diferentes Governos.

Os servidores em geral sentem a necessidade de conhecer a legislação para que tenham certeza e segurança de que realizam suas atividades cotidianas sem o cometimento de irregularidades. Todavia, nem sempre chamar os melhores juristas da área para capacitá-los para novas legislações e procedimentos verte em melhorias efetivas nas práticas administrativas. Como a Escola de Administração Fazendária (Esaf) costuma passar avaliações ao término dos variados cursos de capacitação que promove, constatou-se que diversos servidores sem formação jurídica acabam não tendo compreensão o suficiente para aplicar os conhecimentos transmitidos com profundidade por palestrantes que são referência na área técnica.

Pelo relato de Medeiros, os servidores públicos ficam satisfeitos pelo contato com as palestras, reconhecendo que são de grande qualidade, mas foi identificado que eles nem sempre conseguem aplicar os conhecimentos transmitidos com segurança, provavelmente devido à falta de domínio e formação técnica na área jurídica, que tem as suas peculiaridades.

Para suprir tal lacuna, a Esaf aplica medidas complementares como, por exemplo, criação de material didático ou desenvolvimento de cursos voltados às necessidades práticas do cotidiano dos servidores que capacita.

Também Maria de Fátima Infante, Doutora em Economia pela Unicamp e responsável pela estruturação dos cursos da Escola de Governo de São Paulo da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) de 2003 a 2007, completou o relato com a seguinte conclusão, transcrita nas mais de duzentas páginas de desgravações dos anais do seminário ***Gestão Pública dos Entes federativos***<sup>1</sup>:

A área jurídica tem crescido muito, os procedimentos têm ficado muito complexos e a insegurança do gestor público faz com que a área jurídica

1 Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/04/Obra-ANAIS-UNINOVE.pdf>





cresça muito, porque para um dirigente do setor público, que pode incorrer em procedimentos que não lhe agrada, o desconhecimento gera muito desconforto. Isso tem levado a que os advogados, vocês, têm tido uma expressão maior dentro da máquina pública, o que traz para vocês talvez uma responsabilidade maior, pois vocês estão nos assessorando e vão precisar nos assessorar mais, não numa visão jurídica restrita, mas numa visão de gestores públicos, nós precisamos dos parceiros e não dos advogados. É um pouco essa a mensagem que eu gostaria de deixar, porque eu venho vivenciando essa prática dos advogados, mesmo na PGE, que é uma parceira fundamental, inúmeros procuradores da PGE têm hoje uma visão tão avançada que eles contribuem para a inovação no setor público, porque a gente precisa responder às necessidades que estão aí, e às vezes a gente precisa criar coisas novas, o que, dentro da Administração Pública implica em criar procedimentos novos, regramentos novos, enfim, e é disso que a gente precisa: da área jurídica jogando a favor da inovação, para responder melhor às necessidades da população.

Diante do fato de que apenas 14 Secretarias de gestão dos entes federativos responderam aos formulários requisitados e de que, na maior parte destes, os dados solicitados não foram integralmente preenchidos, a conclusão dos pesquisadores foi a necessidade de criação de um mecanismo jurídico que torne efetivamente acessível a dimensão e as características da Força de Trabalho das administrações públicas.

Esta informação deve estar acessível não só à população ou à comunidade Acadêmica, de forma mais específica, mas, principalmente, aos demais órgãos do Estado. Foi, então, pensada a seguinte solução: propor a obrigação jurídica de criação, por todos os órgãos, de um inventário pormenorizado do quantitativo de sua Força de Trabalho, bem como de suas características. Este documento cogente auxiliaria não só no planejamento estratégico da utilização dos servidores, mas também na articulação da Força de Trabalho disponível com as políticas públicas discutidas, no contexto das atribuições funcionais dos servidores.

Em suma, os dados empíricos revelaram que falta, além da adequada capacitação da Força de Trabalho, principalmente o planejamento estratégico. Se as Secretarias de gestão de pessoal levam meses para levantar dados sobre quem são os seus servidores e suas respectivas capacitações, tal fato é um elemento indicativo de que a maioria delas não dispõe de bancos de dados completos e sistematizados ou, ainda, se dispõe, não aprecia compartilhá-los com a comunidade Acadêmica, o que é igualmente preocupante.

Ora, posto que as políticas públicas e prioridades da Administração Pública são alcançadas não apenas com os bons projetos ou com recursos disponíveis, mas também com a articulação de tais projetos e recursos com ações estratégicas daqueles que irão executá-las, que são os servidores públicos, a conclusão da equipe foi sugerir a criação do denominado *Plano de Gestão da Força de Trabalho*.

Trata-se de mecanismo jurídico fundamental para a coordenação da Força de Trabalho, contribuindo para gerar maior eficiência na atuação estatal. O *Plano de Gestão da Força de Trabalho* foi inspirado nas leis orçamentárias, para que seja democrático, periódico, dialogado e garanta a participação de associações representativas – como sindicatos de servidores.

Já que, de acordo com o art. 174 da Constituição, o planejamento é *imperativo* para o setor público, concluem Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz: “a partir da vigência da Constituição de 1988, o Estado obrigatoriamente deve ter uma política planejadora para todos os seus setores, para a Administração direta e para a Administração indireta” (NETO; QUEIROZ, 2011, p. 693).

Conforme a obra *Direito Administrativo Econômico*, planejamento é um processo dinâmico e que, portanto, deve envolver a continuidade, tendo em vista que, na execução do planejado, há alterações no cenário inicial, o que exige dos gestores públicos a necessidade de revisão e ajuste de metas e medidas à nova conjuntura, para o adequado enfrentamento das circunstâncias e melhor atendimento dos interesses públicos (NOHARA, 2011, p. 1235).

Considerou-se, portanto, fundamental a articulação da realidade de planos nacionais e regionais de desenvolvimento, assim como o planejamento dos gastos e sua associação a deliberações prioritárias que ocorrem no âmbito da discussão orçamentária. Ainda, um planejamento periódico também da gestão da Força de Trabalho do Poder Público, a partir da exigência da criação e disseminação de um inventário pormenorizado – obrigatório para as Administrações de todos os entes federativos – da situação funcional dos servidores públicos, a partir do qual haveria condições de se controlar e deliberar sobre o uso racional dos recursos humanos presentes nos órgãos públicos.

A equipe entendeu que esta solução seria uma forma adequada de: (a) minimizar o impacto do legado patrimonialista no uso dos cargos e funções públicas, na chamada desorganização dos serviços (LEAL, 1975, p. 24), em que predomina a ausência de obrigatoriedade no planejamento; e, ainda, (b) tornar mais democráticas e dialogadas as formas de estabelecimentos gerais, por meio de cotas, das políticas de gestão de pessoal, cujo uso resguardaria, também, uma margem de discricionariedade aos órgãos próprios de gestão de pessoas.

Não se trata de o Legislativo se imiscuir nos assuntos do Executivo, mas da criação de um mecanismo no qual o Executivo compartilhe com outras instâncias, de forma estratégica, a maneira como promove ou pretende promover a gestão de sua Força de Trabalho, sendo este, em realidade, o cerne da articulação dos freios e contrapesos (*checks and balances*), uma vez que não é defensável no Estado Contemporâneo uma separação estanque entre os Poderes, reforçando-se os sistemas de controle. Onde há planejamento, é possível haver controle social, mesmo que de orientação, sendo este preferível ao controle focado na punição.

Nesta perspectiva, é conhecido o raciocínio de Montesquieu<sup>2</sup> (1748) no sentido de que *“c’est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir, a tendance à en abuser. Tout homme va jusqu’à ce qu’il trouve des limites”*, isto é, é uma experiência perene que toda pessoa que tem poder tende a abusar dele, pois a ação humana vai de encontro a limites.

O questionamento que surge frente ao exposto é: deixar os órgãos de gestão de pessoal com uma “carta branca” para conduzirem suas atividades de forma meramente legalista ou política, na pior acepção de tais palavras, ou criar um mecanismo jurídico que abra a “caixa preta” da gestão de pessoas no setor público, organize os dados de forma criteriosa e ainda demonstre periodicamente que o uso dos recursos humanos é estrategicamente articulado com as políticas públicas e com a discussão dos recursos orçamentários disponíveis para tanto?

Escolhemos esta segunda opção como mais acertada em comparação com os limitados planos de “exoneração” voluntária; redução do funcionalismo ou corte de direitos; flexibilização da estabilidade – que foram estratégias valorizadas pela última Reforma Administrativa, a qual, conforme será exposto, se voltou mais ao ajuste fiscal propriamente dito do que à capacitação e valorização da Força de Trabalho existente na Administração Pública, o que demandaria investimentos.

É melhor aproveitar racionalmente do que se dispõe, de forma tática e respeitadora da dignidade e do regime jurídico dos servidores públicos. Pensando nisso, houve a estruturação de uma Proposta de Emenda à Constituição (presente na íntegra nos anexos), almejando a previsão de um Plano Anual e Plurianual de Gestão da Força do Trabalho.

Como a última Reforma Administrativa, na forma da Lei Complementar, deu uma tônica exclusivamente punitiva à avaliação periódica de desempenho – pois a previu como um procedimento –, após ampla defesa – apto a provocar a perda do cargo do servidor estável, conforme inciso III, inserido no § 1º do art. 41 –, acabou por esvaziar o sentido construtivo do instituto, o que provocou um refreamento no ímpeto de criação da lei complementar que o disciplinaria.

Em suma, ao invés de ser um instrumento voltado ao desenvolvimento potencial dos servidores públicos, dentro de uma cultura de avaliação de rendimento e de discussão de metas, a tônica constitucional foi exclusivamente dada ao caráter punitivo, que deveria ser previsto como excepcional, pois uma cultura organizacional que prima pela evolução constante deve construir um procedimento de avaliação de desempenho equilibrado e capaz de inserir o trabalhador dentro dos objetivos institucionais, promovendo orientação e contextualização, bem como a existência de um sistema de ascensão e progressão funcionais pautado em critérios objetivos, provocando maior racionalização e, portanto, meritocracia.

<sup>2</sup> *De L'Esprit des Lois*, 1748.



Conforme será visto na análise do formulário digital, quanto à questão acerca do grau de influência política na ascensão na carreira, a resposta mais encontrada foi: “ascendem mais os que têm influência política” – percepção negativa, pois este tipo de visão desestimula o desempenho comprometido com as atribuições funcionais.

A proposta da equipe pondera ainda, conforme dito, que deve haver um equilíbrio entre os rendimentos quantitativos e qualitativos no desempenho das atribuições e no cumprimento das metas estabelecidas em políticas públicas, para que o serviço público e as demais atividades estatais não sejam vistos da perspectiva *neotaylorista* ou industrializante, que são, conforme será exposto, inadequadas ao atual estágio de desenvolvimento da sociedade contemporânea.

Também se enfatizou que a eficiência e a eficácia no cumprimento de atribuições funcionais devem ser mensuradas no contexto das “condições estruturais e humanas existentes nas respectivas repartições”. Há a necessidade de afastar do universo público a prática de fixação de metas excessivas e de ameaças infundadas de ausência de ascensão na carreira por motivos alheios à dedicação do servidor público, pois de nada adianta exigir metas que não sejam compatíveis com as possibilidades fáticas existentes.

Da análise comparativa dos estatutos dos entes federativos investigados, houve, como resultado, o descritivo dos diferenciais identificados. Neste ponto, há a sugestão de alterações de alguns dispositivos do Estatuto Federal, Lei nº 8.112/90.

Por fim, a pesquisa jurisprudencial revelou algo já intuído: existe um descompasso de interpretação nos tribunais superiores quanto ao alcance da expressão do regime jurídico único. Também ficou evidenciado que tal descompasso gera insegurança quanto a vários assuntos jurídicos decorrentes, como, por exemplo, o regime de aposentadoria e qual a justiça competente para julgar os celetistas admitidos na Administração direta, autárquica e fundacional a partir da extinção do regime único pela Emenda Constitucional nº 19/98, sobretudo com a restauração *ex nunc* por via da ADIn 2135-4, de 2007.

## 2.2 Análise comparativa dos estatutos

A pesquisa partiu da análise e comparação dos estatutos dos servidores de cada ente federativo abordado. Foi feito o exame dos dispositivos constitucionais que tratam dos servidores públicos, sendo cotejadas tanto as Constituições Estaduais quanto as Leis Orgânicas dos Municípios sede de Capitais de Estados.

Para realizar esta laboriosa tarefa, o grupo se dividiu por regiões. Cinco pesquisadores ficaram responsáveis pelos Estados e Municípios de Região própria, mas a equipe se reuniu periodicamente para discutir resultados parciais obtidos e para realizar a comparação.

Como os estatutos, em sua maioria, contemplam dispositivos bastante similares, os pesquisadores optaram em ressaltar neste item as diferenças, com foco naquelas que servem de exemplos positivos, as quais foram encontradas em maior profusão nos estatutos posteriores à Constituição de 1988.

Também foi aproveitado o contexto para inserir mapas com dados sobre a divisão do vínculo funcional dos servidores nas Administrações Públicas das Capitais de Estados-Membros, circunstância em que foram mesclados os dados produzidos pela pesquisa empírica nos formulários quantitativos preenchidos pelos entes (UNINOVE e SAL/MJ, 2012) com dados de 2011 fornecidos à equipe pelo IBGE.

Como não houve o fornecimento de dados dos respectivos Estados-Membros pelo IBGE, a pesquisa restringiu-se, neste ponto, aos Municípios representados por suas Capitais. As lacunas das informações dos Estados podem ser completadas com as tabelas expostas no próximo item, ao menos quanto aos quatro Estados que participaram enviando os dados solicitados, que são: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais.

Conforme se observa nos mapas que tratam dos vínculos funcionais das Administrações Diretas dos Municípios, elaborados por Região, dá-se que: nas Municipalidades sedes de Capitais de Estados, em geral, mais de 70% dos servidores são estatutários, com destaque para os Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, cujo número ultrapassa 90%. Também se enfatizou, em amarelo, que há exceções, como, por exemplo, Boa Vista, João Pessoa e Goiânia, que possuem menos da metade dos servidores estatutários.

De todas as Capitais de Estados, Palmas é a que possui o maior número percentual de contratações de celetistas na Administração Direta, correspondente a 25,8%, sendo seguida por Goiânia (24,1%). Este último Município apresentou os dados mais discrepantes de vinculação funcional, porquanto declarou possuir 12 vezes mais admitidos estáveis (67,4%) – isto é, estabilizados pelo art. 19 do ADCT (cinco anos continuados de exercício em 1988) que não ingressaram por concurso público – do que o número de servidores estáveis, correspondente a 5,4%.

João Pessoa, segundo dados do IBGE, possui maior número percentual de contratações temporárias (49,5%) do que de vínculos estatutários (45,8%). Também os números quantitativos que Boa Vista apresentou no formulário demonstram que as contratações temporárias (40,1%) aproximam-se do número de estatutários (43%).

Quanto aos planos de carreira específicos, observou-se que há, nos 54 entes pesquisados, *milhares* de carreiras que são desdobradas a partir dos estatutos genéricos, sendo inviável, portanto, para efeitos desta pesquisa, mapear da mesma forma comparativa (como foi feito com os estatutos) tais diplomas.

Ademais, do cotejo do emaranhado dos planos de carreira com os estatutos, a percepção



geral do grupo foi de que os planos de carreira não seguem padronização, nem há como promover, de forma sistemática, uma consolidação deles, em função da diversidade/variabilidade existente.

Cogitou-se, como hipótese, que tal heterogeneidade adviria, provavelmente, do fato de que os planos de carreira são mais concretos; logo, sofrem mais de perto os reflexos das disposições orçamentárias e de seus limites. Por isso, a equipe acredita que a ideia que será proposta, de criação de um *Plano de Gestão da Força de Trabalho*, pode ter reflexos sistematizadores dos planos de carreiras com os demais diplomas normativos, evitando-se o divórcio identificado.

### União

A legislação da União é geralmente tomada como um paradigma da regulação dos estatutos, até porque é a mais conhecida, devido à tradição que se tem de transmitir a legislação Federal como um dado principal desde os bancos universitários de Direito. No entanto, a presente pesquisa objetiva verificar as disparidades existentes em relação às legislações editadas pelos entes federativos.

Quanto à organização da Força de Trabalho, a União toma por base o Estatuto dos servidores públicos Federais, Lei nº 8.112/90, sendo que a Lei nº 8.745/93 disciplina a contratação por tempo determinado para atender o excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal.

O Estatuto Federal dos servidores (Lei nº 8.112/90) não delimita de forma precisa as funções a serem desenvolvidas, que ficam dependentes da legislação de cada carreira em especial, mas estabelece todo o regramento concernente à investidura, às formas de provimento (nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução), aos direitos e deveres, às regras para a remuneração, às vantagens devidas, às hipóteses de afastamento, entre outros. Ainda, ele prevê assentamento individual dos servidores no qual serão registrados o início, a suspensão, a interrupção e o reinício do exercício, como forma de controle prevista no art. 16.

No âmbito Federal, a jornada de trabalho está prevista genericamente no art. 19 da Lei, sendo fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de 40 horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias. No estágio probatório, serão aferidas a aptidão e a capacidade de desempenho do cargo, observados os seguintes fatores presentes no art. 20 da Lei: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Não há regramento específico quanto à capacitação permanente, tão somente a alusão à avaliação para que o servidor ultrapasse o estágio probatório. Como não houve a criação desta pela Emenda Constitucional nº 19/98, Lei Complementar, conforme acréscimo feito ao art. 41, § 1º, da Constituição, ela terá efeitos na progressão ou ascensão do servidor,

não sendo apta, por exemplo, a provocar a sua demissão pautada em insuficiência de rendimento.

### **Sugestões de alterações no Estatuto Federal (Lei nº 8.112/90)**

São feitas as seguintes sugestões de alterações pontuais da Lei nº 8.112/90: (1) no art. 5º, § 2º, substituir a reserva para deficientes de “até 20%” das vagas de concurso, para a previsão de percentual mínimo, pois reservar *até um limite* não é promover efetiva inclusão, mas pode provocar o efeito contrário, isto é, excluir situações em que seria possível contratar um maior número de deficientes, sendo necessário fixar um percentual mínimo e não simplesmente um teto; (2) aumentar o estágio probatório para 36 meses, seguindo a sistemática constitucional, pois se entende o estágio probatório como o período de verificação das aptidões do servidor para o exercício de suas funções, que antecede à aquisição da estabilidade, sendo esta a tendência dos tribunais e de medida provisória que foi alterada em sua conversão; e (3) excluir a hipótese do art. 29, I, isto é, de recondução do estável a cargo anteriormente ocupado em razão de inabilitação em estágio probatório relativo a outro cargo, pois se afigura, a nosso ver, um privilégio infundado, dado o fato de uma pessoa que se desvincule de dada carreira para seguir outra e mostre-se inábil no estágio probatório retorne à anterior carreira, inclusive porque a exoneração de estágio probatório deve ser revestida de ampla defesa, sob pena de invalidação judicial.

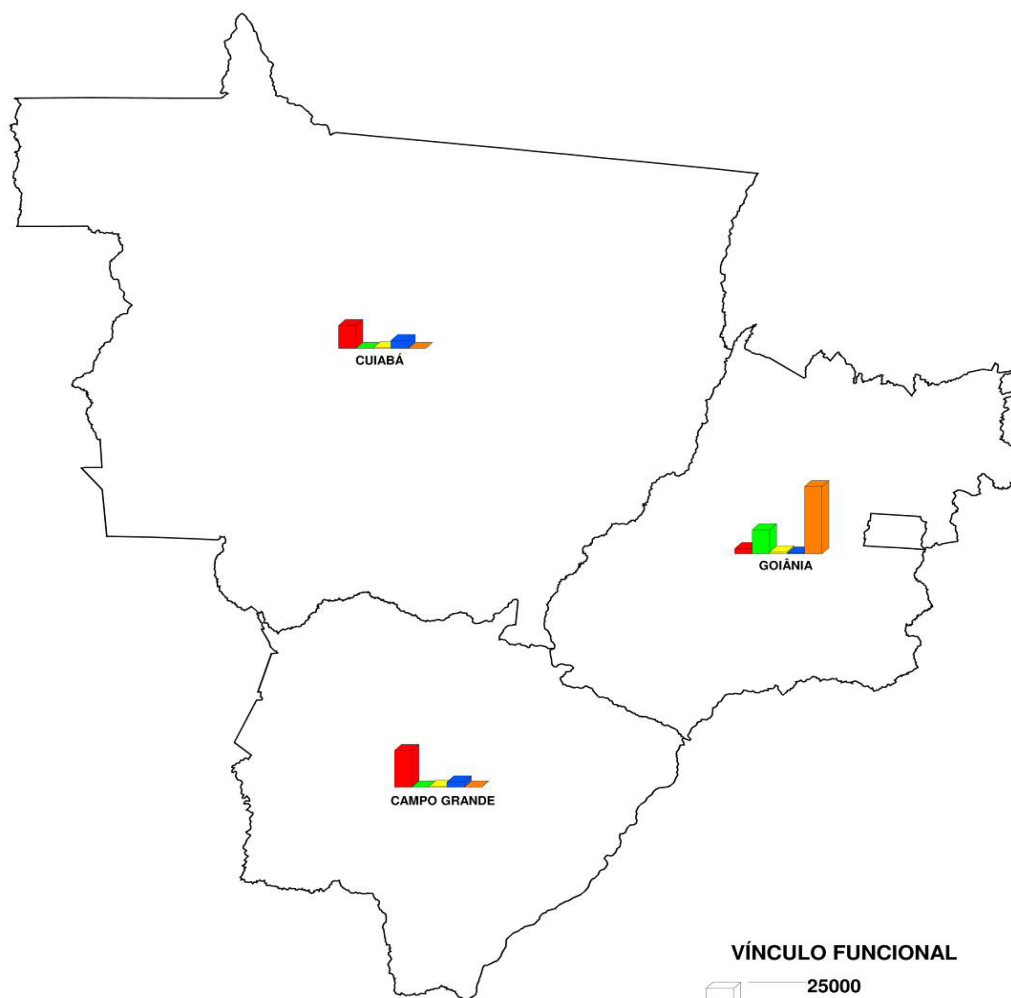
### **Distrito Federal**

No Distrito Federal, o mapeamento foi feito com base na Lei Orgânica Municipal, de 8 de junho de 1993, e na Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, que representa o Estatuto dos Servidores Distritais. As seguintes observações poderão ser feitas: os critérios de remuneração são apontados; os direitos e benefícios são descritos apenas no Estatuto; as características da duração da jornada de trabalho, mecanismos de promoção, atividades de capacitação, afastamentos, formas de readaptação, reversão, reintegração, recondução, provimento, exoneração, remoção e exoneração são abordadas também no Estatuto.



## REGIÃO CENTRO-OESTE

### Servidores públicos da Administração Direta distribuídos por vínculo funcional, segundo as Capitais



#### VÍNCULO FUNCIONAL



N  
↑

Fonte: Formulário de Pesquisa - UNINOVE/SAL/MJ. 2012  
Esc.: 1:10.000.000

Distribuição em %

MUNICÍPIO	ESTATUTÁRIO	CELETISTA	COMISSIONADO	TEMPORÁRIO	ADMITIDO	TOTAL
CAMPO GRANDE	84.7	0.0	3.0	12.3	-	16.307
CUIABÁ	71.7	0.6	2.6	25.1	-	11.971
GOIÂNIA	5.4	24.1	2.1	1.0	67.4	37.506

Fonte: Formulário de Pesquisa.

## **Análise geral da Região Centro-Oeste**

Por meio do mapeamento realizado com as legislações do Estado do Mato Grosso do Sul, pôde ser percebido que ele é o único da Região Centro-Oeste que possui expressamente no seu texto constitucional regras de combate ao nepotismo na Administração Pública.

Assim, antes mesmo da edição da súmula Vinculante nº 12, de 21.08.2008 – inspirada na Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 7, de 18 de outubro de 2005, reputada constitucional pelo STF na ADC-MC nº 12 – a Emenda Constitucional Estadual nº 19, de 6/6/2002, previu, no § 7º, do art. 27 da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul a vedação ao nepotismo, sendo que o § 8º proíbe a qualquer servidor o exercício de cargo, emprego ou função sob as ordens imediatas de superior hierárquico de que seja cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo ou afim, até o terceiro grau civil.

Todos os diplomas mencionados, isto é, tanto a Constituição Estadual como o Estatuto do Estado, possuem estipulação de critérios de remuneração; já o Estatuto dos Servidores e a Lei Orgânica Municipal apresentam um rol de direitos e benefícios que inclui licenças e indenizações. As jornadas de trabalho têm previsão nas Constituições e nos estatutos.

Não há na Constituição ou no Estatuto normas que regulamentem instrumentos de controle de resultados, incentivo de trabalho qualificado e de produtividade. O afastamento somente é tratado no Estatuto do Servidor. Formas de readaptação, remoção, nomeação, recondução, reversão e reintegração só são tratadas nos estatutos.

A partir do mapeamento realizado com as legislações do Estado do Mato Grosso, a seguinte observação pode ser feita: tanto na Constituição como no Estatuto do Servidor, na Lei Orgânica Municipal e no Estatuto do Servidor Municipal há estipulação de critérios para remuneração. São apresentados no Estatuto o rol de direitos e benefícios, incluindo as licenças e indenizações ao servidor. No tocante à duração da jornada de trabalho, a Constituição e Estatuto do Servidor não fazem qualquer menção a essa questão.

Quanto aos mecanismos de promoção, somente o Estatuto do Servidor e Estatuto do Servidor Municipal os regulamentam. Na Constituição e no Estatuto do Servidor, há previsão de instrumentos para incentivo às atividades de capacitação. O afastamento somente é tratado no Estatuto do Servidor. Formas de readaptação, remoção, nomeação, recondução, reversão e reintegração são tratadas apenas nos estatutos.

O mapeamento realizado com as legislações do Estado do Goiás revela que a Constituição Estadual, o Estatuto dos Servidores Estaduais e Municipais e a Lei Orgânica do Município estipulam critério de remuneração. Somente o Estatuto dos Servidores apresenta rol de direitos e benefícios, incluindo as licenças e indenizações ao servidor. A Constituição e Estatuto do Servidor não fazem qualquer menção à duração da jornada de trabalho.



Somente o Estatuto do Servidor e Estatuto do Servidor Municipal regulamentam os mecanismos de promoção. Há previsão de auxílio aos servidores com filhos especiais, além da determinação de carga horária de trabalho diferenciada para servidores deficientes.

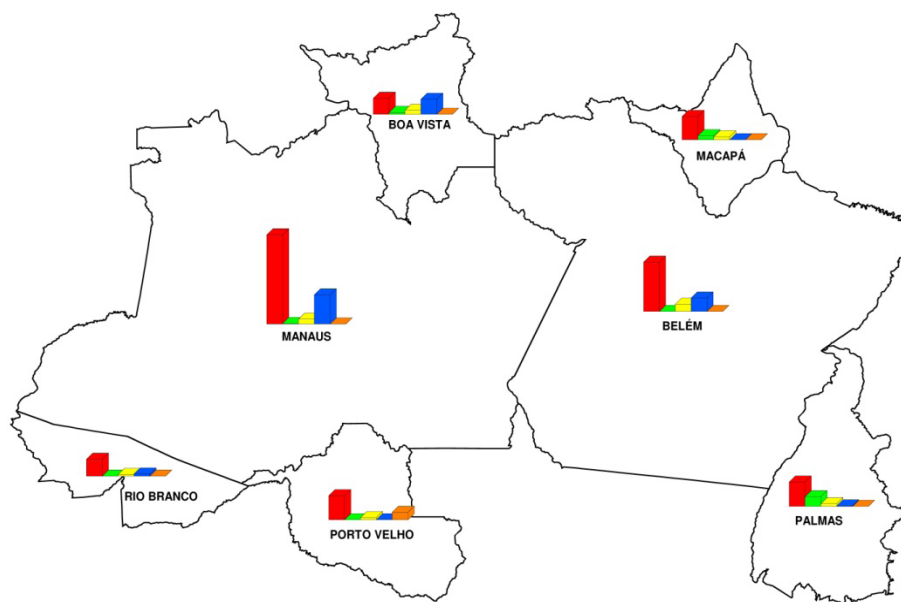
Note-se que houve uma alteração do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás e suas Autarquias, Lei nº 10.460/88, para Lei nº 15.662/2006, com o intuito de beneficiar o servidor atleta, porquanto o dispositivo acrescentado (art. 59-A) determina que o servidor que comprovar participação em programas de treinamento sistemático para atletas fará jus à redução de até 30% da carga horária de sua jornada de trabalho, sem prejuízo financeiro nem exigência de compensação de horário.

Segue a determinação do art. 84 da Lei de Desporto, Lei nº 9.615, que considera como efetivo exercício o período em que o atleta servidor público civil ou militar, da Administração Pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, estiver convocado para integrar representação nacional em treinamento ou competição desportiva no País ou no exterior, conforme redação dada pela Lei nº 9.981/2000. Porém, o 59-B do Estatuto de Goiás estabelece que o servidor inscrito em competição, nacional e internacional, como também local e regional, poderá se afastar sem prejuízo da remuneração do serviço durante o período de traslado, preparação e competição devidamente comprovada.

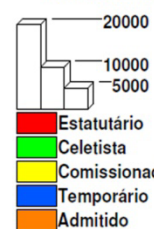
O afastamento somente é tratado no Estatuto do Servidor. Formas de readaptação, remoção, nomeação, recondução, reversão e reintegração também apenas são tratadas nos estatutos.

## REGIÃO NORTE

Servidores públicos da Administração Direta  
distribuídos por vínculo funcional, segundo os Municípios



## VÍNCULO FUNCIONAL



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE. 2011.  
Formulário de Pesquisa - UNINOVE/SAL/MJ. 2012.  
Esc.: 1:12.000.000

## Distribuição em %

MUNICÍPIO	ESTATUTÁRIO	CELETISTA	COMISSIONADO	TEMPORÁRIO	ADMITIDO	TOTAL
BELÉM	70.3	0.0	10.3	19.2	-	16.596
BOA VISTA <sup>1</sup>	43.0	5.3	11.4	40.1	-	8.938
MACAPÁ	76.6	13.2	10.2	0.0	-	7.233
MANAUS	71.7	0.4	4.0	23.6	-	29.527
PALMAS	64.8	25.8	7.6	1.6	-	8.881
PORTO VELHO <sup>1</sup>	70.3	0.0	6.5	0.7	22.3	8.093
RIO BRANCO	80.6	0.0	8.9	10.4	-	4.980

1. Obs.: Os dados da Prefeitura de Boa Vista e Porto Velho são originários do formulário de pesquisa.



## **Análise geral da Região Norte**

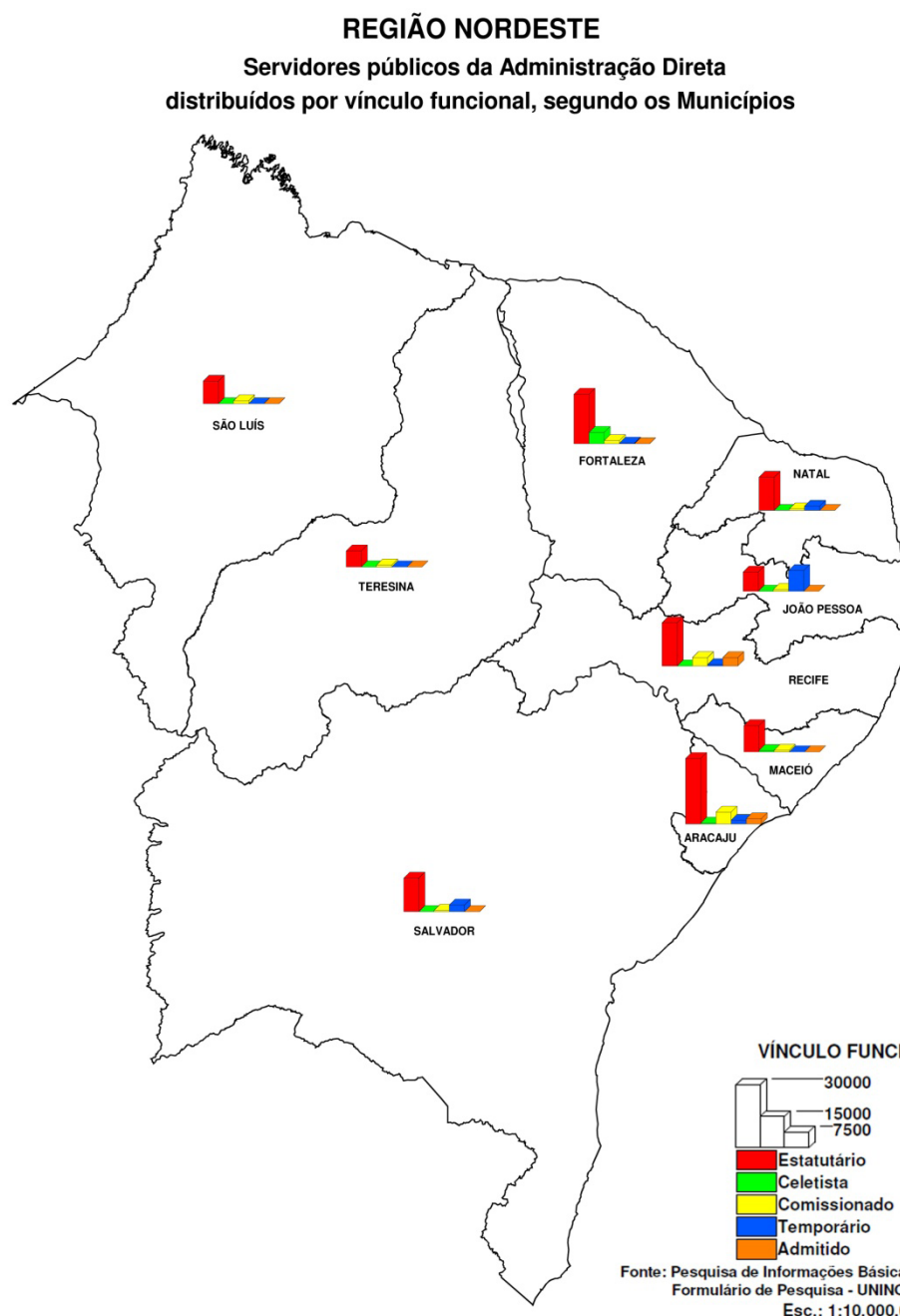
Sobre análise geral dos regramentos concernentes aos servidores públicos da Região Norte, constata-se que tanto as Constituições quanto as Leis Orgânicas dos Municípios e estatutos dos servidores públicos estipulam critérios de remuneração, mesmo que de forma genérica. Os estatutos são relativamente padronizados na previsão de direitos e benefícios que incluem licenças e indenizações.

Afastamento, readaptação, remoção, nomeação, recondução, reversão e reintegração não estão previstos de forma expressa nas Leis Orgânicas e Constituições Estaduais. Assim, são disciplinados apenas nos estatutos.

Houve dificuldade na pesquisa da lei específica de contratação temporária, tendo sido encontradas apenas as legislações dos Estados do Pará e de Tocantins. O Estatuto dos Servidores Públicos de Rio Branco, no Acre, entretanto, contempla capítulo específico de contratação de temporários.

Vale ressaltar também que o Estatuto do Estado de Rondônia (Lei Complementar nº 68, de 9 de dezembro de 1992) é o único que prevê de forma expressa o treinamento do servidor público, nos seguintes termos do art. 63: “Aos poderes constituídos, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, dentro da política de valorização profissional, compete planejar, organizar, promover e executar cursos, estágios e treinamento para capacitação dos Recursos Humanos”.

Há também planejamento do treinamento por determinação expressa do parágrafo único do art. 63 do Estatuto: “a Fundação Escola de Serviço Público de Rondônia elaborará até o dia 31 de julho de cada ano o plano anual de treinamento do exercício seguinte”.



Distribuição em %

MUNICÍPIO	ESTATUTÁRIO	CELETISTA	COMISSIONADO	TEMPORÁRIO	ADMITIDO	TOTAL
MACEIÓ	89.1	4.7	6.1	0.0	-	13.172
SALVADOR	80.4	0.3	3.1	16.0	-	18.636
FORTALEZA	76.2	17.6	5.0	1.2	-	29.060
SÃO LUIS	88.3	0.0	11.7	0.0	-	11.466
JOAO PESSOA	45.8	0.0	4.6	49.5	-	18.686
TERESINA	88.8	0.0	11.1	0.0	-	8.102
RECIFE 1	70.0	0.0	13.8	2.5	13.6	27.524
NATAL	85.0	0.0	4.2	10.7	-	17.452
ARACAJU 1	74.8	0.9	13.5	4.3	6.2	39.084

1. Obs.: Os dados da Prefeitura de Recife e Aracaju são originários do formulário de pesquisa.



### **Análise geral da Região Nordeste**

O Estatuto dos servidores de Alagoas contempla regras sobre: organização da Força de Trabalho; delimitação do exercício das funções; critérios e valores de remuneração; direitos e benefícios devidos; direitos e deveres das partes; características e duração da jornada de trabalho; mecanismos de promoção; afastamentos; formas de readaptação, reversão, reintegração; formas de provimento, remoção e exoneração. Já Maceió não possui previsão de mecanismos de promoção e recondução do trabalhador. Em ambos os estatutos, nota-se ausência de menção às atividades de capacitação e qualificação, bem como à recondução do trabalhador.

As características e duração da jornada de trabalho não se encontram no Estatuto do servidor da Bahia, ao contrário de Salvador. Da mesma forma, não se versa sobre mecanismos de promoção no Estatuto de Salvador, diferentemente do Estatuto da Bahia. Em ambos, há ausência das atividades de capacitação e qualificação.

O art. 39 da Constituição Estadual da Bahia garante ao servidor que exercer por dez anos, contínuos ou não, cargos em comissão e funções de confiança o direito de continuar a perceber, no caso de exoneração ou dispensa, como vantagem pessoal, o valor do vencimento correspondente ao cargo de maior hierarquia que tenha exercido por mais de dois anos contínuos, obedecido para o cálculo o disposto em lei, conforme redação da Emenda Estadual nº 7/99.

Chama a atenção, como um diferencial, na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, o amplo rol de direitos e garantias dos servidores públicos positivados em vinte incisos do art. 116, que são complementados por 18 incisos do art. 117. Existe previsão de cursos de pós-graduação e de capacitação técnica e profissional do servidor, mas o art. 122 determina que tais cursos serão custeados pelo Município somente quando houver correlação entre o conteúdo programático e as atribuições do cargo exercido ou outro da mesma carreira e em instituições devidamente reconhecidas pelo Poder Público, além da conveniência para o serviço desempenhado. O art. 123 determina que, enquanto frequentar curso de nível superior, o servidor poderá requerer redução da jornada diária de trabalho em até duas horas, ficando a critério da administração a concessão do benefício.

Os estatutos do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza não contemplam características e duração da jornada de trabalho e nem os instrumentos de controle de resultados, incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade e das atividades de capacitação e qualificação. A recondução do servidor não se encontra no estatuto do Ceará.

Os assuntos referentes aos mecanismos de promoção e instrumentos de controle de resultados, incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade não são encontrados nos estatutos do Estado do Maranhão e do Município de São Luís. Ainda, neste não há norma

quanto às atividades de capacitação e qualificação

No estatuto de João Pessoa não há alusão aos critérios e valores de remuneração, características e duração da jornada de trabalho, instrumentos de controle de resultados, incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade, atividades de capacitação e qualificação e a recondução do trabalhador. O Estado da Paraíba não alude ao dispositivo mecanismo de promoção, apenas.

Não há, nos estatutos da Paraíba e de João Pessoa, mecanismos de promoção. Também estão ausentes no Estatuto de João Pessoa critérios e valores de remuneração, características e duração da jornada de trabalho, instrumentos de controle de resultados, incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade, atividades de capacitação e qualificação e recondução do trabalhador.

A recondução do trabalhador é encontrada nos estatutos dos Estados da Bahia, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, e nas Capitais de Salvador, Fortaleza, São Luís, Teresina e Natal. Nos demais Estados e Capitais, este dispositivo não se faz presente. Nota-se que há uma tendência à equiparação dele entre os Estados e as Capitais.

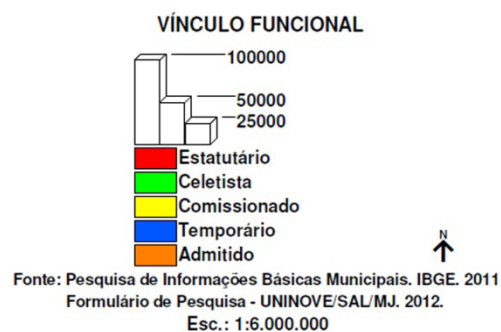
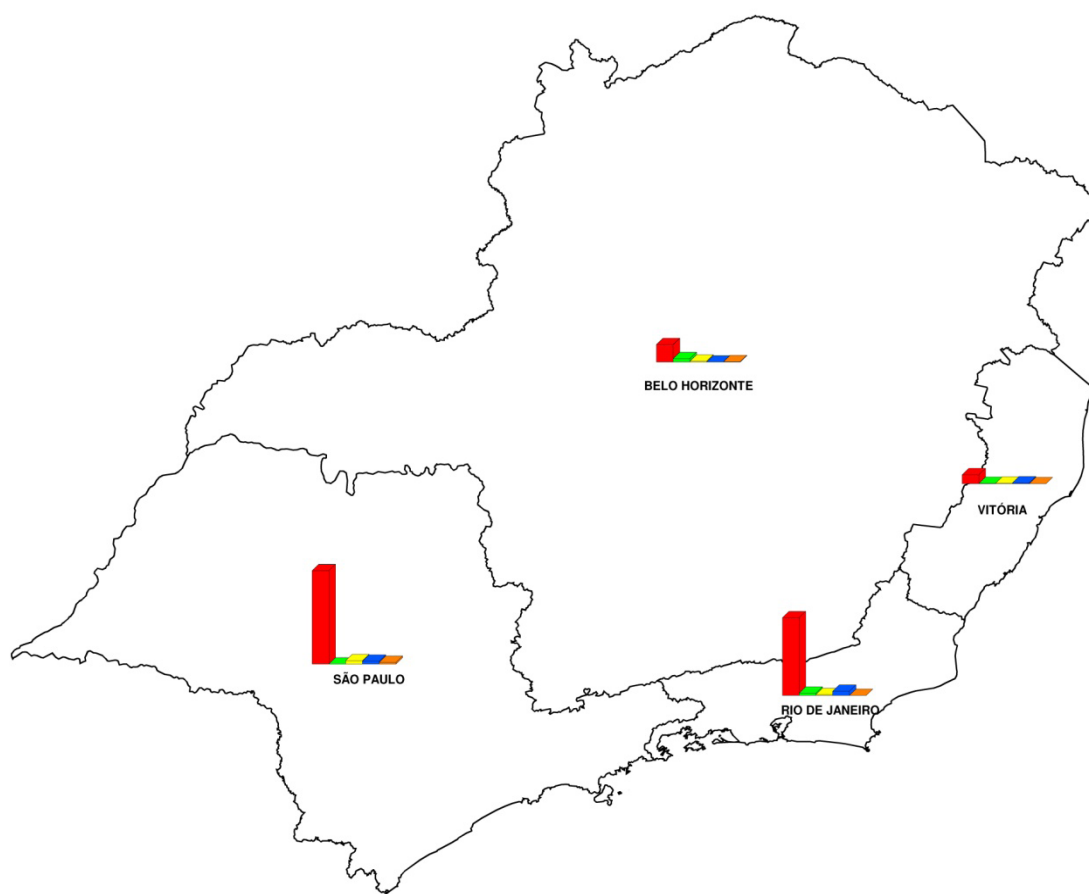
A remoção é contemplada nos estatutos das Capitais de Fortaleza, São Luís, João Pessoa, Natal e Aracaju, e nos Estados de Sergipe e Rio Grande do Norte.

No tocante aos assuntos “controle de resultados”, “incentivo ao trabalho qualificado” e à produtividade, apenas as capitais Maceió, Salvador e Teresina e os Estados da Bahia, Paraíba e Piauí fazem referência à produtividade.



## REGIÃO SUDESTE

### Servidores públicos da Administração Direta distribuídos por vínculo funcional, segundo os Municípios



Distribuição em %

MUNICÍPIO	ESTATUTÁRIO	CELETISTA	COMISSIONADO	TEMPORÁRIO	ADMITIDO	TOTAL
BELO HORIZONTE <sup>1</sup>	78.0	15.2	3.8	0.4	2.4	25.368
RIO DE JANEIRO	91.0	2.7	1.3	4.9	-	97.344
SÃO PAULO 1	92.0	0.0	3.3	2.8	1.9	115.867
VITÓRIA	80.0	4.1	6.3	9.3	-	12.630

1. Obs.: Os dados da Prefeitura de São Paulo e Belo Horizonte são originários do formulário de pesquisa.

## **Análise geral da Região Sudeste**

A Região Sudeste apresenta 75% dos diplomas estatutários como sendo anteriores à Constituição de 1988, o que, por vezes, gera problemas na discussão sobre a recepção de diversos dispositivos legais. Assim, dos oito estatutos – contando com quatro Estados-Membros e quatro Municípios –, apenas dois são posteriores à Constituição de 1988: o Estatuto de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 7.169, de 30 de agosto de 1996) e o do Espírito Santo (Lei Complementar nº 46, de 31 de janeiro de 1994).

No caso do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, houve a atualização pela Lei Complementar nº 942, de 6 de junho de 2003, ocasião em que se revogou diversos dos artigos que claramente não haviam sido recepcionados pela Constituição.

Contudo, mesmo com a atualização feita por legislação superveniente, ainda pairaram dúvidas sobre se alguns dispositivos de constitucionalidade duvidosa possuem eficácia. É o caso da aplicação de demissão por “ineficiência no serviço”, disposta no art. 256 da Lei nº 10.261/68.

Houve dificuldade em encontrar as leis de contratações temporárias e, por isso, deu-se a solicitação delas às Casas Legislativas dos respectivos entes. No caso do Estado de São Paulo, a contratação temporária de servidores públicos é feita de acordo com a Lei Estadual nº 500/74, diploma anterior à Constituição de 1988.

Em comparação com a Lei Federal de contratação por tempo determinado – Lei nº 8.745/1993, que se volta precipuamente às necessidades temporárias de excepcional interesse público listadas no art. 2º, como, por exemplo, calamidade pública, assistência a emergências em saúde pública, recenseamentos e pesquisas do IBGE, admissão de professor substituto e professor visitante –, no Estado de São Paulo existe a prática de gestão da Força de Trabalho por meio de contratação de “concursados que estão aguardando vaga para serem nomeados em cargo público (...) quando ocorre a cessação da necessidade do serviço, pelo provimento do cargo, o servidor é dispensado” (CANALE, 2007). Isso ocorre principalmente pela demora em nomear e empossar os aprovados, em áreas que possuem demandas crescentes de profissionais, como as da saúde e educação.

Observa-se que o Estatuto do Espírito Santo possui disposições normativas que tratam de contratações temporárias de excepcional interesse público (arts. 288 a 292). Já a Lei Orgânica de Belo Horizonte veda expressamente, no art. 46, § 2º, o desvio de função de contratado por tempo determinado, disposição que também é encontrada no art. 190 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Ademais, verificou-se que a prática da gestão pública por vezes se divorcia da sistemática do Direito Administrativo. Há leis que tratam de carreiras públicas que, não obstante serem baseadas nos estatutos genéricos dos servidores, acabam atualizando disposições acerca



das remunerações, funções, cargos, salários, avaliações de desempenho, progressões, sem seguirem necessariamente o espírito sistemático que o assunto da gestão da Força de Trabalho requer, fenômeno que foi acentuado ainda mais pela necessidade de observação dos limites de gastos fiscais. Valores em percentuais não são, geralmente, disciplinados nos estatutos genéricos dos servidores.

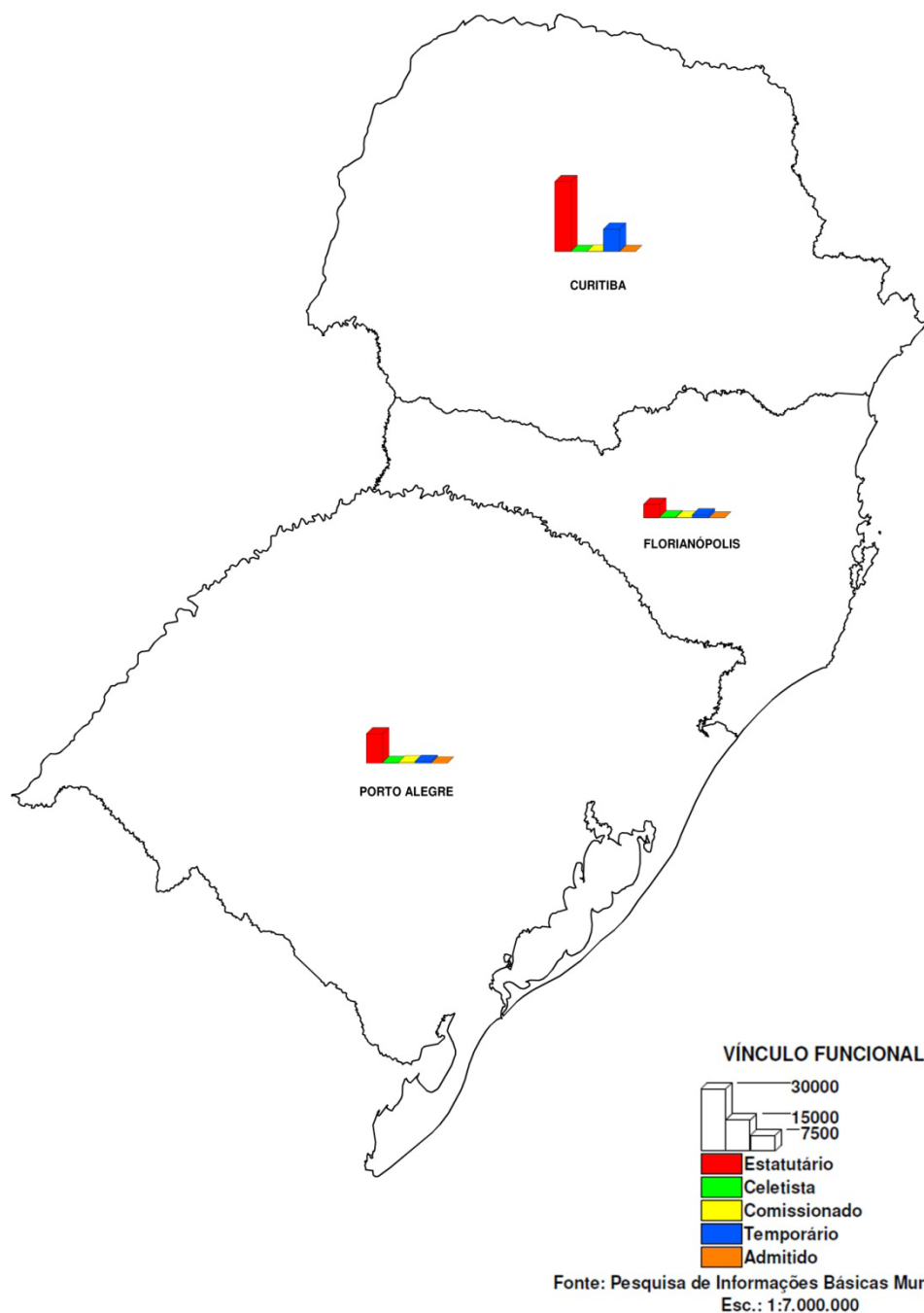
O Estatuto de Belo Horizonte é o mais recente e pode ser considerado um dos mais modernos e pormenorizados. De acordo com seu art. 5º (Lei Municipal nº 7.169, de 30 de agosto de 1996), há a previsão da instituição do Conselho de Administração de Pessoal há a previsão da instituição do Conselho de Administração de Pessoal (Conap), Conap, como unidade da Secretaria da Administração, voltado a questões direcionadas às diretrizes administrativas de pessoal e recursos humanos da Municipalidade. No art. 6º do Estatuto, há o incentivo à liberdade de negociação nas relações entre as entidades representativas dos servidores Municipais e à Administração Municipal, especialmente no tocante à remuneração, condições de trabalho e soluções de conflitos, o que é inovador e consentâneo com os valores pluralistas e democráticos da Constituição.

No Estatuto de Belo Horizonte, são previstos os seguintes critérios para avaliação do servidor ao longo de sua vida funcional: (1) desempenho satisfatório das atribuições do cargo; (2) participação em atividades de aperfeiçoamento, relacionadas com as atribuições específicas do cargo; (3) disponibilidade para discutir questões relacionadas com as condições de trabalho e finalidades da Administração Pública; (4) elaboração de trabalhos ou pesquisa visando ao melhor desempenho do serviço público; (5) iniciativa na busca de opções para melhor desempenho do serviço; e (6) observância de todos os deveres inerentes ao exercício do cargo.

É interessante observar que os prazos para aquisição de estabilidade ou mesmo para progressão na carreira são contados, neste Estatuto, diferentemente de outros, em dias.

## REGIÃO SUL

### Servidores públicos da Administração Direta distribuídos por vínculo funcional, segundo os Municípios



Distribuição em %

MUNICÍPIO	ESTATUTÁRIO	CELETISTA	COMISSIONADO	TEMPORÁRIO	ADMITIDO	TOTAL
CURITIBA	75.2	0.0	0.6	24.1	-	41.553
FLORIANÓPOLIS	73.4	6.6	3.2	16.6	-	8.302
PORTO ALEGRE	88.6	2.4	3.5	5.3	-	14.785

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. IBGE. 2011.



### **Análise geral da Região Sul**

No tocante à facilidade e acesso às informações dos diplomas legislativos dos servidores, impende ressaltar que o site do Governo do Estado do Paraná se destaca pela acessibilidade, sendo disponibilizado um **FAQ** para sanar dúvidas dos servidores sobre seus direitos e garantias.

Tanto a Constituição Estadual do Paraná quanto o Estatuto dos Servidores Públicos Civis são extensos e organizados. Estabelecem a organização da Força de Trabalho e delimitação do exercício das funções, especificam os critérios de remuneração, sem definir valores, e os direitos e benefícios são os tradicionalmente previstos nos estatutos em geral.

A jornada de trabalho é abordada na Constituição em três incisos, sendo pormenorizada no Estatuto. Somente no Estatuto do Paraná foram encontrados instrumentos de controle de resultados, incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade, sendo alguns incentivos estendidos também para os familiares de servidores. O Estatuto de Curitiba contempla regras de organização da Força de Trabalho, mas não há pormenorizações quanto ao incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade, bem como a atividades de capacitação e qualificação.

O Estatuto dos servidores públicos de Santa Catarina, Lei nº 6.745, de 28 de dezembro de 1985, dispõe sobre a organização da Força de Trabalho e delimita o exercício das funções. Os critérios de remuneração são explicados, sem qualquer menção a valores e percentuais. Quanto aos instrumentos de controle de resultados, incentivo ao trabalho qualificado e à produtividade, não houve tratamento mais específico, sendo que o quesito “qualificação” se resume ao treinamento.

Da Região Sul, pode-se dizer que a Constituição do Rio Grande do Sul é que a mais prevê direitos aos servidores, trata da organização da Força de Trabalho, delimitando o exercício das funções e os critérios de remuneração, direitos e benefícios, características da jornada de trabalho e mecanismos de promoção. Há a previsão de incentivo à realização de cursos no País e no exterior.

É também prevista gratificação de **jeton** nos direitos e benefícios do Estatuto de Porto Alegre. O mecanismo de promoção deriva de aprovação em concurso interno. Os instrumentos de controle de resultados não constam na legislação. Há capacitação com previsão de afastamento para estudos.

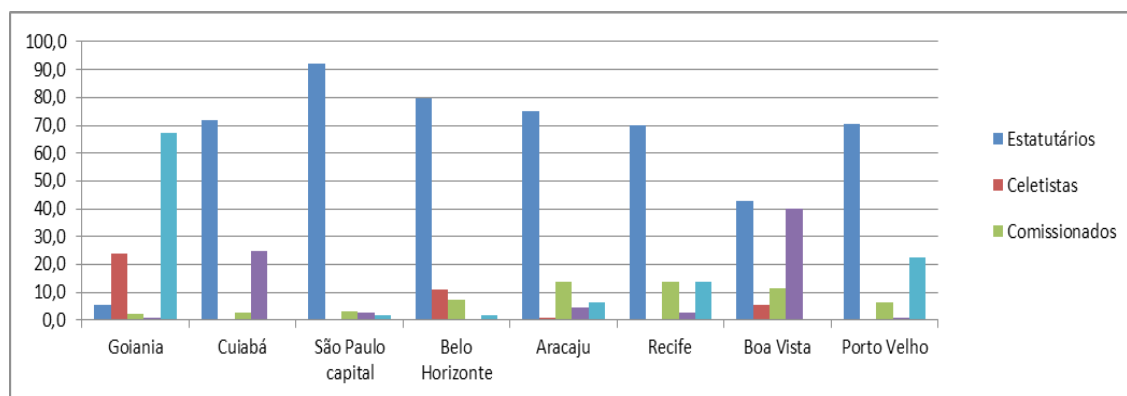
## 2.3 Dados comparativos em gráficos e tabelas dos formulários recebidos

### Condição de Trabalho – Capitais

Servidores	Goiânia	Cuiabá	São Paulo – Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Estatutários	2018	8582	106621	27811	29264	19268	3844	5691
Celetistas	9034	74	0	3865	371	0	481	1
Comissionados	793	316	3858	2558	5305	3805	1022	533
Temporários	376	2999	3269	107	1708	695	3591	59
Admitidos estáveis	25285	0	2119	623	2436	3756	0	1809
Total	37506	11971	115867	34964	39084	27524	8938	8093

### Distribuição percentual

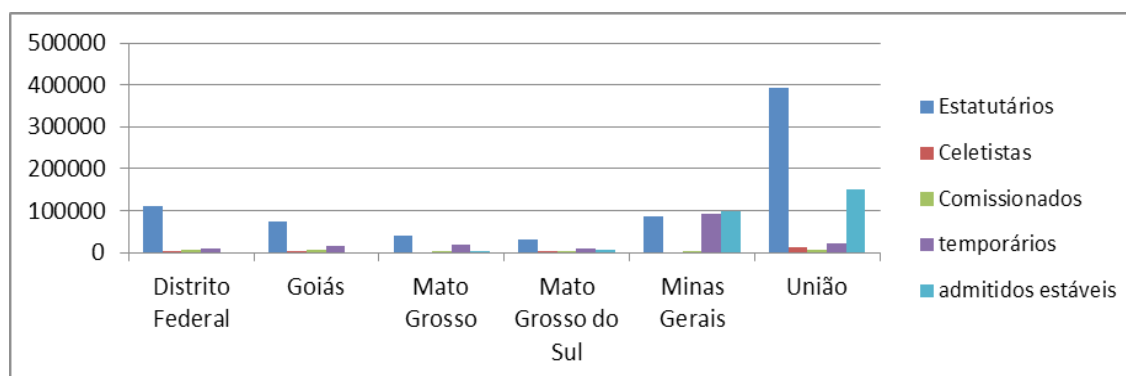
Servidores	Goiânia	Cuiabá	São Paulo – Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Estatutários	5,4	71,7	92,1	79,5	74,9	70,1	43,0	70,3
Celetistas	24,1	0,6	0,0	11,1	0,9	0,0	5,4	0,0
Comissionados	2,1	2,6	3,3	7,3	13,6	13,8	11,4	6,6
Temporários	1,0	25,1	2,8	0,3	4,4	2,5	40,2	0,7
Admitidos estáveis	67,4	0,0	1,8	1,8	6,2	13,6	0,0	22,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Constatou-se que, nas Capitais pesquisadas, em geral, dá-se o predomínio de servidores estatutários, sendo que apenas em Goiânia há predomínio da condição de “admitido estável”.

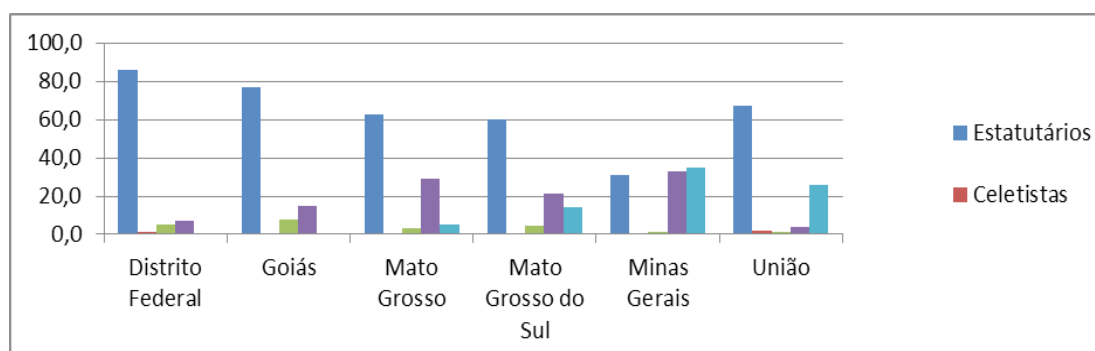
#### Condição de Trabalho – Estados/Distrito Federal e União

Servidores	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Estatutários	111159	72624	40817	29582	86921	391924
Celetistas	1746	417	0	74	0	12972
Comissionados	7069	7250	2110	2141	3045	7450
Temporários	9072	13874	19026	10466	91194	22545
Admitidos estáveis	0	0	3454	7002	97289	150279
Total	129046	94165	65407	49265	278449	585170



### Distribuição percentual

Servidores	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Estatutários	86,1	77,1	62,4	60,1	31,2	67,0
Celetistas	1,4	0,4	0,0	0,2	0,0	2,2
Comissionados	5,5	7,7	3,2	4,3	1,1	1,3
Temporários	7,0	14,7	29,1	21,2	32,8	3,8
Admitidos estáveis	0,0	0,0	5,3	14,2	34,9	25,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

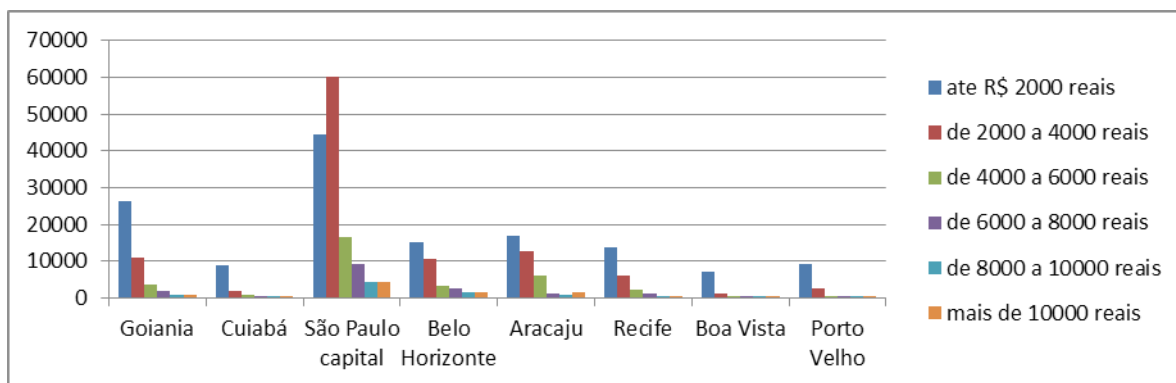




Nos Estados-Membros que estão sendo cotejados conjuntamente à União, também predomina a condição de “estatutários”, com destaque para Minas Gerais, onde há um equilíbrio entre “estatutários”, “temporários” e “admitidos estáveis”.

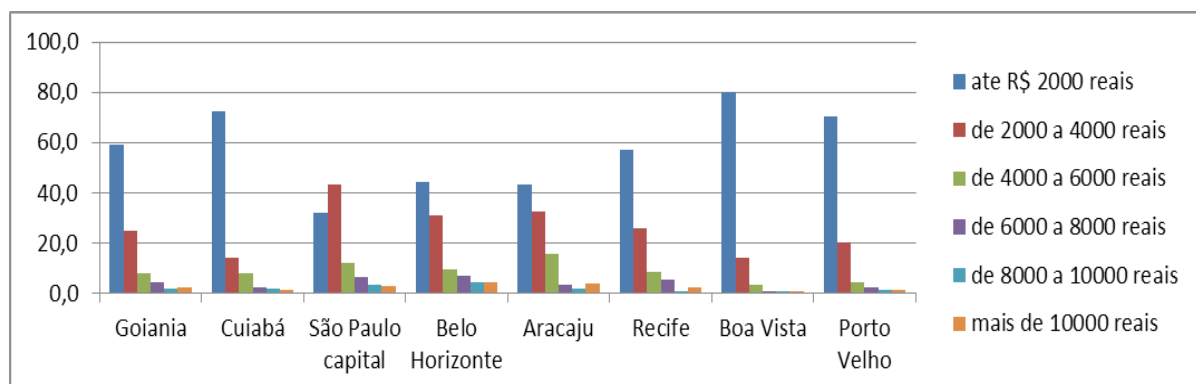
### Valores de remuneração em números – quantitativo de servidores que auferem: Capitais

Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Até R\$ 2000 reais	26270	8762	44596	15238	16852	13712	7164	9209
De 2000 a 4000 reais	10974	1734	60167	10688	12659	6169	1262	2644
De 4000 a 6000 reais	3478	963	16571	3235	6076	2066	297	549
De 6000 a 8000 reais	1917	281	9076	2428	1326	1303	77	303
De 8000 a 10000 reais	838	227	4378	1470	676	201	59	180
Mais de 10000 reais	996	164	4191	1505	1495	532	79	161
Total	44473	12131	138979	34564	39084	23983	8938	13046



### Distribuição percentual

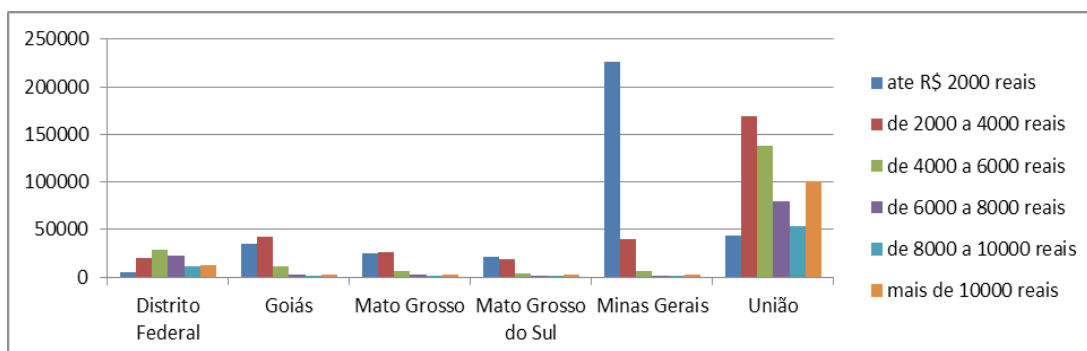
Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Até R\$ 2000 reais	59,1	72,2	32,1	44,1	43,1	57,2	80,2	70,6
De 2000 a 4000 reais	24,7	14,3	43,3	30,9	32,4	25,7	14,1	20,3
De 4000 a 6000 reais	7,8	7,9	11,8	9,5	15,5	8,6	3,3	4,1
De 6000 a 8000 reais	4,3	2,3	6,5	7,0	3,5	5,4	0,9	2,3
De 8000 a 10000 reais	1,9	1,9	3,2	4,3	1,7	0,9	0,7	1,4
Mais de 10000 reais	2,2	1,4	3,0	4,4	3,8	2,2	0,9	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



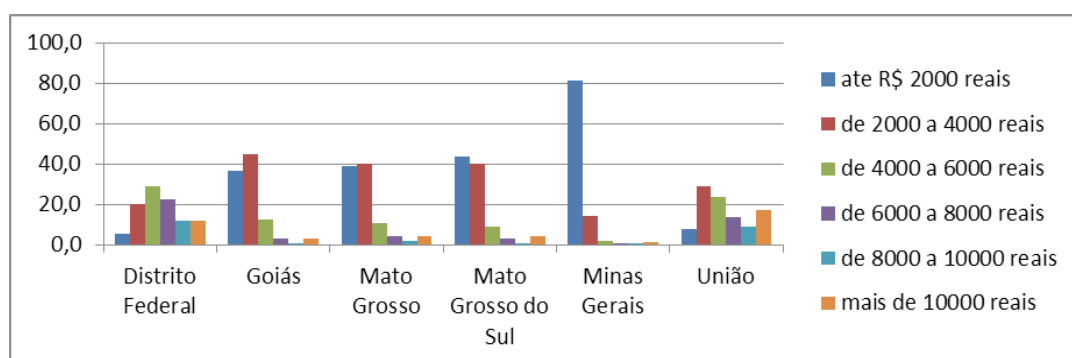
Nas Capitais, portanto, nota-se o predomínio das classes salariais mais baixas.

**Valores de remuneração em números – quantitativo de servidores que auferem: Estados**

Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Até R\$ 2000 reais	5388	34323	25528	20894	226321	43945
De 2000 a 4000 reais	19923	41918	26398	19268	40130	168643
De 4000 a 6000 reais	29242	11751	6854	4212	5815	138387
De 6000 a 8000 reais	22346	2667	2741	1308	1907	79795
De 8000 a 10000 reais	11690	709	1288	451	1072	53509
Mais de 10000 reais	11967	2797	2598	2053	3204	100891
<b>Total</b>	<b>100556</b>	<b>94165</b>	<b>65407</b>	<b>48186</b>	<b>278449</b>	<b>585170</b>

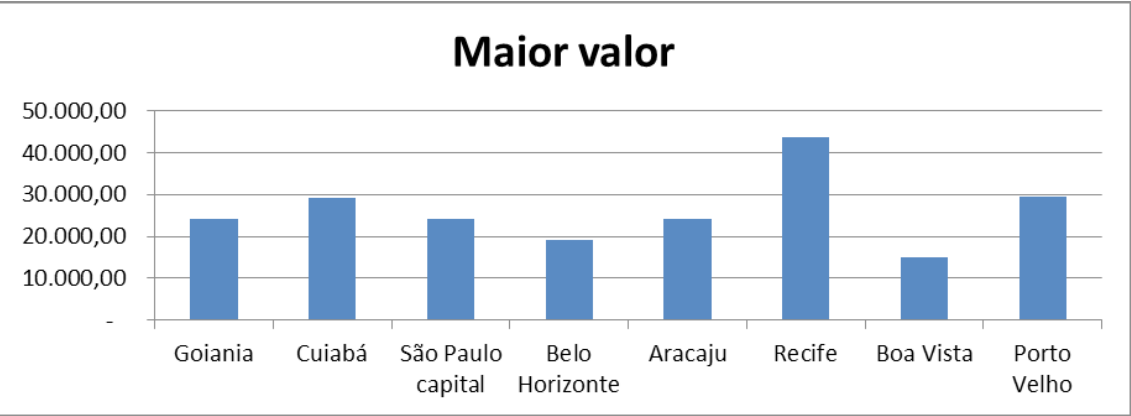


Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Até R\$ 2000 reais	5,4	36,4	39,0	43,4	81,3	7,5
De 2000 a 4000 reais	19,8	44,5	40,4	40,0	14,4	28,8
De 4000 a 6000 reais	29,1	12,5	10,5	8,7	2,1	23,6
De 6000 a 8000 reais	22,2	2,8	4,1	2,7	0,7	13,5
De 8000 a 10000 reais	11,6	0,8	2,0	0,9	0,4	9,0
Mais de 10000 reais	11,9	3,0	4,0	4,3	1,1	17,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Nos Estados, percebe-se um predomínio das classes salariais mais baixas. Confere-se destaque ao Distrito Federal, onde tal predomínio se dá em categorias salariais discretamente mais altas, na comparação com os Estados.

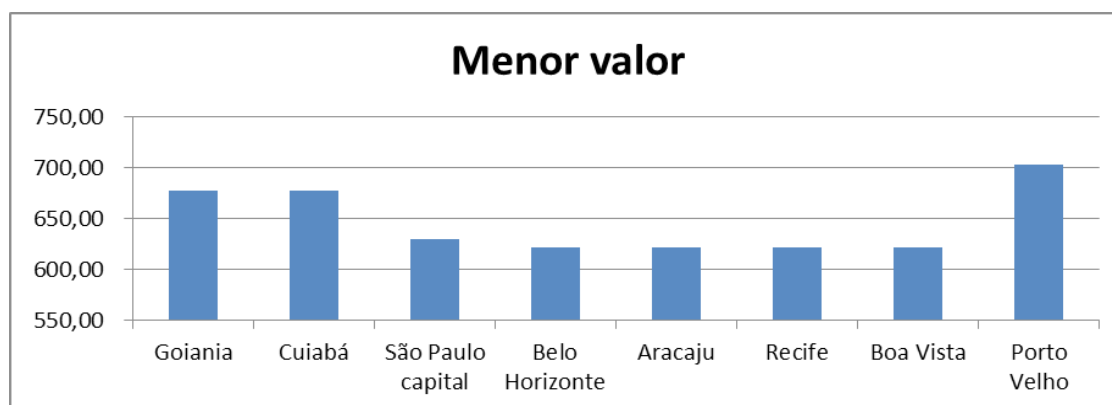
Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo – capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Maior valor	24130,69	29321,13	24117,62	19080,00	24117,62	43588,23	15000,00	29379,72



As maiores remunerações nas Capitais variam bastante entre R\$ 15000,00 e R\$ 43000,00, sendo, provavelmente, as verbas acima do teto declaradas como decorrentes de acréscimos de valores de caráter indenizatório.

**Valores de remuneração – Menor valor Capitais**

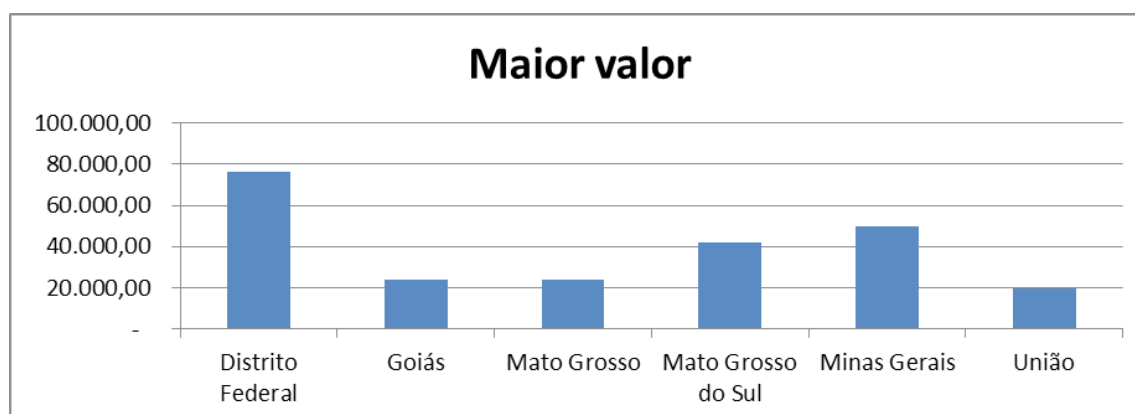
Valores de remuneração	Goiânia	Cuiabá	São Paulo – capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Boa Vista	Porto Velho
Menor valor	678,00	678,00	630,00	622,00	622,00	622,00	622,00	702,84



Nas menores remunerações, a variação é pouca, pois, em geral, o salário mínimo é a base.

#### Valores de remuneração – Maior valor Estados

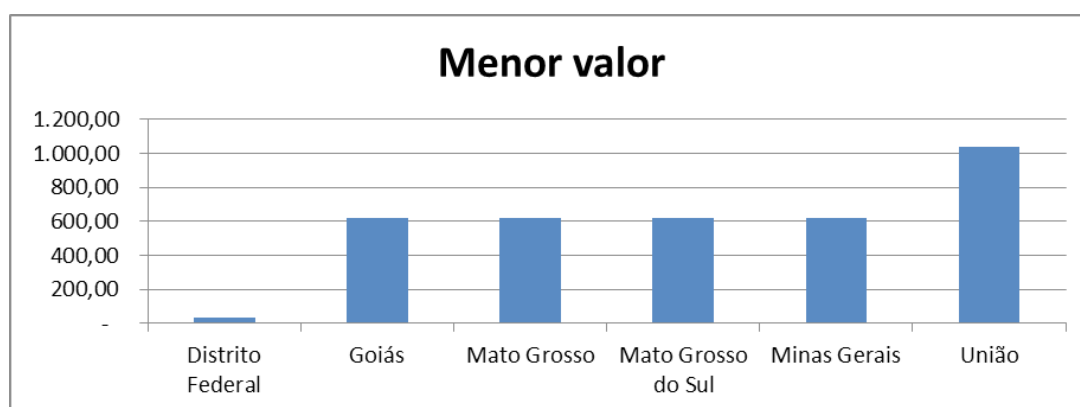
Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Maior valor	76207,31	24117,62	24117,00	42083,24	49747,13	19451,00



As maiores remunerações nos Estados variam bastante entre R\$ 19000,00 e R\$ 76000,00, conforme dado fornecido pelo Distrito Federal. Os valores acima do teto provavelmente decorrem de vantagens adicionais e, sobretudo, de verbas indenizatórias.

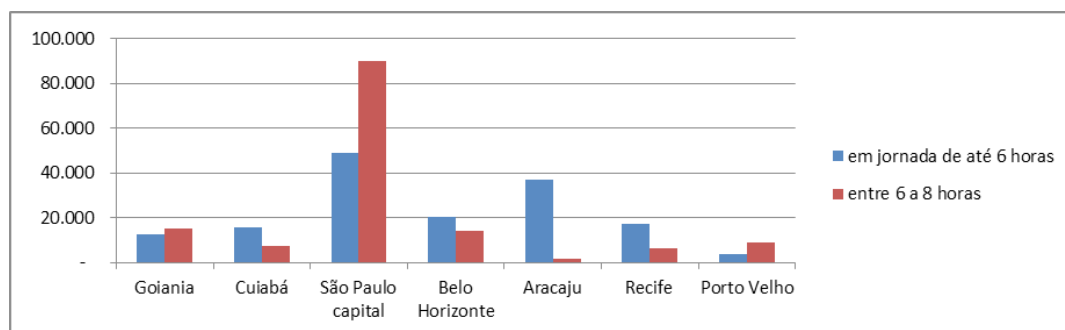
**Valores de remuneração – Menor valor Estados**

Valores de remuneração	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso	Minas Gerais	União
Menor valor	33,57	622,00	622,00	622,00	622,00	1034,59

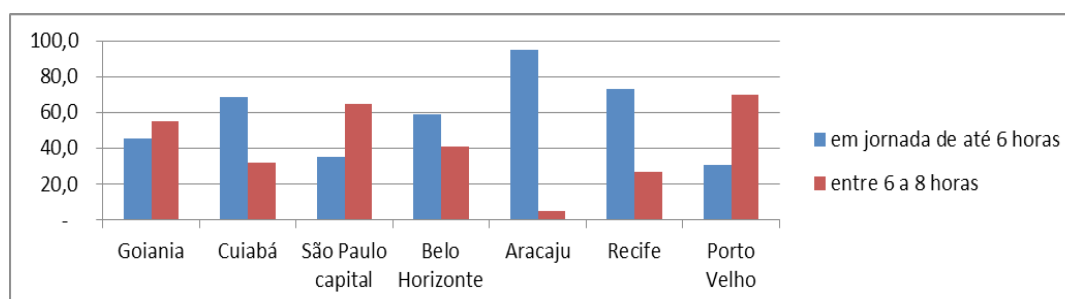


Em geral, a remuneração mínima está contida pelo salário mínimo. O destaque é para o Distrito Federal, que lançou como menor remuneração uma pensão de caráter indenizatório de R\$ 33,57.

Quantidade de servidores que trabalham	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Em jornada de até 6 horas	12644	15701	48846	20286	37115	17587	3958
Entre 6 a 8 horas	15338	7286	90133	14125	1969	6396	9124
Total	27982	22987	138979	34411	39084	23983	13082



Quantidade de servidores que trabalham	Goiânia	Cuiabá	São Paulo – capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
De até 6 horas	45,2	68,3	35,1	59,0	95,0	73,3	30,3
Entre 6 a 8 horas	54,80	31,7	64,9	41,0	5,0	26,7	69,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

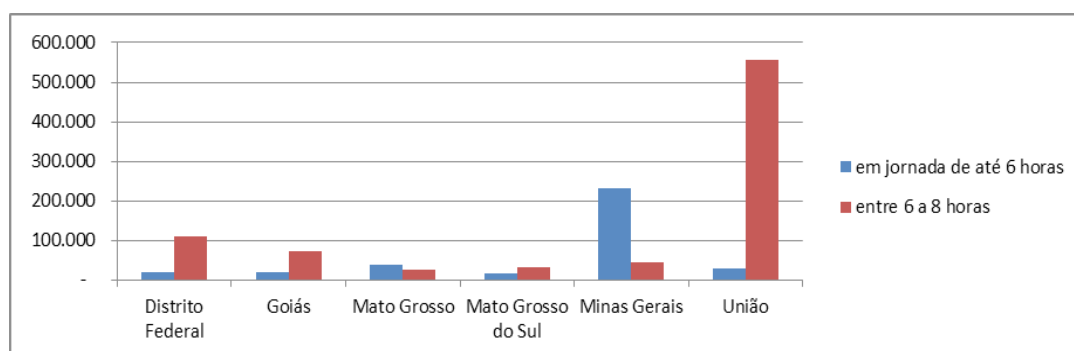


A distribuição da jornada de trabalho varia bastante entre as Capitais. Em algumas, a predominância é de até seis horas; em outras, predominam de seis a oito horas. Em Aracaju, a jornada de até seis horas é especialmente predominante (95%).

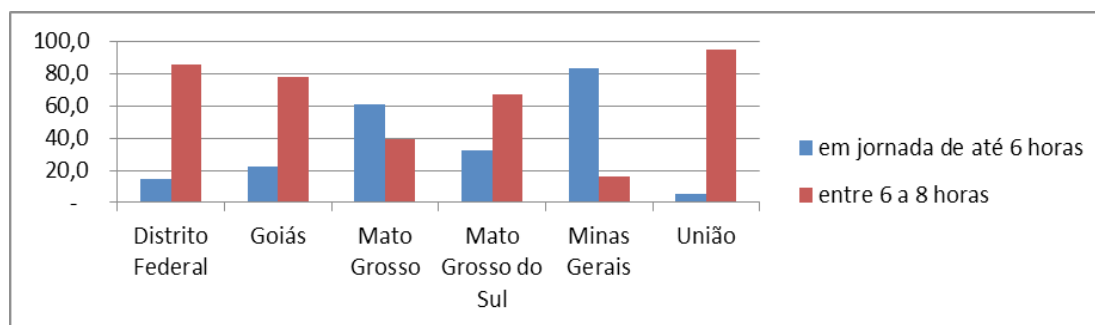


**Jornada de Trabalho: – Estados**

Quantidade de servidores que trabalham em jornada	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso	Minas Gerais	União
De até 6 horas	18841	20883	39950	15825	232487	30283
Entre 6 a 8 horas	111226	73282	25457	32654	45962	554887
Total	130067	94165	65407	48479	278449	585170

**Distribuição percentual**

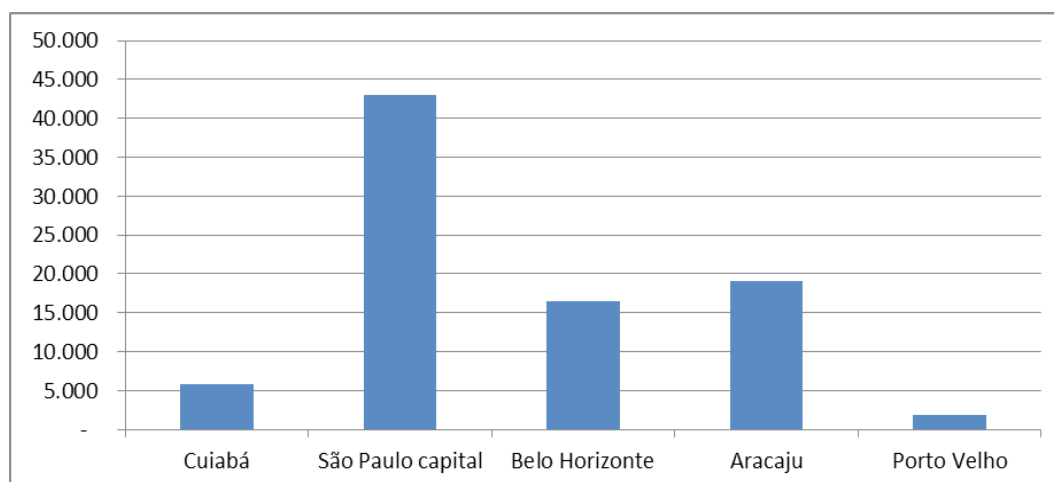
Quantidade de servidores que trabalham em jornada	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso	Minas Gerais	União
De até 6 horas	14,5	22,2	61,1	32,6	83,5	5,2
Entre 6 a 8 horas	85,5	77,8	38,9	67,4	16,5	94,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



A distribuição da jornada de trabalho varia bastante nos Estados. No Distrito Federal e na União, é forte o predomínio da jornada de seis a oito horas (>80%) e, em Minas Gerais, a predominância é pelo regime de até seis horas.

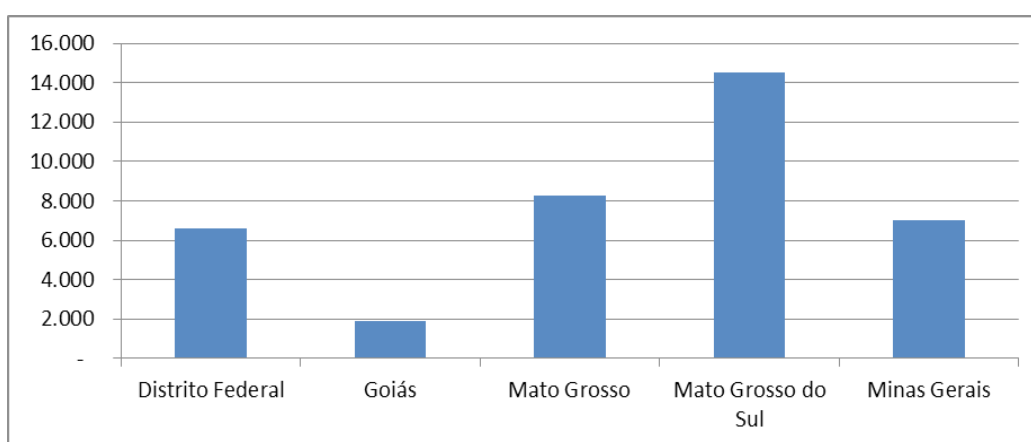
#### Mecanismos de promoção – Capitais

Quantidade de servidores que progrediram ou foram promovidos no último ano	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Porto Velho
	5.755	43.075	16.430	19.030	1.857



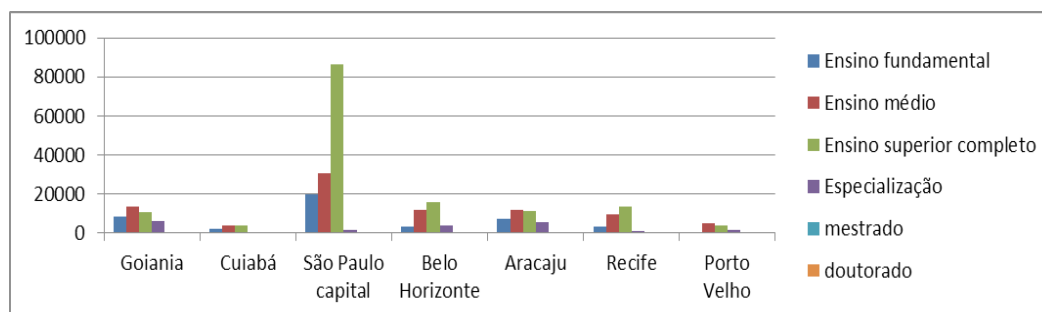
### Mecanismos de promoção – Estados

Quantidade de servidores que progrediram ou foram promovidos no último ano	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais
	6.622	1.926	8.278	14.510	6.994



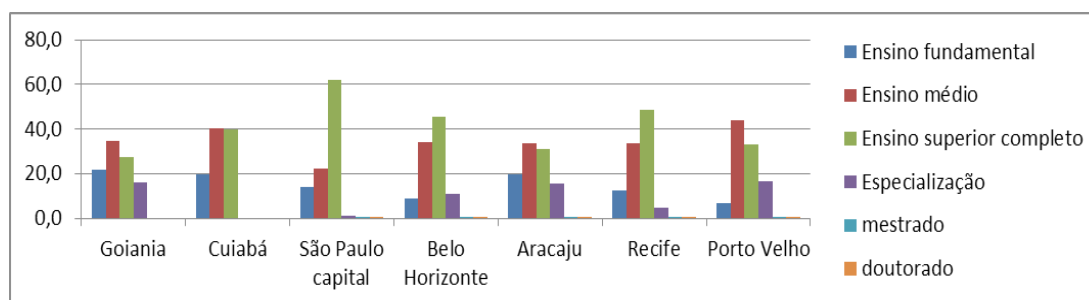
### Qualificação dos servidores: Capitais

Grau de instrução	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Ensino fundamental	8.585	1.965	19.593	3.119	7.093	3.573	758
Ensino médio	13.645	3.994	30.883	11.813	12.049	9.516	5.113
Ensino superior completo	10.820	3.923	86.366	15.739	11.134	13.897	3.871
	6.329		1.498	3.716	5.589	1.361	1.910
Mestrado			340	205	172	144	36
Doutorado			291	12	25	6	5
Total	39.379	9.882	138.971	34.604	36.062	28.497	11.693



### Distribuição percentual

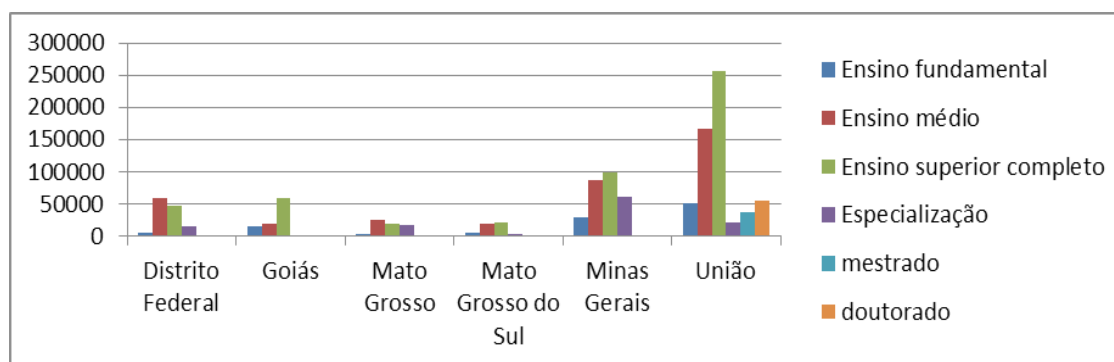
Grau de instrução	Goiânia	Cuiabá	São Paulo Capital	Belo Horizonte	Aracaju	Recife	Porto Velho
Ensino fundamental	21,8	19,9	14,2	9,0	19,6	12,6	6,5
Ensino médio	34,7	40,4	22,2	34,1	33,4	33,4	43,7
Ensino superior completo	27,5	39,7	62,1	45,5	30,9	48,8	33,1
Especialização	16,0	0,0	1,1	10,8	15,5	4,9	16,4
Mestrado	0,0	0,0	0,2	0,6	0,5	0,5	0,3
Doutorado	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Nas capitais, há predomínio de servidores com ensino médio e superior completo.

### Qualificação dos servidores: Estados

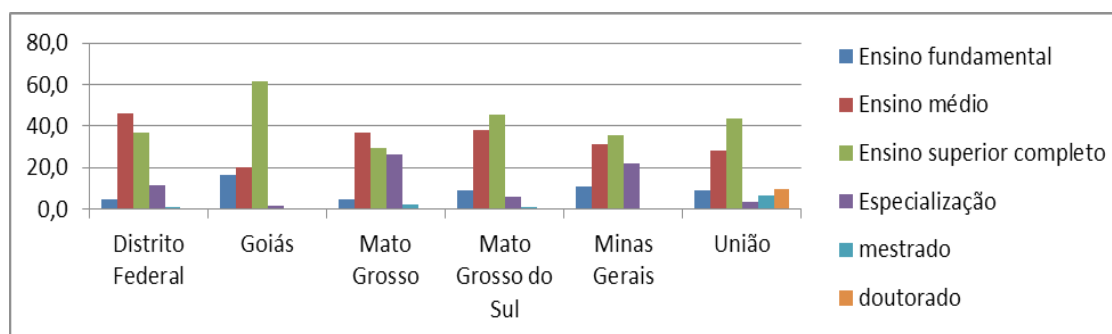
Grau de instrução	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Ensino fundamental	5.677	15.738	2.881	4248	29.593	51.140
Ensino médio	58.321	19.075	24.265	18281	86.386	165.800
Ensino superior completo	46.615	58.103	19.269	21704	99.503	255.765
Especialização	14.595	1.247	17.316	2937	61574	21.385
Mestrado	1.497	1	1.362	470	1306	36.475
Doutorado	293	1	314	159	87	54.605
Total	126.998	94.165	65.407	47.799	278449	585.170



### Distribuição percentual

Grau de instrução	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Minas Gerais	União
Ensino fundamental	4,5	16,7	4,4	8,9	10,6	8,7
Ensino médio	45,9	20,3	37,1	38,2	31,0	28,3
Ensino superior completo	36,7	61,7	29,5	45,4	35,7	43,7
Especialização	11,5	1,3	26,5	6,2	22,2	3,8

Mestrado	1,2	0,0	2,0	1,0	0,5	6,2
Doutorado	0,2	0,0	0,5	0,3	0,0	9,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Nos Estados, predominam os graus de ensino médio e superior completo, sendo que, no Distrito Federal e em Minas Gerais, há uma quantidade considerável de especializações. Há, a serviço da União, 9,3% de Doutores.

## 2.4 Percepções dos servidores no formulário digital

É importante aqui que se explique a forma como a Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL) ideia do formulário eletrônico foi dar aos servidores públicos a oportunidade de dizer o que pensam das condições de trabalho, se estão satisfeitos, qual o motivo que os fizeram escolher ser servidores, se pretendem mudar de carreira, se entendem que faltam recursos humanos onde desenvolvem suas funções, se ocupam cargo compatível com a sua formação, a percepção geral sobre os programas de capacitação da repartição, entre outros assuntos.

Apesar da disseminação da pesquisa por redes sociais, boletins eletrônicos, *mailing* de órgãos públicos e sindicatos de todos os servidores dos entes pesquisados, a equipe conseguiu apenas 158 preenchimentos, número não tão expressivo se considerado o universo pesquisado, mas que não é desprezível, visto que o preenchimento foi absolutamente espontâneo.

Serão expostos, para efeitos da presente publicação, os resultados gerais de forma

objetiva, sendo os gráficos pormenorizados na versão expandida dos relatórios.

Houve, conforme analisado, um equilíbrio entre participantes da esfera Federal (37%) e Estadual (41%), sendo 22% dos servidores de âmbito Municipal. Apenas um servidor do Distrito Federal participou. Dos que responderam o formulário eletrônico, 78% eram servidores estatutários e 68% possuíam ensino superior.

Predominou a resposta de *insatisfação* com as condições de trabalho: foram 78% os que disseram não estarem satisfeitos, contra 22% satisfeitos. Ainda, 38% dos insatisfeitos apontaram a *remuneração* como sendo o principal motivo da insatisfação, sendo que 15% consideram a *rotina desestimulante*. Nota-se que 41% dos participantes declararam estar estudando para prestar outro concurso público, mesmo diante do fato de quase três quartos dos participantes afirmarem que ocupam cargos compatíveis com a formação.

O principal motivo para a escolha por ser servidor público foi gozar de benefícios como a estabilidade. Na sequência, 20% preferem o serviço público a trabalhar na iniciativa privada e 15% alegam ter vocação.

Ainda, 74% dos servidores consideram os cursos de capacitação oferecidos pela repartição onde estão lotados como *péssimos* ou *insuficientes*, e apenas 6% dos participantes disseram que os cursos são *ótimos* ou *excelentes*. Ainda, 73% dão razão à afirmativa de que “Quem trabalha mais no serviço público, não tem o devido reconhecimento”.

Dos participantes, 66% acreditam que “faltam recursos humanos para atender a quantidade de trabalho cotidiana”; 65% consideram que também “faltam recursos materiais (como boas condições de tecnologia de informação) para bem realizar o trabalho”.

Um percentual maior de servidores acha injusto o discurso de que “o servidor público é menos eficiente do que os trabalhadores da iniciativa privada”, considerando que 31,64% dos respondentes reputaram tal afirmativa igualmente válida/inválida, sendo que, enquanto aproximadamente 40% acham mais injusta, apenas 28,47% consideram-na mais justa.

Uma parte igual a 66% dos participantes considera que “a Administração ainda não fornece a capacitação devida a seus servidores”.

Curioso notar que na resposta à pergunta “você tem mais respeito do que os seus colegas com os princípios da Administração Pública em seus atos funcionais?”, apenas 2,6% responderam que não (quatro pessoas), 29,7% (47 pessoas) disseram que “tanto quanto eles” e 67,7% dos servidores (correspondente a 107 dos 158 participantes) alegaram que têm mais respeito do que os colegas.

Ora, se quase 70% dos participantes consideram que têm mais respeito pelos princípios do que os colegas, o intérprete é levado, logicamente, à conclusão de que as pessoas se veem mais virtuosas, pois onde estariam, estatisticamente, estes que não têm maior

respeito, se os que têm são quase todos e ainda dizem que os seus colegas têm menor respeito?

Dai surge a já conhecida hipótese do mecanismo psicológico de projeção dos problemas no “Outro”. No entanto, a força desta última interpretação é enfraquecida na ponderação de que o formulário foi divulgado para milhares de servidores e somente 158 deles se dispuseram a preencher, o que revela uma hipótese plausível de que talvez sejam mesmo pessoas mais interessadas, ainda que nada se possa comprovar de mais concreto a respeito do maior cumprimento delas em relação aos princípios administrativos.

## 2.5 Pesquisa jurisprudencial

Um levantamento das decisões do Supremo Tribunal Federal, com base nas palavras-chave “regime jurídico único” resultou em 154 acórdãos, uma súmula, 1321 decisões monocráticas, 16 decisões da Presidência, uma questão de ordem e três recursos extraordinários com repercussão geral. Não se identificou súmula alguma vinculante sobre o tema.

Dos 154 acórdãos existentes sobre o tema, apenas 28 são posteriores ao julgamento da ADIn 2.135-4. Desses 28 acórdãos, apenas 16 tratam do “regime jurídico único” em seu texto, os demais apenas fazem referência ao regime jurídico único na indexação do acórdão.

Os 16 acórdãos que tratam diretamente do tema demonstram um descompasso em relação ao que normalmente se entende sobre a restauração do regime jurídico único pela ADIn 2.135, havendo diversos posicionamentos, muitos deles incoerentes, principalmente no tocante ao que estava sendo restaurado – o regime celetista homogêneo ou estatutário.

Cumprе ressaltar que na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/DF, julgada em 02/08/07, o Supremo Tribunal fixou o entendimento que: “A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente *caput* do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o *caput* desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência





dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo esaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.<sup>3</sup>

Interessante registrar que, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 507153/MG, julgado em 3/6/2008, entendeu o Supremo Tribunal Federal que “a Justiça comum é competente para julgar a reintegração de servidor público, mesmo que tenha sido regido pela Consolidação de Leis do Trabalho [CLT], demitido antes do advento do Regime Jurídico Único”.

Já nos Agravos Regimentais em Recurso Extraordinário nº 576.397/DF, julgado em 30/10/2012, nº 430.842/RS, julgado em 27/03/2012, e nº 436.530/DF, julgado em 15/12/2009, fixou o Supremo Tribunal Federal o entendimento “no sentido de que os efeitos da sentença condenatória proferida na Justiça do Trabalho limitam-se à data da instituição do regime jurídico único”.

No Agravo de Instrumento nº 456685/RS, julgado em 26/06/2012, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que “Ao servidor público Federal aposentado antes da instituição do regime jurídico único, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, aplica-se o regime geral de previdência social. Agravo regimental a que se nega provimento”.

No Agravo Regimental do Recurso Extraordinário nº 333246/RS, julgado em 08/11/2011, ficou estabelecido que “O servidor público Federal ou Estadual ex-celetista possui direito adquirido à contagem de tempo de serviço prestado sob condições insalubres ou perigosas no período anterior à instituição do Regime Jurídico Único”. No mesmo sentido, tem-se o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 408338/PR, o Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 455479/SC, julgado em 27/10/2009 e o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 408338/PR, julgado, em 30/09/2008.

Já no Agravo Regimental do Recurso Extraordinário nº 583619/RO, julgado em 9/8/2011, fica estabelecido que

É firme no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que a Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar reclamação de servidor

3 ADI nº 2.135, disponível em : <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>.



sujeito ao regime estatutário, mas apenas quanto ao contrato individual de trabalho celebrado antes da vigência desse regime. O advento da Lei 8.112/1990 estanca, de plano, a competência da Justiça especial.

No mesmo sentido, tem-se o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 481502/DF, de 23/03/2011, e o Conflito de Competências nº 7.242/MG, julgado em 18/09/2008.

A súmula 678 do STF aprovada em 24/9/2003, única do Supremo Tribunal Federal que versa sobre regime jurídico único, dispõe que:

são inconstitucionais os incisos I e III do art. 7º da Lei 8.162/1991, que afastam, para efeito de anuênio e de licença-prêmio, a contagem do tempo de serviço regido pela consolidação das leis do trabalho dos servidores que passaram a submeter-se ao regime jurídico único.

As decisões monocráticas e das turmas do Supremo Tribunal Federal sobre o regime jurídico mantêm o descompasso existente sobre o entendimento da restauração do regime jurídico único trazido pela ADIn 2.135 existente nos acórdãos da Corte.

Dentre as decisões monocráticas e das turmas, destacam-se a Reclamação nº 6.040/MC, que questiona a contratação de professores celetistas como trabalhadores temporários dos quadros da Universidade do Estado do Amazonas, julgada em 2008, e o Recurso Extraordinário nº 507.536/DF, que aborda a imposição de regime jurídico único aos Conselhos de Fiscalização Profissional. Trata-se de decisão dissonante, por exemplo, da orientação do STF na ADIn 3.026, de relatoria do Ministro Eros Grau, em 8/6/2006, na qual se estabeleceu que “o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente”.

Um levantamento das decisões do Superior Tribunal de Justiça com base na palavra chave “regime jurídico único” resultou na seleção de 1.826 decisões, sendo que o sistema de pesquisa do tribunal não faz distinções entre acórdãos e decisões monocráticas. Da análise desses acórdãos, conclui-se que o entendimento do Superior Tribunal de Justiça também demonstra a existência de um descompasso sobre o entendimento da restauração do regime jurídico único trazido pela ADIn 2.135 do Supremo Tribunal Federal.

Destaca-se o Agravo Regimental no Conflito de Competência nº 115.400/SP, Rel. Min. Humberto Martins, que discutia se os efeitos da ADIn nº 2.135 restaurariam a justiça comum para julgar os efeitos de contratações de celetistas Municipais, quando da autorização da Emenda Constitucional nº 19/98, sendo decidido pela manutenção da questão na Justiça do Trabalho; decisão esta distinta daquela exarada no Agravo Regimental nº 117.756-RN.

Por fim, deve-se ressaltar que a súmula nº 173, do Superior Tribunal de Justiça, determina que “Compete à Justiça Federal processar e julgar o pedido de reintegração em cargo público Federal, ainda que o servidor tenha sido dispensado antes da instituição do Regime Jurídico Único”.



### 3. DISCUSSÃO CRÍTICA E COMPLEXIDADES NA GESTÃO DE PESSOAL

Neste capítulo da pesquisa, serão feitas reflexões críticas sobre as complexidades da modernização administrativa na gestão pública de pessoal, em função das insuficiências dos rumos da última Reforma Administrativa. Também serão elencados, após a descrição dos trabalhos realizados no Seminário *Gestão Pública dos Entes federativos: desafios jurídicos de inovação e desenvolvimento*, os 35 pontos-síntese reflexivos sobre *os Rumos da Gestão Pública Eficaz e o Direito Administrativo do Futuro*.

#### 3.1 Modernização e profissionalismo na Administração Pública: da incompletude da última Reforma Administrativa

O contemporâneo Estado Democrático de Direito encontra-se desafiado em suas estruturas pelas características da pós-modernidade. Muito embora este seja ainda um conceito em construção, sendo possíveis diversas leituras, desde as que a enxergam como uma elevação dos ideais modernos de desempenho, calculabilidade e valorização do indivíduo autônomo, até as que identificam uma significativa ruptura com tal modelo, a pós-modernidade imprime uma transformação nos ideais.

São ideais modernos em mutação pelas transformações sociais a crença na verdade, alcançável pela razão, e o fortalecimento do nacionalismo e a linearidade histórica rumo ao progresso, tendo sido o modelo de Modernidade influenciado pelas modificações provocadas principalmente pela Revolução Industrial.

Do ponto de vista da Administração Pública, a modernidade pode ser associada a três vertentes: (1) o **taylorismo**, com suas técnicas de organização industrial voltadas para o aumento da produtividade; (2) as noções reformistas da **civil service reform** de Woodrow Wilson, que se relacionavam com a separação entre política e administração; e, de forma mais aprofundada, (3) as formulações teóricas de Max Weber, expoente da sociologia clássica.

Frederick Winslow Taylor foi considerado o fundador da Administração Científica, ao pretender adequar as práticas administrativas aos métodos científicos cartesianos, com ênfase na necessidade de treinamento do pessoal, para que se produzisse mais e com maior qualidade. Nesta perspectiva, houve a racionalização do planejamento e da execução,

com controle mecanicista do trabalho, para que ele fosse executado em sequência e tempo preestabelecidos, evitando desperdícios operacionais (TAYLOR, 1970).

A propósito de tal concepção, Becker (2001, p. 263) expõe que o aprofundamento do Capitalismo industrial redundou na ideia de aproveitamento máximo do tempo, com eliminação de ações desnecessárias e foco na noção utilitária de diligência (*industry*), defendida por Jeremy Bentham.

O utilitarismo influenciou o conceito de pagamento por produtividade dos operários, que teve repercussões práticas no segmento automobilístico, sendo paradigmático o método de racionalização aplicado por Henry Ford à sua linha automatizada, na qual as peças de veículos eram montadas por funcionários que se posicionavam próximos a esteiras rolantes. Tal fato foi, posteriormente, caricaturado por Charles Chaplin na obra prima do cinema *Modern Times* (1936).

Woodrow Wilson, contemporâneo de Taylor, expôs suas concepções reformistas de Administração Pública na obra *O estudo da administração pública*, de 1887, em que ressalta a necessidade de separação entre política e administração.

O trabalho de Wilson é considerado um marco no estudo da Administração Pública, pois, além de defender o prejuízo que a indistinção entre política e administração provoca em termos sociais, estendeu as regras de gerenciamento presentes na iniciativa privada para o universo das práticas públicas, na busca por maior eficiência.

Porém, foi Max Weber (1999) quem analisou as inter-relações entre Capitalismo e administração burocrática no Estado moderno. A partir da abordagem weberiana, é possível identificar o avanço da burocracia em relação às outras estruturas de poder, baseadas em tipos próprios de domínios (*Herrschaft*).

A burocracia veicula o domínio racional-legal, cuja obediência é associada à regra instituída, a qual submete também quem ordena. Os estatutos contemplam regras de competência determinadas por utilidade objetiva e especialização nas atividades. As condições do serviço são orientadas para a ascensão na carreira, sendo a remuneração estruturada em função da hierarquia do cargo. O serviço é permeado pela impessoalidade, na tentativa de afastamento do arbítrio.

O desenvolvimento das economias monetárias, o crescimento e a expansão das tarefas administrativas do Estado moderno e a maior eficiência da burocracia contribuíram para o desenho das seguintes características da burocracia moderna: (a) caráter legal das normas e regulamentos; (b) caráter formal das comunicações, baseadas em documentos ou atas; (c) racionalidade na divisão do trabalho; (d) impessoalidade nas relações; (e) hierarquia entre autoridades; (f) rotinas e procedimentos padronizados; (g) competência técnica e meritocrática; (h) especialização e profissionalização; e (i) previsibilidade do funcionamento.



Trata-se de concepção que acompanhou o florescimento de algumas das ideias basilares do Direito Administrativo, cujos principais institutos, inspirados em sua vertente originária francesa (sistema europeu-continental), também foram influenciados por tais noções (DI PIETRO, 2000).

No Brasil, o primeiro esforço de profissionalização do funcionalismo pode ser associado à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp –, que procurou, embora sem êxito total, substituir o nepotismo e o clientelismo predominantes pela da implantação de carreiras e cargos, treinamento e formação técnica dos funcionários, no intento de munir o Estado de um corpo de profissionais qualificados, a partir do estabelecimento do regime de pessoal.

Com a atuação do Dasp, mais cargos públicos passaram a ser escolhidos de acordo com critérios técnicos, sobretudo pela instituição dos primeiros concursos públicos de abrangência nacional, em substituição das indicações políticas mais características da República Velha e sua dinâmica coronelista. Também data da época a descentralização administrativa pela instituição de autarquias, na tentativa de conciliação do centralismo político, valorizado no Estado Novo, com o discurso oficial de modernização pela especialização de atividades.

Depois da criação do Dasp, no final da década de 30, deu-se, com a edição do Decreto-Lei nº 200/67, o movimento seguinte de Reforma Administrativa brasileira, no regime militar. Hélio Beltrão, então Ministro do Planejamento, foi incumbido de implementar a Reforma Administrativa de 1967, tendo sido, no entanto, frustrado, naquele momento, o refreamento do processo de expansão do Executivo Federal, tendo em vista a sistemática de criação de inúmeras estatais.

As décadas de 60 e 70 foram marcadas pela proliferação de grandes empresas estatais direcionadas para o desenvolvimento de setores da economia considerados de interesse nacional. Isto aconteceu em virtude de um projeto de desenvolvimento e soberania econômica, com vistas também à segurança nacional, uma preocupação intrínseca ao regime militar de então.

Enquanto a práxis militar foi inequivocamente centralizante, Hélio Beltrão defendeu a substituição do Estado burocrático por uma estrutura mais leve de programação, supervisão e fiscalização; advogando a substituição direta de serviços públicos pelos contratos ou mesmo convênios controlados pelo Poder Público. Por isso, costuma-se dizer que o germe do dito modelo gerencial no Brasil já é encontrado antes mesmo da década de 90. Contudo, a prática foi divorciada do discurso oficial reformista.

No Brasil, as medidas que propugnavam os objetivos de retração do Estado tiveram eco na adoção do modelo gerencial por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sendo este inspirado nas práxis da *New Public Management*, adotadas principalmente nos

países do sistema *Common Law*. O discurso oficial reformista apoiou-se na governança, considerada como capacidade de governo do Estado, e apontou a burocracia estatal como causa da ineficiência na implementação das políticas públicas.

Daí decorreram intentos de alteração no regime jurídico das carreiras públicas, sendo muitas delas frustradas pelo desenho constitucional do regime jurídico dos servidores. Algumas tentativas, principalmente àquelas veiculadas pela Emenda Constitucional nº 19/98, lograram aprovação, por exemplo, à flexibilização da estabilidade a partir da inclusão da possibilidade de demissão por insuficiência na avaliação periódica de desempenho, desde que prevista por lei complementar, ou mesmo a perda do cargo por excesso de gastos com o funcionalismo, nos limites ditados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outras modificações, como o fim do regime único, conforme visto, só não se consolidaram na prática por vício de inconstitucionalidade formal, o que provocou o refreamento do ímpeto reformista que recaiu sobre a Força de Trabalho da Administração Pública da década de noventa.

Costuma-se identificar que, apesar de bem-intencionada, a Reforma acabou privilegiando, na prática, a faceta de enxugamento da máquina, em que a preocupação maior não era apenas com o desempenho dos servidores, mas principalmente com os custos, embasada na noção da *New Public Management* de *work better* e *cost less*.

Houve, portanto, um inequívoco conflito entre muitas das ideias propugnadas pelo modelo gerencial e o modelo constitucional, sendo que o Governo da época pretendia realizar transformações no funcionalismo rumo à eficiência sem que vertesse recursos compatíveis, tendo o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) sido extinto justamente no momento em que seriam feitos os investimentos necessários para a melhor capacitação dos servidores públicos.

## 3.2 Direito Administrativo e complexidades da gestão pública de pessoal

A Constituição de 1988 atribuiu, no art. 39, originariamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas competências, um regime jurídico próprio e de planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. A Reforma Administrativa da década de noventa, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, tentou extinguir o regime único, no intuito de disseminar também a adoção do regime celetista na já citada Administração.

O regime jurídico único dos servidores públicos da Administração direta, autárquica



e fundacional, que estava originariamente previsto no art. 39 da Constituição Federal, foi, no entanto, restaurado pela ADIn 2.135, que suspendeu, com efeitos *ex nunc*, como normalmente ocorre nas cautelares em ações de inconstitucionalidade, a eficácia da redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, que pretendia suprimir a exigência de unicidade no regime.

Contudo, conforme foi demonstrado na pesquisa jurisprudencial, mesmo com a restauração do regime único, ainda subsistem discussões doutrinárias sobre qual o seu alcance. O sistema único contempla uniformidade, mas, além dos cargos efetivos, há cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração.

Não é tarefa fácil, conforme enfatizado, analisar a gestão da Força de Trabalho da Administração Pública, uma vez que, antes da elaboração de qualquer proposta, deve-se estar ciente das peculiaridades da autonomia constitucional conferida aos entes federativos e também da presença de entes da Administração Indireta que se subordinam ao regime jurídico público.

Contudo, apesar das complexidades existentes, a discussão é profícua, uma vez que faz parte das tendências da Contemporaneidade a exigência de maior qualidade no atendimento do usuário do serviço, sendo exigido do gestor que tenha um desempenho (*performance*) que garanta a melhoria constante, aspecto que é intrinsecamente relacionado à disciplina do regime jurídico do servidor.

Conforme identificado, é desafiador, no diálogo entre a gestão pública da Força de Trabalho e o Direito Administrativo, aferir os paradigmas modernos relacionados à impessoalidade e, por decorrência, à ausência de subjetivismos (que o Direito Administrativo demanda dos agentes públicos), com aspectos comportamentais, os quais são levados em consideração pelas mais avançadas teorias motivacionais da Ciência da Administração.

Foi dito nas considerações introdutórias que a Teoria do Órgão, desenvolvida originariamente por Otto Gierke, considera o agente público como manifestação por imputação de uma vontade impessoal do Estado, pautada tão somente na lei. Este mito de neutralidade na ação estatal deve ser (re)pensado a partir de uma perspectiva mais ponderada e razoável.

O agente público representa, sem dúvida, a *longa manus* estatal, e sua ação deve se pautar na lei; de fato, é preferível, do ponto de vista do princípio republicano, o governo das leis ao governo “dos homens”. Também não se descarta a importância da conhecida frase de Seabra Fagundes<sup>4</sup>, no sentido de que “administrar é aplicar a lei de ofício”. Contudo, tais ideias não podem ser radicalizadas, pois tanto o Governo quanto a Administração são tocados por homens concretos, isto é, por agentes públicos que, sem dúvida, devem tomar decisões observando os limites das leis.

<sup>4</sup> FAGUNDES, 1984. p. 3



Se a gestão deve ser feita observando os comandos legais, também a Lei não é capaz de pormenorizar todas as condutas possíveis de serem adotadas diante de cada caso concreto, daí a existência da discricionariedade administrativa na maioria dos casos. Assim, mesmo dentro da observância da moldura jurídica, a ação do agente público pode ser feita de forma mais ou menos eficaz ao atingimento dos fins do Estado, a depender de fatores extrajurídicos, como, por exemplo, as condições materiais, as circunstâncias fáticas e até aspectos relacionados com o grau de motivação e comprometimento do agente público, que até recentemente não foram analisados com maior detença pelo Direito Administrativo.

Estes últimos fatores, de ordem mais subjetiva, não podem ser de todo ignorados quando se fala em estimular melhor desempenho, isto é, mais eficiente na função administrativa. A partir da positivação do *princípio da eficiência* no rol dos princípios constantes do art. 37 da Constituição, pela Emenda Constitucional nº 19/98, a performance dos servidores passa a ser também uma questão jurídica, tendo em vista o fato de que os princípios são considerados, no Estado Democrático de Direito, determinações com força normativa.

O Direito, que serve para regular comportamentos humanos, não ignora que há sanções que são premiais e que estimulam determinadas atitudes. Ademais, a Administração Pública tanto será mais eficiente, em regra, quanto mais *estimulante* for a ambiência do trabalho; não sendo, por outro lado, *estimulante* a difusão da imagem do servidor como uma peça substituível de uma engrenagem com vida própria.

Na realidade, o desenvolvimento da Teoria do Órgão, por Otto Gierke, visava explicar qual a natureza do vínculo do agente público com o Estado, que não seria de representação e tampouco de mandato, servindo, ainda hoje, para validar pequenas irregularidades praticadas, como, por exemplo, problemas na investidura do servidor (na aplicação conjunta com a formulação denominada de funcionário de fato). Contudo, esta elaboração não auxilia a estimular o agente público para uma ação mais eficiente.

A ideia não é tentar suprimir a Teoria do Órgão – pois ela tem sua utilidade na área do questionamento da validade dos atos administrativos –, mas apenas ponderá-la, no diálogo com a gestão pública, na certeza de que enxergar o agente público como um anônimo que desempenha funções pré-programadas não é visão apta a estimular uma gestão eficaz da Força de Trabalho dos órgãos administrativos.

A teoria estatutária, de raízes organicistas, conforme expõe Roberto Sorbilli Filho (2009, p. 395), já despertava algumas preocupações de Dromi, que temia a concepção da estrita verticalidade entre o Estado e seus agentes, enfatizando, portanto, a necessidade de separar o elemento objetivo do órgão, relativo ao conjunto de atribuições institucionais da repartição estatal, do elemento pessoal e variável, encarnado na figura humana.

A visão corrente, que apregoa a situação estatutária objetiva, em que as funções já





estão todas delimitadas *a priori*, não é apta a estimular, portanto, no agente público a percepção de que também a sua iniciativa individual, o seu talento e a sua criatividade são fatores fundamentais para a eficiência do funcionamento da Administração Pública.

Não é exagerado, nesta perspectiva, dizer que viola parcela da dignidade do agente público, como ser humano que é, considerá-lo desta forma. Dignidade humana, de acordo com a exposição de Ingo Wolfgang Sarlet, é a qualidade peculiar e insubstituível da pessoa humana. Conforme exposição retirada de Kant: “quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então ela tem dignidade.”<sup>5</sup>

Em suma, uma grande complexidade a ser enfrentada por um Direito Administrativo afinado com a gestão pública é justamente considerar a dignidade do servidor público, sem que isso implique em pessoalidade ou subjetivismo; genuinamente, apenas, considerá-lo um ser humano único, assim como todas as demais pessoas, e que, como regra geral, tanto mais será envolvido quanto exercer suas atribuições com de talento e comprometimento.

### 3.3 Reflexões sobre Direito e Gestão: Seminário Gestão Pública dos Entes federativos

O objetivo de realização do seminário *Gestão Pública dos Entes federativos*: desafios jurídicos de inovação e desenvolvimento foi incentivar a reflexão e o debate conjunto de juristas, gestores e demais pessoas com expertise nas áreas multidisciplinares que considerassem as complexidades da gestão pública diante de aspectos como: Federalismo, limites de inovação dentro das possibilidades do regime jurídico e modernização com desenvolvimento.

Procurou-se romper com a “Torre de Babel” que representa o embate entre administrativistas e tecnocratas e promover um encontro de visões para intercâmbio de entendimentos e reflexão conjunta das complexidades da gestão pública da Força de Trabalho nos entes federativos, a partir de análises criteriosas e científicas.

O seminário ocorreu nos dias 3, 4 e 5 de outubro de 2012 no campus Memorial da Universidade Nove de Julho, em São Paulo. Estiveram presentes palestrantes de outros Estados, como Juarez Freitas, do Rio Grande do Sul, e Emerson Gabardo, do Paraná.

A Secretaria de Assuntos Legislativo do Ministério da Justiça deu substancial apoio ao seminário, que foi verdadeiramente uma realização conjunta. Houve a presença de Junia Marília Pimenta Lages, que integrou a mesa da tarde do dia 4 de outubro de 2012, e as exposições de Nayara Teixeira Guimarães, na abertura do evento, e do Secretário Marivaldo de Castro Pereira, cuja palestra foi feita no encerramento do seminário. Também esteve

<sup>5</sup> SARLET, 2006. p. 33

presente e atuante Priscila Spécie.

A proposta do seminário foi resumida da seguinte forma, divulgada no site criado para o evento:

O evento sobre Gestão Pública dos entes federativos pretende reunir análises sobre os obstáculos fáticos e jurídicos à inovação e ao desenvolvimento de uma cultura de capacitação da Força de Trabalho das Administrações Públicas dos entes federativos. Parte-se da noção de que a pretensão de modernização, que acompanha o desígnio universal de que o Estado atue de forma mais eficiente, deva ser harmonizada com um projeto de desenvolvimento sustentável que respeite os direitos e a dignidade da Força de Trabalho das Administrações Públicas. Para tanto, serão enfrentadas as complexidades existentes, tendo por foco a aproximação entre a abordagem das vicissitudes e desafios da gestão pública, diante de um novo paradigma de Direito Administrativo. Objetiva-se, a partir da análise e discussão conjunta, promover um encontro da gestão pública com o direito, para que se debata, sob o viés federativo, um modelo apropriado de modernização administrativa que a sociedade civil, os governos e a comunidade acadêmica pretendam tornar realidade, evitando-se tanto que o direito público seja visto como obstáculo às necessidades da gestão, como que a gestão pública seja estabelecida à margem do direito.<sup>6</sup>

O seminário objetivou, ainda, congregar alguns dos referenciais teóricos da presente pesquisa para dialogar sobre gestão. As palestras foram filmadas e gravadas. Houve transmissão ao vivo pela *TV Uninove*. O acervo documental (que inclui vídeo e transcrição das palestras em forma de anais) será entregue à Secretaria de Assuntos Legislativos como produto da pesquisa.

O primeiro dia abarcou a discussão da gestão pública sob o eixo multidisciplinar, tendo por base aspectos econômicos, históricos, jurídicos e administrativos. Houve a exposição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, titular em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sobre **Gastos com Pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Trata-se, pois, de aspecto primordial ao investimento na capacitação da Força de Trabalho das diversas Administrações Públicas a compreensão das limitações contidas na legislação, ainda que seja para dar sugestões de alterações legislativas neste âmbito.

Na sequência, houve a exposição de Nildes Pitombo, Doutora em Administração, professora do programa de mestrado em Administração da Universidade Nove de Julho e tutora do programa PET da Universidade Nove de Julho, sobre **Gestão Pública Estratégica e Comportamento Organizacional**, na qual houve, entre outros assuntos, o relato de pesquisa empírica feita com a polícia militar na Bahia e dos resultados acerca do comprometimento

<sup>6</sup> Disponível em: <http://gestaopublicadosentes.blogspot.com.br>.



dos policiais militares com as estruturas organizacionais do Poder Público.

Após o intervalo, a mesa foi composta por três expositores. Sucedeu a esta a exposição de José Reinaldo de Lima Lopes, Professor Livre-Docente da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas, acerca das **Transformações da Burocracia Brasileira: do ofício ao cargo público**, na qual houve uma rica abordagem sobre como se estruturaram as carreiras públicas paulatinamente, de forma diferenciada nos Poderes, sendo enfatizados os valores burocráticos da especialização e profissionalismo ante os avanços e continuísmos históricos.

Na sequência, Fernando de Souza Coelho, coordenador da graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo e do programa de Mestrado em Sistemas Complexos, tratou das **Complexidades da Gestão de Pessoas no Setor Público**, dando ênfase às abordagens não fragmentárias que preencham necessidades de variados âmbitos de análise da gestão de pessoas na área pública. Foram enfocadas as práticas exitosas em diversas estatais, tendo sido fornecidas sugestões preciosas para que as carreiras públicas não sejam engessadas frente às transformações aceleradas nas relações sociais.

Emerson Gabardo, professor de Direito Econômico do Programa de Mestrado e Doutorado da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e de Direito Administrativo na Universidade Federal do Paraná, abordou o **Papel do Estado e Mito da Subsidiariedade**. Expôs, entre outras questões levantadas, que o pretense *princípio da subsidiariedade*, que indica uma atuação meramente supletiva do Estado no domínio econômico, não se coaduna com a ordem econômica da Constituição de 1988, sendo melhor que o Estado não se retraia em seu múnus constitucional de realização dos direitos sociais.

O período noturno foi reservado às exposições de Nayara Teixeira Magalhães e de Gilberto Bercovici, titular do Departamento de Direito Econômico da Universidade de São Paulo, sobre a modernização do Estado com enfoque no desenvolvimento. A exposição seguinte foi de Irene Patrícia Nohara, coordenadora do projeto, sobre o **Balanco da Reforma Administrativa: redefinição do diálogo entre Direito e Gestão**.

Nayara Teixeira Magalhães, consultora acadêmica do Projeto Pensando o Direito, expôs a importância das pesquisas realizadas pela Secretaria de Assuntos Legislativos a propósito do Projeto Pensando o Direito com relatos pormenorizados dos resultados dos projetos ao longo de seu funcionamento. Na sequência, complementando tais explicações, Irene Patrícia Nohara enfatizou as características do projeto que estava sendo desenvolvido na Universidade Nove de Julho a propósito do edital 1/2012, sobre modernização e transparência da Administração Pública, saudando a presença dos pesquisadores da equipe, e associou a atual pesquisa com um balanço sobre as três grandes reformas do Estado vivenciadas pelo Brasil no século XX. Enfatizou que o momento é propício para a rediscussão do papel do Estado, tendo em vista as transformações que a sociedade nacional e a internacional estão vivenciando na atualidade (principalmente após 2008, quando a crise eclipsou de vez a pretensa eficácia do receituário neoliberal às economias centrais).

O segundo dia de seminário iniciou-se com a exposição de Wallace Paiva Martins Junior, Doutor em Direito Administrativo, promotor de Justiça e assessor do Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, a respeito do **Panorama do Regime de Remuneração dos Servidores Públicos**. Foi feita uma elucidativa apresentação sobre diversos aspectos do regime de remuneração da Força de Trabalho da Administração Pública, assunto relacionado com a presente pesquisa.

Na sequência, houve a apresentação de Clóvis Bueno de Azevedo, professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sobre os **Desafios de (Re)regulação dos Servidores Públicos**, a qual ressaltou a necessidade de interpretação razoável das regras de Direito Administrativo dentro do escopo de servir aos objetivos maiores (interesse público primário) da gestão pública. Foram de acentuada importância prática as observações feitas pelo professor a propósito do aprimoramento da gestão, no tocante à forma como é regulada a matéria dos servidores públicos, sendo diversas das questões debatidas incorporadas aos pontos apresentados como resultado das reflexões do seminário.

Após o intervalo, o segundo painel do dia 4 de outubro de 2012 foi aberto com a apresentação do professor Dalmo de Abreu Dallari, emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na qual houve a exposição das características e origens do Federalismo, diante das novas descobertas de suas pesquisas – com a leitura dos documentos históricos. Deu-se a desmistificação de várias questões envolvendo os chamados *founding fathers*. Dallari ressaltou, ainda, na palestra intitulada **Federalismo, Gestão Democrática e o Futuro do Estado**, que, quando ocupou o cargo de Secretário de Negócios Jurídicos da Municipalidade, logo no início do desempenho da função, enfatizou que a Secretaria seria muito mais o local do “como pode ser feito”, do que do simples “não pode”, pois é indispensável que haja esforço de realização dos projetos dentro das possibilidades jurídicas existentes, o que demanda mais do que a singela postura reativa identificada comumente na área jurídica.

Na sequência, ocorreu a palestra de Dinorá Musetti Grotti, professora Doutora em Direito Administrativo na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sobre a **Problemática da Greve no Serviço Público**. Houve uma rica e pormenorizada apresentação sobre todo o histórico da ausência de regulação da greve no serviço público, enfatizando as decisões judiciais aplicáveis e soluções equilibradas para esta questão, que é tão cara à gestão da Força de Trabalho das Administrações Públicas.

A terceira exposição de painel foi a de Roberto Correia da Silva Gomes Caldas, professor Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sobre o **Retorno do Regime-Jurídico Único: alcance e efeitos**. Deu-se ênfase aos efeitos do retorno do regime jurídico único após decisão *ex nunc* do Supremo Tribunal Federal e à persistência na indefinição dos alcances e sentidos.



Após a abertura da exposição noturna, feita pelo diretor do Curso de Direito da Universidade Nove de Julho, Sérgio Pereira Braga, com a participação do coordenador do Programa de Mestrado em Direito da Universidade, Vladimir Oliveira da Silveira, houve a palestra de Juarez Freitas, professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e presidente do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público, acerca do **Direito à Boa Administração e Gestão Pública Eficaz**.

Asseverou Juarez Freitas<sup>7</sup> que a Administração Pública deve ser orientada para a eficácia da ação de gestão governamental, sendo que “toda Constituição democrática pretende estabelecer políticas determinadas, cuja concretização cabe aos entes federativos implementar. Elas já estão formuladas na Constituinte!”. O jurista partiu, então, para a atual e instigante abordagem da eficácia dos direitos fundamentais a partir de ações concretas de gestão eficaz, como o saneamento e o atendimento de qualidade nas creches, tendo por foco um ativismo constitucional sem retrocessos.

No dia 5 de outubro de 2012, teve lugar, das 14h às 18h30, no auditório do Mestrado da Universidade Nove de Julho, o **Mini-Fórum de Escolas de Governo/Administração**, que contou com a presença de autoridades e estudiosos com *expertise* em capacitação de servidores públicos.

O encontro teve por objetivos centrais ouvir o relato da experiência dos palestrantes convidados e promover uma interlocução a propósito do assunto na discussão sobre os pontos levantados pelos palestrantes dos painéis dos dias anteriores, que foram, ao final, projetados e discutidos com os participantes.

Participaram ativamente do minifórum: Gustavo Ungaro, Corregedor-Geral da Administração do Estado de São Paulo; Fábio Mauro de Medeiros, Diretor do Centro Regional da Escola de Administração Fazendária em São Paulo; Regina Hirose, Diretora do Centro de Estudos Jurídicos – Cejuris do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional; e Maria de Fátima Infante Araújo, Doutora em Economia Aplicada pela Unicamp e ex-Diretora de Formação de Servidores da Fundap.

Ao término do minifórum, houve, conforme dito, a apresentação e discussão dos pontos-síntese de uma gestão pública eficaz, extraídos das palestras anteriores do seminário. Fábio Mauro de Medeiros apontou que, mesmo que se discuta a discricionariedade ou vinculação da ação administrativa, do ponto de vista prático, a criação de processos eletrônicos, tendência atual, deve ser feita de forma a não transformar decisões administrativas que seriam discricionárias em vinculadas e nem obstar a motivação particularizada dos atos. Por motivo desta observação, houve a inserção do ponto nº18 no documento: “É preciso compatibilizar os sistemas informatizados com a necessidade de uma decisão ponderada, respeitando a exigência de motivação dos atos”.

---

<sup>7</sup> FREITAS, 2007.

O minifórum procurou levantar mais dados para a reflexão dos assuntos pesquisados, a partir do debate dos obstáculos e das problemáticas da gestão pública, intentando articular também parte do setor público organizado, a partir da exposição de suas reivindicações, dentro do contexto dos mecanismos jurídicos existentes, e dos possíveis aperfeiçoamentos ante necessidades cotidianas da gestão da Força de Trabalho de distintos entes federativos. Ocorreu, portanto, uma abordagem mais prática do que propriamente teórica.

Foram também identificadas algumas tendências dos cursos de capacitação da atualidade, tendo sido dito que os servidores públicos estão preferindo cursos específicos e moldados para esclarecer problemas práticos enfrentados para cada tipo de carreira, além dos tradicionais cursos genéricos oferecidos pelas Escolas de Governo/Administração. Isto foi associado ao fato de que as rápidas transformações legislativas na área do Direito Administrativo estão provocando algumas incertezas em relação às novas formas de gestão pública; assim, há uma significativa demanda por atualização profissional em assuntos pontuais, como a Lei de acesso à informação ou alguma legislação fiscal que transforme a forma de cobrança, entre outros.

O encerramento do seminário contou com a palestra do Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça Marivaldo de Castro Pereira, que expôs as ações transformadoras da Secretaria de Assuntos Legislativos na discussão dos projetos de lei relevantes, a exemplo da inovadora construção democrática, por consulta popular eletrônica, do *Marco Civil da Internet*. A ênfase da apresentação do Secretário foi a **Democratização da elaboração legislativa**, tendo em vista as recentes inovações da área.

Por fim, foram lidos por Samantha Ribeiro Meyer-Pflug os pontos de reflexão, inspirados em facetas de assuntos discutidos pelos expositores do seminário, os quais, conforme dito, foram submetidos à interlocução no minifórum de Escolas de Governo/Administração.

Os pontos elencados não expressam a opinião isolada de qualquer de seus participantes, mas são resultado do esforço da equipe de pesquisa no sentido de sumarizar algumas conclusões gerais extraídas dos três dias de trabalho do seminário.

Os Pontos da **Gestão Pública Eficaz e Direito Administrativo do Futuro** são:

1. É questão pressuposta na modernização da estrutura da Administração Pública: a discussão do papel que legitimamente se espera na atualidade do Estado;
2. A Constituição de 1988 contempla diretrizes do papel do Estado;
3. A aplicação prática do Direito Administrativo, que depende de uma boa gestão pública, deve ser voltada à máxima eficácia dos direitos fundamentais constitucionais;
4. O Estado Democrático de Direito, enunciado e garantido na Constituição de 1988,



ainda não foi despedido de sua função jurídica de promotor dos direitos sociais, muito embora esta seja uma concepção dinâmica e que possui seus condicionamentos;

5. O Terceiro Setor tem inquestionável relevância, devendo ser fomentado pelo Governo;

6. As atividades de caráter voluntário da sociedade civil organizada, que são importantes e úteis, não devem ser confundidas com o pleno exercício dos direitos sociais;

7. Os serviços públicos, que veiculam direitos subjetivos sociais, conferem aos beneficiários o *status* de cidadania, o que inclui o dever e a responsabilidade de exigência criteriosa aos prestadores, sejam eles a Administração Pública ou os seus delegatários;

8. Os prestadores de serviços públicos não o fazem em caráter voluntário, isto é, apesar de todos os condicionamentos orçamentários existentes, ainda assim existe um grau de exigibilidade, que não pode ser delimitado *a priori*, do cumprimento destas obrigações;

9. A eficiência da “Força de Trabalho” da Administração Pública é fator que não depende só de sua formação, mas também da ambiência na qual se desenvolvem as funções, pois um ambiente de trabalho estimulante é um dos pilares para que haja o maior comprometimento dos envolvidos;

10. Algumas estatais possuem práticas inovadoras, sendo “nichos de excelência” em gestão; tal fato é associado à adaptação de seus programas de capacitação, nos últimos vinte anos, ao desenvolvimento de competências e habilidades mais profissionais e especializadas;

11. Identifica-se também um processo de melhoria da prestação de serviços públicos por parte da Administração Direta, sendo este processo em parte inspirado em práticas de estatais que implantaram alguns programas de qualidade;

12. Não se confundem os valores burocráticos de especialidade e profissionalismo, que atribuem à Administração maior eficiência, com o sentido pejorativo que a palavra burocracia adquiriu, sendo este último significado associado ao distanciamento e à indiferença;

13. O Direito Administrativo, com suas notas características de formalismo e impessoalidade, corolários do princípio republicano e da consequente meritocracia, contribuirá melhor para o alcance da eficiência quando for também permeável à perspectiva comportamental da gestão pública: considerando, com ponderação em relação aos mencionados valores, o estímulo à liderança e ao comprometimento como meios adequados ao alcance da gestão pública eficaz;

14. A liderança e o comprometimento não podem ser impostos por treinamentos



motivacionais violadores da dignidade humana e do discernimento crítico, pois as pessoas apenas se envolvem naquilo que espontaneamente elegem como prioritário em decisões pessoais, sendo esta uma questão de foro íntimo;

15. Há programas de capacitação que repetem conteúdos já exigidos no ingresso na Administração Pública, sem trabalhar de forma mais dinâmica as habilidades necessárias para o estímulo de um profissional comprometido e eficiente;

16. Rigor para discernir é fundamental à boa gestão, pois em determinados contextos, é indispensável ao respeito de princípios administrativos;

17. A boa gestão não se constitui apenas de precisão técnica, mas também é relevante o desenvolvimento da habilidade do discernimento, com uso do bom senso, para afastar formalismos inócuos que dão maior ênfase ao cumprimento por si só de regras do que ao alcance das finalidades de atendimento das necessidades públicas;

18. É preciso compatibilizar os sistemas informatizados com a necessidade de uma decisão ponderada, respeitando a exigência de motivação dos atos;

19. Do ponto de vista do alcance da eficácia, na discussão sobre eficiência: os fins não justificam os meios, pois apesar de os meios serem instrumentais, alguns fins só são garantidos e/ou assegurados com meios adequados;

20. A questão da “flexibilização dos controles” deve ser revista sob pressupostos mais complexos, pois um bom resultado é alcançável com o controle de um procedimento de qualidade, tanto no Poder Público como na iniciativa privada;

21. Não é possível a avaliação completa de um processo sem que se olhe para ele como algo dinâmico, pois a “ênfase nos resultados” pode esconder falhas procedimentais que podem ser aprimoradas, caso se controle todas as etapas do procedimento;

22. A visão do controle do procedimento com foco exclusivo na identificação de falhas para a punição dificulta a possibilidade de aprimoramento das práticas administrativas;

23. É mais eficiente ao desenvolvimento das organizações, tanto públicas como privadas, que o controle assuma suas feições preventivas e orientadoras, afastando-se da burocracia parcela da culpa, do medo e, conseqüentemente, da ausência de transparência;

24. Os sistemas de avaliação de desempenho devem se voltar à melhoria das relações na organização: o enfoque jurídico deve se deslocar da exclusividade da avaliação como forma de controle e punição, para um instrumento de mapeamento e orientação dos “gargalos” de ineficiência;

25. A forma com que são criados muitos cargos, sem carreiras mais abertas, dificulta





a adaptação às transformações sociais;

26. Na ascensão da carreira pública deve haver formas mais objetivas de premiação dos servidores engajados e comprometidos, dentro de critérios meritocráticos;

27. A plena eficácia dos princípios da prevenção e da precaução nas atividades do Estado depende também do refinamento do juízo do gestor para a fiscalização do momento anterior à ocorrência do dano, o que pressupõe controle preventivo e concomitante;

28. Há uma dinamicidade nas expectativas em relação à atuação do Estado, em função das rápidas transformações sociais e tecnológicas, que reforça a necessidade de uma gestão pública eficaz;

29. Um dos grandes desafios da atualidade é imprimir uma ação eficiente à máquina administrativa para evitar riscos, antes que os prejuízos aconteçam, sendo esta uma questão de abordagem multidisciplinar;

30. Também a discussão sobre a mudança na estruturação das carreiras públicas deve ser focada em função de sua complexidade, pois há inúmeros fatores envolvidos: econômicos, jurídicos, administrativos, psicológicos e políticos;

31. A complexidade deve ser discutida, mas não deve ser utilizada como argumento impeditivo do aprimoramento das práticas da gestão pública que, para ser eficaz, deve pressupor, além do planejamento criterioso, periodicamente revisto e ponderado, também uma execução criteriosa;

32. É preciso capacitar ainda os agentes que executam, que devem compreender a mentalidade do plano discutido. Ideal que o treinamento envolva todos, tanto os que elaboram os planos, como os que executam as tarefas deles derivadas, pois de nada adianta o servidor público fazer a capacitação e sua chefia não estimular a aplicação prática dos novos conhecimentos adquiridos;

33. As mudanças não ocorrem só de cima para baixo, a partir de reformas legislativas, muito embora em diversos casos sejam indispensáveis, mas há práticas inovadoras que promovem eficiência de baixo para cima (*bottom-up*);

34. O Projeto Pensando o Direito é um exemplo de prática inovadora, de interlocução e democratização na feitura das leis, pois a abertura à comunidade científica e à sociedade civil permite o debate criterioso já no nascedouro dos projetos, promovendo substrato crítico também para as propostas em trâmite; e

35. O Direito Administrativo do futuro deve considerar as necessidades da gestão pública e a gestão pública não pode mais ser estabelecida à margem do Direito, para isto é indispensável que haja uma mudança de consciência de todos os envolvidos.

## 4. PROPOSTA DA CRIAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO

O *Plano de Gestão da Força de Trabalho* representa um mecanismo jurídico de previsão constitucional, sendo obrigatório para todos os entes da Administração Pública, mormente da Administração direta, autárquica e fundacional, inspirado nas práticas orçamentárias e sujeito, portanto, a contínuas revisões em função das novas conjunturas de pessoal e das necessidades coletivas.

Sua principal peça compreende a formulação de um inventário pormenorizado da situação funcional dos servidores, sua qualificação, bem como capacitação, para orientação e deliberação sobre o uso racional dos recursos humanos presentes na administração brasileira, permitindo com que as políticas públicas sejam executadas em sintonia com a Força de Trabalho existente.

O plano é desdobrado em Anual e Plurianual de Gestão da Força de Trabalho. Ao Poder Legislativo cabe aprovar cotas de gestão de pessoas em função dos limites de servidores que cada unidade de gestão demonstre ter disponíveis para a programação da execução de suas políticas públicas.

Conforme exposto, esta é uma solução vislumbrada para minimizar o impacto do legado patrimonialista no uso dos cargos e funções públicas. O planejamento terá um grau razoável de abertura, o que significa que não acabará com a margem de discricionariedade dos órgãos de gestão, apenas fará com que eles compartilhem periodicamente com o Legislativo de suas ações estratégicas na área – sendo, inclusive, prevista a liberação de cotas destinadas a operações especiais. Também se objetiva articular o planejamento dos gastos e sua associação com deliberações prioritárias que ocorrem no âmbito da discussão orçamentária, com um planejamento estratégico da gestão da Força de Trabalho do Poder Público, na articulação com as normas previstas para os gastos com despesa de pessoal de todas as administrações dos entes federativos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os Planos Anuais e Plurianuais de Gestão da Força de Trabalho integram projetos de iniciativa dos Chefes dos Poderes Executivos e são discutidos no âmbito dos respectivos Poderes Legislativos. A proposta de alteração normativa para criação de um *Plano de Gestão da Força de Trabalho*, de previsão genérica na Constituição e, a partir de projeto de lei, própria dos entes, com desdobramento em lei complementar naquela e alinhado com a discussão orçamentária nesta, deve imprimir maior sistematicidade e controle também aos planos de carreira, evitando-se a segregação dos respectivos estatutos.

Acredita-se que o planejamento nesta seara refrearia parcela do ímpeto patrimonialista na Administração Pública, promovendo, inclusive, maior controle nas contratações



temporárias e na programação de concursos públicos, bem como no desligamento em massa e prejudicial à Administração de ocupantes de cargos em comissão qualificados tecnicamente e comprometidos com o bom desempenho de suas atribuições.

Evidentemente, os cargos em comissão serão ainda exoneráveis *ad nutum*, mas a discussão do plano permitirá estruturar paulatinamente um sistema em que os cargos em comissão sejam voltados efetivamente para funções de direção, chefia e assessoramento, e não para funções técnicas (próprias de carreiras), como não raro acontece nas Administrações Públicas brasileiras. Foram formulados, em suma, um Projeto de Lei Complementar e uma Proposta de Emenda à Constituição, sendo ambos anexados, na íntegra, na presente publicação.

A Proposta de Emenda à Constituição sugerida também prevê o mecanismo de avaliação periódica de desempenho que se volte ao desenvolvimento potencial dos servidores públicos. Trata-se de avaliação cujos critérios continuarão a ser estabelecidos por Lei Complementar, que toma por base o equilíbrio de rendimentos quantitativos e qualitativos no cumprimento das metas estabelecidas em políticas públicas ou no exercício cotidiano das atribuições funcionais, conforme redação sugerida:

As avaliações periódicas de desempenho, cujos critérios gerais serão previstos em Lei Complementar, serão determinantes para o estabelecimento de uma cultura de meritocracia na Administração Pública, sendo as ascensões e promoções funcionais estabelecidas no equilíbrio entre os rendimentos quantitativos e qualitativos no desempenho das atribuições e no cumprimento das metas estabelecidas em políticas públicas.<sup>8</sup>

A ideia é reconhecer a dignidade do servidor público e, por meio de avaliações abrangentes e voltadas ao desenvolvimento de habilidades e competências, estimular sua capacidade de iniciativa, seu talento, adaptabilidade, trabalho em equipe e criatividade como fatores também úteis ao desenvolvimento funcional da Administração Pública, preservando valores republicanos, como impessoalidade e isonomia, em função da razoabilidade.

---

<sup>8</sup> Vide texto integral no anexo I.

## 5. CONCLUSÃO

Em suma, as **conclusões gerais** da pesquisa foram:

1. primeiramente, apesar de os estatutos dos servidores serem bastante padronizados, sobretudo pela sistemática constitucional conferida ao trato do assunto, submetidos aos estatutos existem milhares de planos de carreiras que, na maioria dos casos, se divorciam desta mesma sistematicidade, ou seja, não seguem padronização; assim, tendo em vista o emaranhado caótico deles, restou prejudicada a intenção pouco factível de cotejo de todos os variados planos de carreiras do universo dos 54 entes federativos pesquisados;

2. após cinco meses de cobrança intensiva e desgastante por parte dos pesquisadores, apenas 14 entes forneceram os dados solicitados (alguns deles, de forma incompleta); assim, para suplementar os dados dos mapas de vinculações funcionais, houve a solicitação de informações ao IBGE, que disponibilizou dados de 2011 quanto aos Municípios, sendo diagnosticado no tocante às Capitais que: mais de 70% dos servidores da Administração Direta são estatutários, com destaque para os Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, cujo número ultrapassa 90%; Palmas é a Capital que possui o maior número percentual de contratações de celetistas na Administração Direta, correspondente a 25,8%, sendo seguida por Goiânia (24,1%); e João Pessoa, segundo dados do IBGE, possui maior número percentual de contratações temporárias (49,5%), sendo maior até do que o percentual de vínculos estatutários (45,8%);

3. dos Estados que apresentaram os dados, e, infelizmente, foram só quatro dos 26 Estados-Membros, isto é, somente 15,38% deles, o destaque é dado a Minas Gerais, pois foi o ente que mais rápida e eficientemente aceitou participar da pesquisa, sendo nele identificado um equilíbrio entre estatutários, temporários e admitidos estáveis;

4. ademais, a pesquisa jurisprudencial demonstrou não haver parâmetros fixos nas decisões dos tribunais superiores quanto ao alcance e consequências do regime jurídico único restaurado pela ADIn 2135-4, o que gera insegurança em diversos assuntos, como, por exemplo, o regime de aposentadoria e a justiça competente para julgar os celetistas admitidos na Administração direta, autárquica e fundacional no interstício entre a extinção do regime jurídico único pela Emenda Constitucional nº 19/98 e sua restauração *ex nunc* pela mencionada ADIn de 2007;

5. mesmo com dispositivos constitucionais que padronizam o trato de inúmeras matérias voltadas aos servidores, os dados empíricos evidenciam a necessidade de organização planejada da gestão dos entes, dada diversidade em grande parte dos assuntos, tais como: as variações de remunerações máximas, a duração da jornada de trabalho, a qualificação dos servidores (o que é compreensível, em geral, em função de o Brasil possuir em seu território disparidades na qualificação da mão de obra), o número de



servidores promovidos. É indiciária desta mesma falta de organização o fato de algumas secretarias de gestão terem fornecido dados que foram relativizados na abordagem da pesquisa, como, por exemplo, um valor de remuneração de mínimo de 33,57 reais e de máximo de 76.000,00 reais, o que seria inconstitucional diante das existências respectivas de mínimo remuneratório e de teto constitucional;

6. o formulário digital foi preenchido por 158 servidores: 78% estatutários; 68% com ensino superior completo, sendo que 78% estão *insatisfeitos* com as condições de trabalho, os dois motivos mais alegados para a insatisfação são a **remuneração** e a *rotina desestimulante*; 73% dão razão à afirmativa de que: “quem trabalha mais no serviço público, não tem o devido reconhecimento”, sendo a estabilidade o principal atrativo lembrado para a escolha da carreira pública; 41% declararam estudar para prestar outro concurso público e 74% dos servidores consideram os cursos de capacitação oferecidos pela repartição onde estão lotados *péssimos* ou *insuficientes*; 66% dos participantes acreditam que “faltam recursos humanos para atender a quantidade de trabalho cotidiana”; 65% acham que faltam também “recursos materiais para bem realizar o trabalho”, havendo um percentual maior e servidores que consideram injusto o discurso de que “o servidor público é menos eficiente do que os trabalhadores da iniciativa privada”;

7. diante do cenário empírico, a equipe se voltou para a seguinte conclusão: é imperativo criar um mecanismo jurídico que torne realidade nacional o planejamento estratégico de recursos humanos no Poder Público;

8. houve, então, a sugestão mais concreta e pormenorizada de criação do *Plano de Gestão da Força de Trabalho*, inspirado nas práticas orçamentárias, por meio de Proposta de Emenda à Constituição, sendo exigido de todas as Administrações Públicas dos entes federativos que periodicamente abram as “caixas pretas” de suas gestões de pessoal e que demonstrem haver articulação estratégica da Força de Trabalho com as atribuições funcionais dos servidores e com a realização das políticas públicas, circunstância em que será possível que o Governo se acople à Administração Pública, isto é, que a velocidade de funcionamento da máquina administrativa seja aferida, de forma dialogada e razoável, também em função de necessidades públicas consideradas prioritárias;

9. para garantir uma padronização no trato da matéria, houve a sugestão de um Projeto de Lei Complementar que fixa parâmetros genéricos do estabelecimento dos Planos Anual e Plurianual de Gestão da Força de Trabalho, o que assegura revisão periódica;

10. para romper com as rotinas desestimulantes ou mesmo reter os servidores em suas carreiras, tendo em vista o fato de que 41% dos servidores que responderam o formulário digital declararam estudar para outra carreira, deve haver a previsão de uma sistemática de avaliação de desempenho que repercuta positivamente na ascensão na carreira e que estimule: a capacidade de iniciativa, a adaptabilidade, o trabalho em equipe e a criatividade como fatores relevantes ao desenvolvimento funcional;

11. deve-se, portanto, transformar a avaliação periódica de desempenho de um instrumento temido – tendo em vista o caráter punitivo que lhe foi conferido no trato constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/98 – a um mecanismo que situe o servidor, dando-lhe senso de orientação e estímulo meritocrático ao trabalho comprometido;

12. as avaliações periódicas de desempenho devem ser justas, para não caírem no habitual descrédito, ou seja, devem resguardar (tanto nos critérios previstos, como, principalmente, na sua aplicação prática) o equilíbrio entre rendimentos quantitativos e qualitativos;

13. logo, não se admite, no atual estágio de desenvolvimento da sociedade contemporânea, que gestores públicos pensem dentro dos paradigmas industrializantes e *tayloristas*, fixando metas excessivas sem considerar as possibilidades estruturais e os limites materiais e humanos existentes nas repartições públicas;

14. assim, é um desafio do Direito Administrativo considerar, resguardados os valores de impessoalidade e da isonomia, também, no seu repertório de preocupações, a dignidade do servidor público, engendrando soluções jurídicas que o estimulem ao desenvolvimento de habilidades e competências relevantes na ascensão funcional; e

15. para tanto, faz-se necessária a revisão da percepção do servidor público enquanto peça substituível de uma engrenagem com vida própria, vinculada por leis herméticas, pois o servidor deve ser estimulado a perceber que, como ser único, é capaz de dar sua mais significativa contribuição para o aperfeiçoamento das atribuições funcionais, sendo o funcionamento das organizações estatais ditado não só em razão de fatores como atribuições legais ou conformações estruturais da Administração Pública, mas pela *valorização* das pessoas que as integram.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Clovis Bueno de. Os trabalhadores públicos e a burocracia. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 75-96, 2001.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernizada. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BECKER, Laércio Alexandre. Eficiência e democracia na reforma do Estado e processo. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 26, v. 102, p. 265, abr. 2001.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005..

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANALE, Maria Claudia. Direito dos contratados em caráter temporário pela Lei estadual nº 500/74 ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1.292, 14 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9389>>. Acesso em: 22 out. 2012.

CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos (Org.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2010.

CROISAT, Maurice. **El federalismo en las democracias contemporáneas**. Barcelona: Hacer, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. São Paulo: Ática, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. 500 anos e o Direito no Brasil. **Cadernos de Direito e Cidadania II**. São Paulo: Artchip, 2000.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Almedina, 1999.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público**: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o Município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **O servidor público e a reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MODESTO, Paulo. **A nova organização administrativa brasileira**: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia**: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

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

SORBILLI FILHO, Roberto. A alteração unilateral das normas do regime de trabalho com o Estado. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor público**: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios da Administração Científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1970.





WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Univ. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979.

WILSON, Woodrow. **The study of Administration**. Washington: Political Science Review, 1887.



## ANEXO I

Proposta de Emenda Constitucional nº , de xx de xxxxxxxx de xxxx.

*Acrescenta o § 9º ao art. 39 da Constituição Federal, instituindo o Plano de Gestão da Força de Trabalho, a ser observado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e Municípios.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do § 9º, com a seguinte redação:

§ 9º A Gestão de Pessoas na Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá ao planejamento, compatibilizando, com razoabilidade, o eficaz atendimento das necessidades públicas com o respeito à dignidade dos servidores públicos, e observará na sua execução o Plano Plurianual e Anual de Gestão da Força de Trabalho.

I. Os servidores estatutários, os celetistas, os ocupantes de cargo em comissão, os temporários e os admitidos estáveis, nos termos das disposições desta Constituição e dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias, constituem, nos respectivos entes, Força de Trabalho da Administração Pública e integram o *Plano de Gestão da Força de Trabalho*, a ser estabelecido anual e plurianualmente;

II. Os Planos Plurianuais e Anuais de Gestão da Força de Trabalho especificarão em dotações, definidas em lei, os cargos e respectivas funções, preenchidos e vagos, com objetivo de criar um inventário pormenorizado e periodicamente revisto da situação funcional dos servidores públicos;

III. Como condição para o aperfeiçoamento da organização, todos os órgãos dos entes federativos deverão adotar avaliações periódicas de desempenho, sendo estas orientadas ao desenvolvimento potencial dos servidores públicos, levando-se em consideração a eficiência e eficácia no cumprimento de suas atribuições em função das condições estruturais e humanas existentes nas respectivas repartições;

IV. As avaliações periódicas de desempenho, cujos critérios gerais serão previstos em lei complementar, serão determinantes para o estabelecimento de uma cultura de meritocracia na Administração Pública, sendo as ascensões e promoções funcionais estabelecidas no equilíbrio entre os rendimentos quantitativos e qualitativos no desempenho das atribuições e no cumprimento das metas estabelecidas em políticas públicas; e

V. Para fins de instituição dos Planos Plurianuais e Anuais de Gestão da Força de Trabalho, a União editará lei complementar para organizar as diretrizes gerais, cabendo a cada ente a disciplina específica da matéria.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, xx de xxxxxxxxxxxx de xxxx.

Mesa da Câmara dos Deputados: Deputado XXXXXX, Presidente

Mesa do Senado Federal: Senador XXXXXXXX, Presidente

## ANEXO II

Projeto de Lei Complementar xxx, de xxx de xxxxxxxxxxxxxxxx de xxxx

***Estabelece normas gerais dos Planos de Gestão da Força de Trabalho na Administração Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, concentra as disposições sobre despesas com pessoal e dá outras providências.***

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

### Capítulo I

#### Disposições Gerais

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais dos Planos de Gestão da Força de Trabalho nas Administrações Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no tocante a aspectos de eficiência, melhoria das práticas organizacionais e desenvolvimento potencial dos servidores públicos.

Art. 2º Lei dos entes fixará parâmetros específicos de organização da Força de Trabalho da Administração, observando-se a razoabilidade e os princípios da Administração Pública na fixação de nomeações, designações e contratações temporárias de pessoas.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

I – *Plano de Gestão da Força de Trabalho*: o planejamento plurianual e anual da gestão de pessoas com objetivo de melhorar as práticas administrativas e atingir maior eficiência nas organizações públicas;

II – Servidores estatutários: os que por meio de concurso público de provas ou títulos, exerçam regularmente cargo público na Administração;

III – Servidores sob o regime celetista: os servidores cujo regime jurídico é submetido à Consolidação das Leis do Trabalho;

IV – Cargos em comissão: os fixados em lei para o exercício de funções de chefia, direção e assessoramento, podendo ter seu provimento dentre servidores públicos ou pessoas de fora da Administração Pública na condição de livre nomeação;

VI – Temporários: os que desempenham função na Administração Pública por período determinado, conforme legislação própria dos entes federativos;

VII – Admitidos estáveis: os que permanecem efetivos na Administração Pública após recriação, extinção ou manutenção do cargo constitucionalmente recepcionado;

VIII – Unidade de gestão de pessoas: agrupamento de órgãos subordinados ao mesmo ente, tendo por titular o Chefe do Poder respectivo e que recebam dotações consignadas individualmente no Plano Anual de Gestão da Força de Trabalho;

IX – Cota de gestão de pessoas: corresponde ao limite de cargos ou vagas que cada unidade de gestão de pessoas terá disponível dentre servidores estatutários, sob o regime celetista, ocupantes de cargo em comissão, temporários e admitidos estáveis;

X – Cota de gestão efetiva: corresponde ao limite que cada unidade de gestão de pessoas terá disponível para programar suas políticas públicas; e

XI – Cota de gestão global: corresponde ao limite total das cotas de gestão de pessoas disponíveis para que os entes possam efetuar a utilização da Força de Trabalho, novas contratações e designações, observando-se em todo o caso o princípio da eficiência.

## Capítulo II

### Do Planejamento

#### Seção I Do Plano Plurianual

Art. 4º A liberação das cotas de gestão de pessoas para os projetos anuais e plurianuais dos entes de iniciativa do Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios será estabelecida após a promulgação de lei que fixe o planejamento a ser aprovado no respectivo Poder Legislativo, até o mês de agosto do exercício que anteceder o último da execução do mandato local, consolidando os compromissos decorrentes de projetos e pormenorizando seus respectivos cronogramas de execução em função da



Força de Trabalho necessária.

## Seção II

### Da Lei de Diretrizes da Gestão da Força de Trabalho

Art. 5º Lei de iniciativa do Poder Executivo do ente Federal correspondente instituirá as diretrizes previstas nos artigos 4º e 6º desta Lei Complementar e em atendimento ao que dispõe os pactos de responsabilidade do gestor público estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º As leis que estipularem os planos anuais e plurianuais de gestão de pessoas determinarão o uso da Força de Trabalho condicionado ao eficiente exercício das funções, não podendo permitir que cotas de gestão sejam subutilizadas ou fiquem sem programas e metas atreladas ao exercício das atribuições públicas.

§ 2º Observadas às exigências previstas em lei, os cargos de livre provimento e nomeação, embora de chefia, assessoramento e direção, também se condicionam à fixação de metas e programas vinculados aos Planos Plurianuais e Anuais de Gestão de Pessoas.

## Seção III

### Do Plano Anual

Art. 6º Os entes federativos instituirão, com periodicidade anual, *Plano de Gestão da Força de Trabalho*, alocando de forma estratégica os servidores vinculados efetivamente ou não à Administração para atuarem em suas atribuições dentro das metas e políticas públicas instituídas no orçamento público.

§ 1º Para dar efetividade ao disposto nos Planos Anuais de Gestão da Força de Trabalho, os Titulares dos Órgãos e das Unidades deverão dimensionar se os recursos de gestão são suficientes para os programas vigentes, viabilizando a emissão de nomeações e designações de todos os cargos já existentes com base nas metas e políticas públicas contínuas e necessárias à manutenção da Administração e com execução prevista para o exercício.

§ 2º A execução da gestão da Administração direta, autárquica e fundacional, será limitada pelos valores das Cotas estipuladas, cujo limite inicial será definido nos Planos Anuais de Gestão da Força de Trabalho.

§ 3º As cotas de gestão de pessoas destinadas às operações especiais serão concedidas de acordo com a solicitação do órgão responsável, limitadas ao remanejamento de até 30% (trinta por cento) dos cargos de cada categoria de servidores estatutários, de celetistas, de ocupantes de cargo em comissão, temporários e admitidos estáveis.

Art. 7º O inventário de cada ente federativo será realizado em até 6 (seis) meses da edição desta Lei Complementar, formando banco de dados permanente e acessível na internet da composição da Força de Trabalho, contendo cargos, qualificação, salários e vinculação com a Administração mediante organização estrutural.

Art. 8º A ausência de edição de lei anual nas condições previstas nesta lei implicará na restrição e execução do respectivo plano anual de gestão anterior, vedadas ampliações e nomeações adicionais, bem como os remanejamentos a que se refere o § 3º do art. 6º, até que se aprove o respectivo texto.

#### Seção IV

##### Dos Planos Plurianuais

Art. 9º Coincidente ao primeiro semestre do último ano do término do mandato eletivo, o Chefe do Poder Executivo terá como prazo limite para envio ao respectivo Poder Legislativo, e este até o final do exercício para deliberar o projeto de lei que fixe as diretrizes do Plano Plurianual de Gestão de Pessoas para os próximos quatro exercícios.

Parágrafo único. A ausência de edição de lei plurianual nas condições previstas nesta norma implicará na repetição da execução do respectivo plano plurianual de gestão anterior, vedadas ampliações e nomeações adicionais, bem como remanejamentos a que se refere o § 3º do art. 6º, até que se aprove o respectivo texto.

#### Seção V

##### Da execução dos Planos de Gestão da Força de Trabalho

Art. 10 As execuções dos Planos de Gestão da Força de Trabalho serão fixadas em atos dos respectivos Chefes do Poder Executivo, sendo de observância as diretrizes gerais fixadas na Constituição Federal, nesta Lei Complementar e nas leis anual e plurianual.

§1º A Agenda Orçamentária que implicar na liberação e encerramento dos créditos orçamentários estará vinculada à disposição da Força de Trabalho respectiva, contendo individualmente a quais ações e dotações os servidores de cada órgão estará comprometido.

§2º Anualmente serão editados atos de abertura e encerramento dos exercícios orçamentários e de gestão de pessoas, pautando agenda vinculada de ações de responsabilidade dos servidores.

### Capítulo III

#### Seção I

##### Das Avaliações Periódicas de Desempenho

Art. 11 As avaliações de desempenho dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, contarão anualmente com o alcance dos resultados previstos nas agendas de metas de políticas públicas, orientando-se para fins de desenvolvimento potencial dos servidores públicos, e também ao seguinte:

I – As avaliações de desempenho serão readequadas e estipuladas conjuntamente com os Planos Anuais e Plurianuais de Gestão de Pessoas, sendo parte do conjunto de diretrizes dos servidores para com a Administração Pública e exclusivas para a fixação de vantagens e promoções da carreira e desempenhos de gratificações;

II – As avaliações de desempenho serão estabelecidas de forma a equilibrar a eficiência e a eficácia em função das condições estruturais e humanas existentes, assim como os critérios quantitativos em relação aos qualitativos no desempenho das metas e atribuições funcionais, formando um sistema completo e contextualizado de orientação e estímulo ao rendimento funcional.

#### Seção II

##### Da percepção de vantagens condicionadas ao atendimento de metas

Art. 12. Poderão ser fixadas em lei gratificações pelo bom desempenho na atuação do serviço público, sendo caracterizadas como adicional de bonificação, não incorporável aos vencimentos.

### Capítulo IV

#### Seção I

##### Das despesas com pessoal

Ar. 13 É vedado contrair novas obrigações de pessoal no caso de inexecução parcial ou total dos Planos Anuais e Plurianuais de Gestão de Pessoas.

§ 1º Somente após as providências previstas no art. 6º desta norma e a identificação de saldo de cotas disponível, poder-se-á contrair novas obrigações até o limite do referido saldo, atendidos os demais requisitos legais.

§ 2º Eventuais despesas realizadas sem a devida cobertura orçamentária deverão ser objeto de apuração de responsabilidade.

## Capítulo V

### Das disposições finais e transitórias

Art. 14 Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.  
Brasília, xx de xxxxxxxx de xxxx; XXX da Independência e XXX da República.





PENSANDO O DIREITO, n° 49





# PARTE II

O Processo  
Administrativo  
Disciplinar em uma  
análise institucional:  
RFB, INSS e UFRJ



**Instituição Pesquisadora:**

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Faculdade Nacional de Direito

Programa de Pós – Graduação

Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições

**Coordenação Geral:**

Prof. Carlos Bolonha (UFRJ)

**Coordenação de Execução:**

Carina de Castro Quirino (UFRJ)

Henrique Rangel da Cunha (UFRJ)

**Coordenação de Pesquisa:**

Antonio Sepulveda (RFB)

Fabício Faroni (INSS)

Flávio Corrêa (RFB)

Igor de Lazari (TRF-2)

**Pesquisadores:**

Amanda Pierre de Moraes Moreira

Bruna de Almeida Porphirio Ferreira

Fabiana Santos Pacheco

Felipe Ramirez Gullo

Letícia Assad Vieira

Marina Dalla Bernardina de Rezende

Mauro Leibir Machado Borges Neto

Sérgio Ulpiano Kopp Ivo Itagiba

**Colaboradores:**

Ranier Coimbra do Nascimento de Sá Pereira

Márcio de Araújo



## SOBRE A PESQUISA

O Processo Administrativo Disciplinar (PAD) representa um instrumento de essencial importância no controle da gestão pública. É possível inseri-lo, ainda, em uma pesquisa fundada em um marco teórico de caráter institucional, sobretudo submetendo este objeto aos conceitos de capacidades institucionais e de efeitos sistêmicos que têm sido desenvolvidos no âmbito da teoria constitucional. Trata-se de elementos marcados por um profundo grau de atenção sobre a atividade de governo em termos de eficiência e resultados.

Este instrumento correccional possui uma finalidade precipuamente compatível com a análise institucionalista apresentada acima. Pode-se afirmar que esta perspectiva elabora concepções que podem desempenhar um papel central na administração de interesses e bens públicos.

Quando se compara o Processo Administrativo Disciplinar, considerando suas condições próprias e características, com conceitos desta teoria institucional, busca-se esclarecer, por exemplo, qual seria a capacidade institucional das Comissões Disciplinares para instruí-lo com elementos comprobatórios, conduzir um procedimento isento de ilegalidades e arbítrios e que se encerre com uma decisão por parte de sua autoridade competente, fundado em bases de legalidade estrita e em conformidade com a ordem constitucional e com os ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais. Outro aspecto que pode ser apontado a título exemplificativo seria buscar elementos que indiquem quais as repercussões originadas da forma com que os Processos Administrativos Disciplinares têm sido encaminhados, gerando efeitos como a judicialização de suas controvérsias e, inclusive, repercutindo em situações indenizatórias contra o erário.

Em síntese, busca-se submeter o objeto Processo Administrativo Disciplinar, nos limites definidos pela metodologia da presente proposta, a uma investigação empírica estabelecida sobre um marco teórico institucionalista, com ênfase na tentativa de destacar a capacidade institucional de certas entidades da Administração Pública Federal para processá-los e julgá-los, bem como evidenciar um espectro mais bem definido de repercussões advindas da condução deste instrumento.

**CARLOS BOLONHA**

Coordenador Geral





## I - PROJETO DE PESQUISA

### 1. Apresentação da estrutura do Relatório Final

O Relatório Final da presente pesquisa concentra-se na apresentação de quatro aspectos distintos: (i) aspectos preliminares da pesquisa; (ii) desenvolvimento da pesquisa, aspectos metodológicos e resultados; (iii) análise teórica de institutos disciplinares em Direito Comparado e de mecanismos correccionais alternativos; (iv) conclusões e propostas finais. Este produto é complementado pelo teor dos documentos anexados, que permitirão uma avaliação e um acompanhamento das atividades com caráter mais aprofundado.

A primeira parte do Relatório propõe uma apresentação geral das condições de pesquisa, das dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores e do cumprimento integral das proposições apostas no Edital de Convocação nº 002/2012 lançado pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ) e o Projeto de Pesquisa selecionado. Ademais, também aponta os acréscimos sugeridos pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a aprovação dos Relatórios Parciais anteriores.

A segunda parte do Relatório visa discorrer objetivamente sobre as atividades realizadas e em andamento na execução do projeto de pesquisa, bem como acerca do conteúdo das reuniões ocorridas e da manutenção dos critérios metodológicos anteriormente estabelecidos. Na sequência, encontram-se dispostos os resultados obtidos com a conclusão da pesquisa.

A terceira parte trata da análise teórica de institutos disciplinares em Direito Comparado e de mecanismos correccionais alternativos, indicando-se, para tanto, os institutos que podem ser interessantes à experiência jurídica brasileira, particularmente, em âmbito Federal.

A última parte busca trazer aportes conclusivos atinentes à coleta de dados e ao estudo teórico de Direito Comparado realizado, bem como delinear propostas para aperfeiçoamento institucional atinente ao bom desenvolvimento administrativo correlato ao Processo Administrativo Disciplinar.

## 2. Objeto

### a. Conceito de Processo Administrativo Disciplinar

O processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou por infração que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido<sup>1</sup>. “O Direito Administrativo Disciplinar é um ramo do Direito Administrativo, que tem por objetivo regular a relação da Administração Pública com seu corpo funcional, estabelecendo regras de comportamento a título de deveres e proibições, bem como, a previsão da pena a ser aplicada”<sup>2</sup>.

### b. Fundamentos Legais do Processo Administrativo Disciplinar

O Processo Administrativo Disciplinar é regulado pela Lei nº 8.112/90 (Títulos IV e V), além de disposições complementares na Lei nº 9.784/99 (Lei de Processo Administrativo) e na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Aplicáveis, ainda, os princípios gerais da Administração Pública (CF, art. 37) e princípios processuais reconhecidos ou implícitos.

### c. Responsabilização

A responsabilidade disciplinar abrange objetivamente infrações e sanções legalmente tratadas, e subjetivamente indivíduos que “[exerçam], ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo 1º do referido diploma legal”<sup>3</sup>.

### d. Procedimentos

O Processo Administrativo Disciplinar pode atender a duas espécies de procedimentos: o Rito Ordinário ou o Rito Sumário. O primeiro aplica-se a partir de três fases: a instauração, o inquérito (instrução, defesa e relatório) e o julgamento (art. 151, da Lei nº 8.112). O segundo, mais célere, somente é previsto para hipóteses de abandono de cargo, inassiduidade habitual e a acumulação ilícita de cargos.

<sup>1</sup> Art. 148 da Lei 8.112/90.

<sup>2</sup> Manual de Direito Administrativo Disciplinar (CGU). Brasília, 2012, p. 15

<sup>3</sup> Art. 2º da Lei 8.429/92.

### 3. Especificação

Constituem objeto de estudo o processamento e julgamento de Processos Administrativos Disciplinares no âmbito, especificamente, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), entes de Direito Público, identificados segundo o quadro abaixo:

Entidade	Definição (Lei nº 9.784/99)	Natureza Jurídica	Administração	Natureza da Função
INSS	Entidade	Autarquia Previdenciária	Indireta	Descentralizada
SRFB	Órgão	Órgão do Ministério da Fazenda	Direta	Desconcentrada
UFRJ	Entidade	Autarquia Cultural	Indireta	Descentralizada

#### a. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Autarquia Federal, com sede em Brasília – Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029/90, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social<sup>4</sup>.

#### b. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) – denominação atribuída pela Lei nº 11.457/07 – é um órgão da administração direta específico, singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, exercendo funções essenciais para que o Estado possa cumprir seus objetivos. É responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os previdenciários, e aqueles incidentes sobre o comércio exterior, abrangendo parte significativa das contribuições sociais do País. Auxilia, também, o Poder Executivo Federal na formulação da política tributária brasileira, além de trabalhar para prevenir e combater a sonegação fiscal, o contrabando, o descaminho, a pirataria, a fraude comercial, o tráfico de drogas e de animais em extinção e outros atos ilícitos relacionados ao comércio internacional<sup>5</sup>.

4 Art. 1º da Portaria MPS nº 296/09

5 Conteúdo de acordo com informações próprias da instituição. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/SRF/ConhecaRFB.htm> >. Acesso em: 28 de agosto de 2012

### c. A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), instituição de ensino, pesquisa e extensão, com sede na cidade do Rio de Janeiro, no Estado do Rio de Janeiro, criada pelo Decreto nº 14.343/20, com o nome de Universidade do Rio de Janeiro, reorganizada pela Lei nº 452/37, sob o nome de Universidade do Brasil, à qual foi outorgada autonomia pelo Decreto-Lei nº 8.393/45, passando a denominar-se Universidade Federal do Rio de Janeiro pela Lei nº 4.831/65, atualmente constituída de acordo com o Plano de Reestruturação aprovado pelo Decreto nº 60.455-A/67, é pessoa jurídica de direito público, estruturada na forma de autarquia de natureza especial, dotada de autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar e de gestão financeira e patrimonial<sup>6</sup>.

## 4. Problemática e casos

As chamadas *questões institucionais*, por muito tempo, foram negligenciadas pelas teorias interpretativas, pois sempre se buscou saber “o que eu faria se eu fosse juiz”<sup>7</sup>. Com isto, questões institucionais de significativo impacto na ordem jurídico-política não foram observadas nos modelos e técnicas reproduzidas ao longo da histórica jurídica e constitucional. O que se verifica, hoje, é a indispensável necessidade de identificar o que uma instituição, na conjuntura em que se encontra, precisa e pode fazer ao se deparar com alguma controvérsia. Entre estas questões institucionais, apresentam-se as capacidades institucionais. Isto significa que a instituição, ao invés de idealizar a atividade que deve realizar, necessita compreender quais os mecanismos possui para desempenhar sua atividade sem produzir, por exemplo, efeitos negativos à ordem social. O estudo das capacidades institucionais atende a uma ideia de *vícios e virtudes do formalismo* que pode esclarecer alguns fenômenos institucionais<sup>8</sup>. O formalismo é um comportamento destacadamente contido, sem avançar contra previsões normativas e *standards* existentes. O lado vicioso do formalismo se apresenta quando as capacidades institucionais permitiriam suprir problemas que a norma não identifica ou não consegue superar. O lado virtuoso se apresenta quando faltam capacidades institucionais e isto é motivo para uma atividade mais contida, evitando-se cometer erros.

Estes problemas institucionais impedem que se atinja de modo satisfatório os valores democráticos que se apresentem como pilares da ordem constitucional. Existem pelo menos quatro valores democráticos que podem ser reconhecidos publicamente: a imparcialidade, a transparência, a responsabilidade e a deliberação<sup>9</sup>. Assim, uma atividade institucional

<sup>6</sup> Art. 1º do Estatuto da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

<sup>7</sup> SUNSTEIN, Cass. VERMEULE, Adrian. “Interpretation and Institution”. **Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series**, Nº 28, 2002.

<sup>8</sup> SUNSTEIN, Cass. **One Case at a Time: Judicial Minimalism in the Supreme Court**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

<sup>9</sup> Adota-se, neste aspecto, a perspectiva de VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small**. Oxford: Oxford



que compreenda mecanismos dirigidos a valores democráticos permitiria a estabilidade e desenvolvimento institucional de acordo com preceitos constitucionais. Os mecanismos, por sua vez, precisam, necessariamente, ter sua estruturação elaborada com base nas próprias capacidades institucionais de que aquela entidade dispõe, além de estarem cientes de seu potencial para produzir efeitos, inclusive, de modo imprevisível.

Para especificar a problematização deste projeto, apontam-se, frente aos conceitos da teoria institucional destacados acima – capacidades institucionais e efeitos sistêmicos –, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Trata-se de uma seleção de três instituições com características próprias: a primeira pertence à Administração Pública Direta, a segunda à Administração Pública Indireta e a terceira uma autarquia pública Federal de regime especial, dada sua autonomia universitária. Portanto, busca-se analisar três instituições com perfis distintos, podendo fornecer resultados igualmente diferenciados.

Cabe ressaltar que algumas limitações no plano metodológico atribuirão maior rigor à definição deste objeto, como sua limitação espacial à região fluminense e temporal ao estudo de Processos Administrativos Disciplinares encerrados nos últimos cinco anos.

Esta pesquisa recorrerá a algumas referências basilares da teoria constitucional e administrativa, sob a perspectiva da teoria institucional. Busca-se compreender aquela experiência constitucional democrática com a finalidade de refletir sobre a realidade institucional brasileira e suas dificuldades práticas no processamento e julgamento dos Processos Administrativos Disciplinares. As instituições promovem, em suas atividades, a interpretação da Constituição e das normas infraconstitucionais.

## 5. Objetivos

### 5.1 Objetivo Geral

Fornecer elementos técnico-científicos ao Ministério da Justiça que possam embasar possíveis readequações na gestão pública ou reformulações no campo normativo acerca do Processo Administrativo Disciplinar.

### 5.2 Objetivos Específicos

- a. obter um mapeamento da forma de processamento e de julgamento dos Processos Administrativos Disciplinares nas instituições selecionadas – SRFB, INSS e UFRJ;
- b. compreender os principais problemas relativos aos Processos Administrativos Disciplinares nas instituições selecionadas, suas causas e possíveis soluções em relação

a este levantamento; e

c. elaborar estatísticas, recursos gráficos e dados empíricos capazes de expressar as questões acima mencionadas como subsídio científico e acadêmico para possíveis alterações na gestão pública e normatização na matéria.

## 6. Metodologia

### 6.1 Perfil Metodológico

O perfil da presente pesquisa é empírico-indutivo, para que se identifiquem problemas e pontos positivos na forma com que a SRFB, o INSS e a UFRJ processam e julgam seus Processos Administrativos Disciplinares, com a finalidade de fornecer subsídios científicos para possíveis alterações na gestão pública e na normatização de assuntos vinculados à temática.

### 6.2 Limitação Espacial

Considerar a atividade das instituições selecionadas correspondente à Região Fluminense (Estado do Rio de Janeiro).

**a. Limitação Temporal:** considerar os Processos Administrativos Disciplinares encerrados e decididos no período concernente aos últimos cinco anos, contados da data do início das atividades da pesquisa segundo o Cronograma de Execução.

### 6.3 Critérios Metodológicos Básicos

A presente pesquisa adotará os seguintes critérios de análise, sem prejuízo de eventuais critérios que, ao longo das atividades, apresentem-se como indispensáveis para seu desenvolvimento:

#### 6.3.1 Critérios Gerais

(i) Objeto do PAD: principais condutas para as quais são instaurados os referidos procedimentos;

(ii) Tempo de duração de cada PAD em cada uma de suas fases (instauração, inquérito e julgamento, entre outros);

(iii) Quantidade de recursos administrativos interpostos e análise do momento processual das interposições;

(iv) Aplicação das penalidades previstas nos casos em que foram instaurados os PAD, conforme a infração constatada;

(v) Dados referentes à judicialização dos PAD, identificando suas principais causas e variáveis; e

(vi) Principais obstáculos observados no PAD para alcance dos objetivos esperados de controle, eficiência, prevenção, moralidade e repressão de ilícitos.

### **6.3.2 Critérios de Capacidades Institucionais**

(i) Composição da Comissão Disciplinar: formação profissional e acadêmica do Presidente e dos demais membros;

(ii) Autoridade competente para a decisão: formação profissional e acadêmica da autoridade competente para decidir o procedimento disciplinar;

(iii) Quantidade de PADs: número de PADs em trâmite por ano em cada instituição selecionada;

(iv) Tempo de Processamento: duração média do processamento de um PAD pela Comissão Disciplinar;

(v) Tempo de Julgamento: duração média de julgamento de um PAD pela autoridade competente pela decisão;

(vi) Nível de Diligências: grau de instrução de cada PAD, devendo atender à classificação satisfatória, regular, ou insatisfatória;

(vii) Fundamentação do Relatório: fundamentos legais utilizados pela Comissão Disciplinar para embasar seu Relatório Final, atendendo-se à classificação satisfatória, regular, insatisfatória; e

(viii) Fundamentação da Decisão: fundamentos legais utilizados pela autoridade competente para embasar sua decisão final, atendendo-se à classificação satisfatória, regular ou insatisfatória.

### **6.3.3 Critérios de Efeitos Sistêmicos**

(i) Custo do Processo: verificar se há custos no processamento dos PADs nas instituições selecionadas e, verificando-se custos, sua média;

(ii) Dano Médio Direto: média de dano sofrido pelo erário com as irregularidades apuradas pelo PAD;

(iii) Dano Médio Indireto: média de dano sofrido pelo erário com os processos judiciais indenizatórios contra o Estado fundados em erros e ilegalidades cometidos no âmbito das instituições selecionadas;

(iv) Dano Médio Anual: média entre os Danos Médios Diretos e Indiretos ao ano que sofrem as instituições selecionadas; e

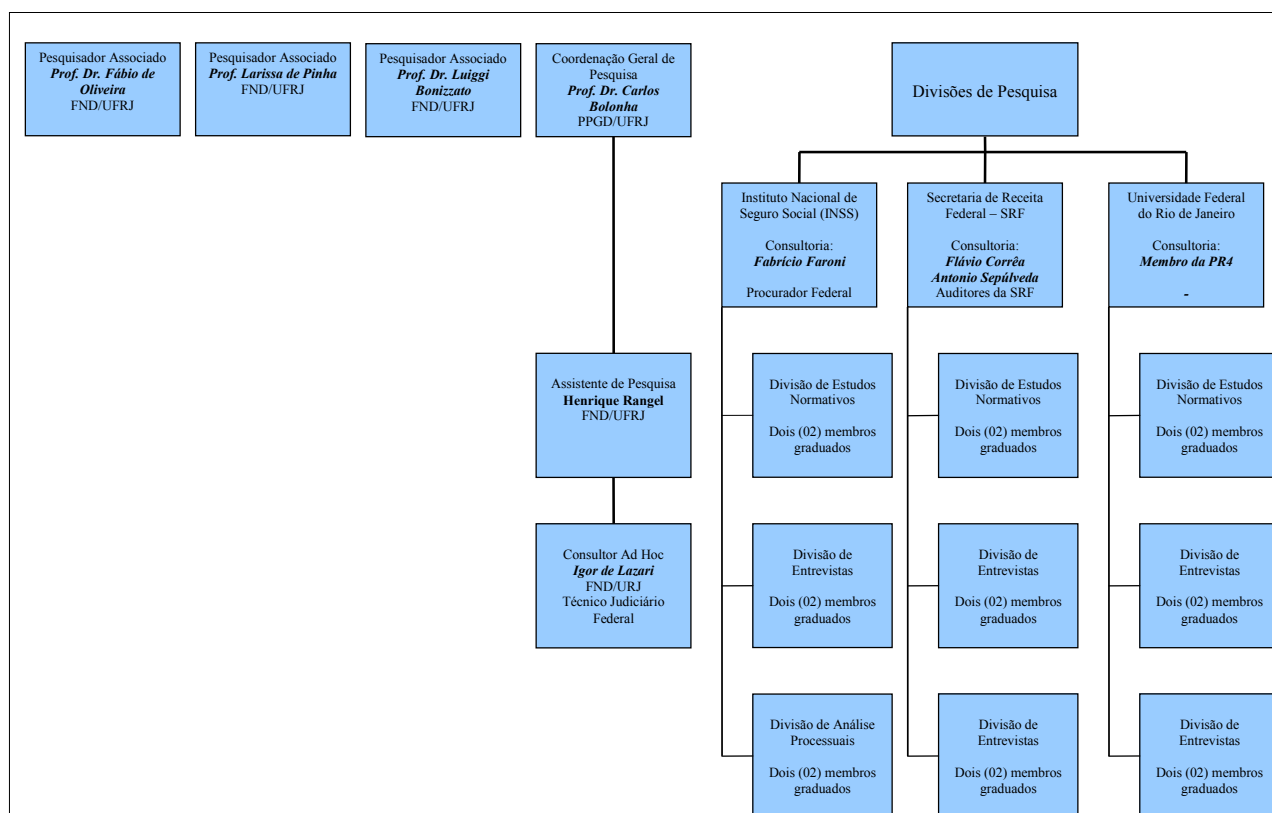
(v) Quantidade de Judicialização: número de processos movidos contra a administração para anular, suspender ou invalidar decisões e processamentos de PADs.

## 7. Plano de trabalho

	Metodologia Básica	Metodologia Detalhada
1	Organização dos Grupos Temáticos	Os grupos, organizados da forma disposta na Tabela 2, envolverão professores da Pós Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, de diferentes Institutos, e consultores membros dos órgãos cujos processos disciplinares constituirão objeto de análise. Os assistentes são pesquisadores de diferentes níveis de conhecimento com larga experiência em pesquisa. Os líderes de subgrupos são membros de grupos de pesquisa sobre instituições, com desejável experiência.
2	Levantamento de Normas e Regulamentos Internos e simultânea investigação institucional	Serão apreciadas normas Federais pertinentes (mormente a Lei 8112/91), além dos regimentos internos de cada uma das instituições objeto de estudo, com destaque às especificidades normativas e procedimentais. As consultorias atuarão em paralelo na caracterização dos procedimentos administrativos em efeitos práticos.
3	Estudo comparado de legislação pertinente	Far-se-á estudo comparado de legislações estrangeiras, de países latino-americanos, europeus e norte-americanos, par fins de identificação de aspectos particulares, que possam servir a propostas legislativas reformadoras.
4	Levantamento dos dados existentes nos órgãos e/ou criação dos mesmos	O levantamento dos dados consistirá na valoração teórica dos dados disponibilizados pelos órgãos envolvidos na pesquisa, se existentes, ou na consecução e ulterior valoração dos mesmos.
5	Análise dos dados coletados e das entrevistas realizadas	Os dados coletados e informações oriundas das entrevistas com membros envolvidos no Processo Administrativo Disciplinar de cada uma das instituições objeto de estudo serão mapeados, e sistematicamente tratados.
6	Criação de gráficos e curvas estatísticas	Serão elaborados gráficos e curvas estatísticas a partir dos dados coletados e do mapeamento processual da etapa anterior.
7	Relatoria	A etapa final do trabalho, qual seja a relatoria, consistirá na apresentação sintética dos momentos anteriores da pesquisa, e elaborará conclusivamente a funcionalidade, correição, atendimento de pressupostos democráticos e capacidades institucionais dos promotores do Processo Administrativo Disciplinar.

## 8. Equipe de execução

Figura – Equipe de execução de pesquisa (UFRJ – PAD)



### 8.1. Atribuições de Execução

#### a. Coordenação Geral de Pesquisa

É exercida pelo proponente do presente projeto, responsabilizando-se nos termos do edital na condução e conclusão da pesquisa e na aplicação dos recursos.

#### b. Pesquisadores Adjuntos

Dois pesquisadores especialistas em Direito Administrativo auxiliarão a execução da pesquisa, fornecendo subsídios teóricos e experimentais essenciais ao desenvolvimento adequado da pesquisa.

### c. Coordenação Executiva

A Coordenação Executiva da pesquisa será exercida por um pesquisador em Direito com experiência de três anos em pesquisa, com significativa produção científica em periódicos especializados contemplados pelo conceito *qualis* da CAPES, que auxiliou diretamente na estruturação do LETACI e registrado na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFRJ e no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq.

A Coordenação Executiva da pesquisa tem a responsabilidade de gerenciar e controlar a metodologia e a atividade em geral desempenhada pelos responsáveis pela área técnica de desenvolvimento, garantindo resultados e conclusões satisfatórias no prazo do Cronograma de Execução. Supervisiona relatórios parciais e final, levantamento de dados, aplicação e uniformização da metodologia, aplicação de questionário e execução de entrevistas, elaboração de gráficos estatísticos que auxiliem os resultados finais da pesquisa.

### d. Analistas Técnicos

O corpo de Análise Técnica será composto por um contingente de mestrandos e graduandos em Direito coordenados pelo proponente, com experiência de cerca de dois anos e já vinculados ao LETACI, inclusive registrados na Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFRJ e no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq.

São tarefas de Análise Técnica a execução da metodologia definida pelo projeto com o levantamento de dados, análise da documentação, sistematização preliminar de dados obtidos, entre outras tarefas iniciais. Os analistas técnicos serão distribuídos para atender a demandas executivas pertinentes às Divisões respectivas de cada uma das instituições selecionadas – SRFB, INSS e UFRJ.

## II - DA PESQUISA EMPÍRICA

### 1. Quanto aos trabalhos realizados – Questões Gerais

Durante o mês de março, o Coordenador Geral da pesquisa promoveu um deslocamento até o Distrito Federal para realizar duas conferências que se puderam agendar com



autoridades correcionais da RFB e do INSS, aproveitando o ensejo para comparecer ao Ministério da Justiça para fins de troca de informações.

No dia seis de março de 2013, de 16h00 às 18h00, realizou-se a conferência agendada com Leonardo Abras, Coordenador Disciplinar da RFB. No dia 7 de março, de 10h00 às 11h30, efetivou-se a conferência com Silvio Gonçalves Seixas, Corregedor Geral do INSS. Ambas as autoridades se apresentaram especialmente preocupadas com a preservação do sigilo de informações funcionais, porém, autorizando a realização da pesquisa empírica com os autos físicos sob as dependências regionais. Em contrapartida, as autoridades exigiram o estabelecimento de horários pré-definidos e que não prejudicassem o funcionamento das repartições, além da comunicação às autoridades regionais do pessoal responsável pelo contato direto com os processos. Além disso, demais ajustes deveriam ser tratados com as autoridades regionais.

No mesmo dia, o Coordenador Geral da pesquisa compareceu ao Ministério da Justiça para informar as autorizações recebidas das coordenações correcionais respectivas, noticiando, ainda, as imposições realizadas e a necessidade de tratar com as autoridades regionais sobre a matéria.

## 1.1 Núcleo UFRJ

Entre as instituições-objeto, aquela que primeiro permitiu a execução da dimensão empírica da presente pesquisa foi a UFRJ. Houve acesso direto a autos disciplinares nesta entidade, embora não tenham sido os mais apropriados para empreender as análises planejadas pela equipe. De qualquer modo, informações foram obtidas e é possível promover determinadas afirmações acerca de nosso objeto, considerando especificamente esta instituição, com certa segurança. Mesmo desconhecendo os motivos para essa efetividade, a apresentação de pesquisadores vinculados a uma Universidade Federal, financiados pelo Ministério da Justiça e chancelados pelas últimas instâncias correcionais dos respectivos órgãos, munidos de com carta de apresentação, projeto de pesquisa e demais instrumentos, não foi suficiente para, em todo esse tempo, ter acesso ao material requerido.

Dando continuidades às exemplificações especificamente no caso da UFRJ, a autonomia universitária oferece severos problemas à organização disciplinar universitária. Em conferência realizada com o Pró-Reitor de Pessoal da UFRJ, foi alegado que há sindicâncias que, ao invés de serem convertidas em Processos Administrativos Disciplinares, são arquivadas na própria unidade acadêmica e, sob o argumento da autonomia universitária, a Pró-Reitoria sequer toma ciência deste fato. Além disso, o sistema eletrônico de acompanhamento de processos da UFRJ possui falhas em sua dimensão arquivológica. Os três problemas narrados acima parecem demandar um cuidado mais próximo da legislação Federal para que sejam combatidos perante as instituições-objeto e as demais.

Em relação à UFRJ, particularmente, houve uma receptividade mais favorável, embora o apoio aparente certa formalidade. O primeiro contato com a PR-4 foi positivo. Com o início dos trabalhos, foi estabelecida à equipe a limitação de um dia por cada semana, preferencialmente, às sextas-feiras. A equipe compreende completamente a necessidade de respeitar a rotina de trabalhos já existente naquela repartição pública, que acumula suas funções com atendimento ao público em matéria de servidores aposentados e pensionistas. Ademais, na primeira visita, foi promovida uma entrevista com servidores lotados na repartição para compreender problemas institucionais enfrentados na matéria. Além desta limitação que dificulta o desenvolvimento da pesquisa, os autos que foram disponibilizados durante tais visitas eram Processos Administrativos Disciplinares recém instaurados e, portanto, pouco material pode ser extraído através do Formulário Analítico. Somente na última visita realizada antes do encaminhamento do Relatório Parcial dessa pesquisa foi descoberta a possibilidade de firmar uma rotina de trabalhos com a PR-4 e a PR-6, a que se vincula a DGDI, e o acesso maior ao arquivo da UFRJ. Desse modo, havia a expectativa de que maior contingente de dados seria extraída ao longo das próximas visitas, mas é preciso destacar, desde já, que grande parte dos autos obtidos por meio dessa rotina eram pouco adequados aos objetivos e à metodologia concebidos, sobretudo porque o número de processos em rito sumário era desproporcionalmente elevado.

#### *1.1.1 Conferência com o Pró-Reitor de Pessoal da UFRJ*

A conferência com o Professor Roberto Gambine, Pró-Reitor de Pessoal da UFRJ, ficou agendada para o dia 4 de março de 2013. Nesta ocasião, a equipe de pesquisa apresentou ao Pró-Reitor os aspectos gerais da pesquisa, a carta de acordo do Ministério da Justiça e o Formulário Analítico. Na sequência, foram apresentados à equipe alguns servidores da PR-4 e as instalações do órgão.

Esta não foi a instituição mais preocupada com o sigilo das informações funcionais. Em princípio, a PR-4 apresentou-se como disposta a colaborar com a pesquisa, mas não houve um apoio efetivo.

Algumas questões foram apontadas durante essa reunião, como a concentração de Processos Administrativos Disciplinares sob o rito sumário na PR-4, enquanto outros, sob o rito ordinário, ficariam distribuídos pelas unidades acadêmicas. Durante a reunião, questionou-se sobre a utilização de critérios normativos para fins de distribuição de competências na instituição, repetindo a pergunta aos demais servidores do órgão em visitas posteriores. Nenhuma resposta consistente foi dada, levando-se à conclusão de que qualquer intento de consagrar o princípio do juiz natural, como defende a doutrina especializada, em matéria administrativo-disciplinar, resta prejudicada.

A PR-4 reclamou da existência de pluralidade de sistemas de informação, o que, em algumas ocasiões, oferece dificuldades na importação de dados. São utilizados, além do Sistema de Acompanhamento Processual (SAP), que já apresenta problemas em particular,





o SIAPE, além de outros dois sistemas informatizados exigidos pela CGU e pelo Tribunal de Contas da União. A maior parte dos processos sumários analisados pela PR-4 advém de comunicações mantidas com estas instituições, que avaliam questões como acumulação ilícita de cargos públicos.

#### *1.1.2 Reuniões na FND para instruir os Analistas Técnicos*

Nos dias 5 e 14 de março, foram realizadas reuniões com os Analistas Técnicos, bolsistas e voluntários, para fins de continuar o trabalho de instrução iniciado na primeira fase da pesquisa.

Após explicações acerca de matéria disciplinar e processual disciplinar, os mesmos foram alertados sobre possíveis dificuldades práticas e metodológicas que poderiam ser encontradas durante a aplicação do Formulário Analítico, sugerindo soluções uniformes que não prejudicassem os resultados da pesquisa.

Concentrou-se na instrução relativa, particularmente, à UFRJ, dada a maior concretude do acesso aos Processos Administrativos Disciplinares desta instituição-objeto. Demais esclarecimentos puderam ser sanados no momento da extração de dados empíricos.

#### *1.1.3 Comissões de Assessoramento*

Considerando a desconcentração administrativa existente no plano da UFRJ em matéria de Processos Administrativos Disciplinares, mesmo sabendo que o maior volume de autos arquivados se encontra na PR-6, muitos autos sequer chegam ao conhecimento das Pró-Reitorias. Devido a esse motivo, duas Comissões de Assessoramento, entre os Analistas Técnicos, foram constituídas, para fins de aproximação da equipe da pesquisa às unidades acadêmicas da UFRJ.

A função primária dessas Comissões é sondar a dimensão dos processos não remetidos a órgãos centralizadores, de hierarquia superior à direção das unidades acadêmicas. Uma reunião com a Decania do Centro de Ciências da Saúde foi agendada, mas cancelada pelo próprio órgão. Em seguida, uma reunião com a Direção da Escola de Música foi efetivada, tomando-se ciência da existência de somente um PAD naquela unidade que atendesse aos recortes metodológicos da pesquisa. A reunião agendada com a Direção da Faculdade Nacional de Direito foi consumada, informando-se a existência de 20 autos compatíveis com o recorte da pesquisa, estando dois destes sendo processados.

#### *1.1.4 Análises in loco*

Em relação à UFRJ, dentro do interregno entre a autorização do Pró-Reitor de Pessoal e o prazo para entrega do presente Relatório Final dentro das limitações impostas pela Administração, foi possível realizar quatro visitas à PR-4 para aplicação do Formulário



Analítico aos autos físicos disponibilizados.

Na primeira visita, já se esperava o acesso aos autos físicos da repartição, mas, como a aplicação do Formulário Analítico depende de conexão à internet, a mesma não pode ser realizada, porque a rede de *wi-fi* da Reitoria apresentava problemas técnicos, solucionados até a próxima visita. Visando aproveitar o deslocamento de parte da equipe ao local, os servidores administrativos do setor foram questionados sobre os problemas que costumam enfrentar em suas rotinas de trabalho em matéria disciplinar. O sumário dessas informações se encontra no tópico a seguir.

A segunda e a terceira visitas ocorreram nos dias 15 e 22 de março, já sendo possível, na primeira, a aplicação do Formulário Analítico aos autos disponibilizados. Conforme já indicados acima, os Processos Administrativos Disciplinares oferecidos pela PR-4 não eram os mais apropriados para a pesquisa, pois eram recém-instaurados, todos sobre assuntos muito aproximados e de rito sumário. O resultado dessas primeiras análises, que se repetiram na segunda e na terceira visitas, foi a prospecção de dados muito similares e aquém do nível de informações que poderiam ser extraídas pelo Formulário Analítico.

Como também já foi mencionado, na terceira visita à PR-4, foi ajustada uma rotina de trabalho semanal com o apoio da PR-4 e da PR-6, o que favorecerá expressivamente os resultados da pesquisa perante a UFRJ.

Na quarta e última visita, obteve-se acesso aos autos findos que estavam arquivados. Oportunamente, em momento anterior, foi verificado pelo grupo de pesquisa a dificuldade de se trabalhar com Processos Administrativos Disciplinares em trâmite, haja vista que, quase em sua totalidade, versavam sobre mesmo assunto, restando pouquíssima abertura para o enriquecimento da pesquisa. Naquele momento, foram analisados 12 expedientes pré-selecionados por meio do Sistema SAP-UFRJ, com os filtros verificados no Anexo II.

#### 1.1.5 *Obtenção de informações internas com servidores da UFRJ*

Entre as principais informações extraídas de conversas mantidas com os servidores administrativos da UFRJ, podem ser apontadas as seguintes: (i) os principais processos disciplinares depositados na PR-4 são de assuntos como **acumulação ilícita** e **abandono de cargos**, devido às comunicações mantidas com CGU e TCU; (ii) devido a problemas existentes em setores de protocolos e o comum não recebimento de memorandos enviados pela SAPD, há cerca de um ano, os próprios assistentes administrativos da repartição são responsáveis por executar a citação pessoal dos acusados, em cada unidade acadêmica, por determinação do TCU; (iii) não há rígidos critérios definindo os órgãos da UFRJ responsáveis pelo trâmite e pelo arquivamento dos Processos Administrativos Disciplinares, por matéria, havendo processos disciplinares diversos distribuídos e arquivados nas unidades acadêmicas, na própria PR-4 e no acervo da DGDI da PR-6; (iv) a estrutura física de que dispõe a SAPD, no interior da Divisão de Legislação, é compartilhada com outros órgãos, inclusive, o responsável por gerenciar processos de aposentadoria e pensão



de toda a UFRJ, gerando a necessidade de atendimento ao público por duas vezes na semana; (v) há relatos de que a prescrição das infrações disciplinares são comuns, devido a demora no processamento destes autos, tendo em vista o *déficit* de recursos humanos, físicos e materiais; (vi) os sistemas de informação utilizados pela repartição designada a atuar com matéria disciplinar apresentam alta complexidade no lançamento regular de dados, o que, associado à falta de preparo específico de alguns servidores, gera problemas em médio e longo prazo; (vii) há demanda na repartição por funcionários qualificados com formação jurídica que auxiliem as atividades do órgão; (viii) a uniformização dos atos administrativos deste órgão e o respectivo controle não são satisfatórios; e (ix) há, em princípio, interferência de relações intersubjetivas nos trabalhos efetuados pelas comissões processantes.

#### *1.1.6 Análise do SAP da UFRJ*

Tendo em vista a possibilidade de o SAP oferecer dados gerais sobre os processos disciplinares distribuídos pela UFRJ, um dos Analistas Técnicos ficou responsável por sua análise em particular. Esgotada a prospecção de informações referentes a este sistema, o bolsista retornou à rotina de aplicação do Formulário Analítico. Os parâmetros de análise foram definidos conforme as possibilidades oferecidas pelo sistema de informação e organizados em critérios ordenados elaborados a fim de escolher de modo justificado os autos que seriam requisitados para análise.

#### *1.1.7 Organização de rotina de trabalho semanal com PR-4 e PR-6*

A rotina de trabalho semanal estabelecida entre a PR-4 e a PR-6 foi responsável por proporcionar avanços significativos da dimensão empírica da pesquisa perante a UFRJ. Após ciência de que a maior parte dos autos da UFRJ se arquivam na DGDI, buscou-se um ajuste com o chefe do arquivo e os demais funcionários da PR-4, que devem realizar o desarquivamento. Preservando-se a rotina interna de cada repartição, ficou estabelecido que, a cada semana, uma listagem contendo 20 processos, mais dez suplentes, seria remetida a servidores lotados na PR-4, que, toda quarta-feira, promoveriam a requisição de desarquivamento dos autos selecionados por meio de busca no SAP. Às sextas-feiras, os autos requisitados estariam disponíveis na DGDI para retirada diretamente pelos membros da equipe de pesquisa, após contato com o chefe do arquivo. A equipe de pesquisa constantemente se deparava com ocasiões em que os processos requisitados ofereciam propriedades diversas da esperada segundo a busca realizada no SAP e, da mesma maneira, também era comum que determinados autos listados na guia de desarquivamento não fossem encontrados no arquivo, impossibilitando a avaliação destes.

Os principais benefícios dessa rotina firmada seriam a regularidade numérica de processos aptos à aplicação do Formulário Analítico e a maior compatibilidade dos autos com os quesitos elencados no mesmo instrumento, proporcionando resultados de maior consistência em termos de quantidade e qualidade.

### 1.1.8 Legislação aplicável à instituição

Para uma melhor caracterização dos parâmetros normativos de análise, foram catalogadas as legislações Federais atinentes à organização da instituição, bem como os Decretos Federais.

Normas gerais de instituição da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	
Decreto Federal nº 14.343/20	Institui a Universidade do Rio de Janeiro
Lei Federal nº 452/37	Organiza a Universidade do Brasil
Lei Federal nº 4.831/65	Dispõe sobre as novas denominações das Universidades Federais das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói
Estatuto da UFRJ	
Regimento Geral da Universidade Federal do Rio de Janeiro	Aprovado pelo Parecer nº 299/70 do Conselho Federal de Educação

Legislação referente a Processo Administrativo (Aplicável à UFRJ)	
Decreto Federal nº 20.910/32	Regula a prescrição quinquenal
Lei Federal nº 8.112/90	Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas Federais
Lei Federal nº 8.429/92	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências
Lei Federal nº 8.911/94	Dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112/90, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências

Lei Federal nº 9.527/97	Altera dispositivos das Leis nºs 8.112/90, 8.460/92, e 2.180/54, e dá outras providências
Lei Federal nº 9.784/99	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
Lei Federal nº 10.048/00	Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências

Outros atos normativos atinentes à UFRJ	
Decreto-Lei nº 465/69	Estabelece normas complementares à Lei nº 5.539/68 e dá outras providências
Decreto Federal nº 1.171/94	Aprova o Código de Ética Profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal
Decreto Federal nº 1.590/95	Dispõe sobre a jornada de trabalho dos servidores da Administração Pública Federal direta, das autarquias e das fundações públicas Federais, e dá outras providências
Decreto Federal nº 1.867/96	Dispõe sobre instrumento de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores públicos Federais da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências
Decreto Federal nº 5.707/06	Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/90
Decreto Federal nº 6.944/09	Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos; organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências
Decreto Federal nº 7.675/12	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Como pode-se verificar, as normas legais acima indicadas demonstram que não há qualquer ato mais específico que auxilie a instituição a compreender as especificidades que a persecução disciplinar adquire. Isto aponta um problema de ordem institucional: tendo em vista os eventos apurados pelo grupo de pesquisa, bem como pelas informações vislumbradas em sítio eletrônico da UFRJ, não se verificou a existência de atos normativos regulamentares específicos para as rotinas e problemas hodiernos da instituição em particular.

Em verdade, há diversas matérias que, a princípio, são rotineiras à entidade, tais como questões técnicas atinentes à acumulação de cargo. Nestes casos, a questão prejudicial a ser enfrentada sempre pondera se efetivamente seriam cumuláveis os cargos ocupados por um determinado servidor, averiguando-se se a hipótese subjacente não estaria enquadrada na exceção à proibição contida no artigo 37, XVI e suas alíneas da Constituição Federal<sup>10</sup>. Portanto, poderia a UFRJ tentar dar uniformidade às decisões quanto à acumulação, haja vista que, a possibilidade de acumulação é matéria recorrente e pode suscitar posicionamentos distintos se não uniformizada<sup>11</sup>.

Ademais, para que seja possível a pretendida acumulação, também deve ser verificada a compatibilidade de horários da jornada de trabalho exercida, pois, conforme se infere do permissivo constitucional, tal compatibilidade é necessária para a acumulação lícita de cargos<sup>12</sup>.

Em suma, como 90% do volume processual contido na Pró-Reitoria de Pessoal cinge-se a questões desta ordem de matéria, seria interessante estabelecer um norte interpretativo quanto aos pontos, dando-se, assim, uniformidade ao entendimento<sup>13</sup>.

## 1.2 Núcleo da RFB – Superintendência Regional da 7ª Região Fiscal

### 1.2.1 Conferência com o Corregedor da 7ª Região Administrativa da Receita Federal

Em 18 de abril de 2013, realizou-se conferência com o Chefe do Escritório da Corregedoria da 7ª Superintendência Regional. Foi permitido que a equipe de pesquisa

10 De acordo com a Constituição Federal de 1988: "Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI. (...) c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissão regulamentada".

11 Para averiguar a ocorrência de acumulação de cargos: (i) as carreiras deverão estar bem delineadas, afastando qualquer dúvida da Administração quanto à sua categorização; bem como (ii) deverão ser regulamentadas, no caso da alínea 'c'; e, por fim, (iii) a compatibilidade de horários, sem quaisquer prejuízos para o desempenho de ambas as atribuições.

12 "A compatibilidade de horários é requisito indispensável para o reconhecimento da licitude da acumulação de cargos públicos. É ilegal a acumulação dos cargos quando ambos estão submetidos ao regime de 40 horas semanais e um deles exige dedicação exclusiva". Cf. MS nº 26.085-8, STF, Tribunal Pleno. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julg. 7.4.2008. DJ, 13 jun. 2008.

13 Em entrevista, um dos funcionários da PR-4 levantou exatamente esta hipótese. Ao trazer sua experiência da rotina administrativa experimentada naquele órgão, o servidor suscitou a ausência de qualquer unidade/parametrização de tais casos de acumulação, chegando, inclusive, a afirmar que por vezes houve divergência entre decisões bastante similares.



pudesse analisar alguns processos que seguiriam para o arquivo. Ficou marcada para início de maio nova reunião com a equipe de funcionários, notadamente com o Sr. Marcos Teixeira, para análise de outro contingente de Processos Administrativos Disciplinares findos no exercício de 2012.

### *1.2.2 Análises in loco*

Foi permitido pelo órgão a coleta de dados dos processos disciplinares findos em 2011 e 2012, com o acompanhamento supervisionado de servidor colocado à disposição da equipe de pesquisa. Buscou-se obter dados de aproximadamente 50 processos findos. Não foi disponibilizada para a equipe a análise dos Processos Administrativos Disciplinares em andamento.

### *1.2.3 Legislação aplicável à instituição*

Dentre diversos atos normativos produzidos para a instituição, a principal diretriz organizacional se encontra na Portaria MF nº 203, de 14 de maio de 2012, que aprova o Regimento Interno da RFB. Esta já foi alvo de seis alterações, sendo a última datada de 27 de março de 2013<sup>14</sup>.

## 1.3 Núcleo INSS

### *1.3.1 Agendamento de reunião*

Em 15 de maio de 2013, foi agendada reunião com o Corregedor Regional Substituto, Sr. Jorge Luiz Mota Silva. Naquela oportunidade, somente foi disponibilizada uma amostragem de 15 processos para aplicação do Formulário Analítico. Após conferência realizada junto à CGU, a Coordenação Geral da pesquisa requereu ao Assessor da Corregedora Setorial da Área da Previdência Social que reiterasse o pedido de acesso irrestrito aos expedientes findos, de forma a possibilitar o levantamento de dados. Após a intervenção, a equipe de pesquisa foi melhor acolhida pela instituição-objeto, viabilizando a prospecção de dados concernentes à sua atividade disciplinar, no que se refere aos processos encerrados e arquivados.

### *1.3.2 Análises in loco*

Considerando a tardia anuência das autoridades regionais do INSS, a execução da dimensão empírica da pesquisa somente foi iniciada ao longo da última etapa do cronograma de execução estabelecido perante a SAL/MJ. Consciente deste fator problemático, uma intensa rotina de trabalhos foi organizada para que os Analistas Técnicos pudessem levantar

<sup>14</sup> A RFB disponibiliza de forma racional e organizada todos os atos normativos atinentes à instituição neste sítio eletrônico: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2012/MinisteriodaFazenda/portmf203.htm>. Acesso em: 21 de abril de 2013.

um número significativo de dados para posterior análise. A coleta de dados disciplinares abrangeu o período entre 2009 e 2012, e sua execução foi operada com a supervisão de uma servidora especialmente designada para este acompanhamento. Apesar do curto período pelo qual a prospecção de dados foi autorizada, a equipe de pesquisa conseguiu obter efetivar a análise de 70 processos findos.

### *1.3.3 Legislação aplicável à instituição*

Dentre diversos atos normativos produzidos para a instituição, a principal diretriz organizacional se encontra na Portaria MPS nº 296/09, que aprova o Regimento Interno do INSS.

## 2. Manutenção dos critérios metodológicos da pesquisa

Pode-se afirmar que há a manutenção dos critérios metodológicos da pesquisa engendrada, sendo que a alteração de cronograma foi devida unicamente aos entraves burocráticos infinitos com os quais o grupo de pesquisa teve de lidar.

### 2.1. Quanto aos critérios de seleção por amostragem

Imaginou-se, em princípio, que a dimensão do universo material da pesquisa somente poderia ser compreendida após o ingresso no interior das instituições-objeto, tendo em vista a necessidade de se considerar fatores como a estrutura da repartição em que se desenvolvem os trabalhos, a rotina de trabalhos nela existente e o recurso a sistemas de acompanhamento processual. Esta predição foi confirmada, pois o contato proporcionado com a UFRJ permitiu a concepção de um método de seleção aparentemente eficaz.

A Universidade recorre, de fato, a um sistema de informação para gerenciar o andamento de seus procedimentos em geral, o que inclui os de natureza disciplinar, o SAP. De início, há problemas no sistema, como a não observância de normas de arquivologia padronizadas pelo Arquivo Nacional no ato de indexação dos processos, mas sua abrangência e sua disposição dos processos por assunto é um ponto aparentemente favorável à pesquisa.

Os critérios de seleção dos Processos Administrativos Disciplinares devem ser concebidos de acordo com as particularidades de cada instituição-objeto. No caso da





UFRJ, em especial, foi possível estabelecer, além de uma rotina de trabalhos com o apoio da PR-4 e da PR-6, uma listagem de preferência por assuntos. Pretende-se não excluir processos de natureza disciplinar da pesquisa, sem deixar, entretanto, de otimizar as escolhas, pois alguns assuntos podem oferecer autos mais compatíveis com seu escopo. Primeiramente, foi estabelecida uma preferência por processos já arquivados, dando-se ênfase àqueles disponíveis na DGDl em relação aos que tramitem na SAPD. Além disso, foi organizada uma lista de preferência contendo os oito itens potencialmente mais relacionados à pesquisa em ordem de preferência para seleção.

A Administração Universitária se comprometeu em promover o desarquivamento de 20 autos por semana, além de fornecer aqueles que transitem na repartição. A lista de preferência contém oito itens e, em princípio, ficou estabelecido que dois de cada deverão ser requisitados semanalmente. Esgotada a oferta de autos interessantes à pesquisa em algum dos itens, as requisições deverão atender à ordem de preferência. Assim, esgotando-se, por exemplo, cinco itens da listagem, os primeiros cinco deverão receber um adicional cada em sua carga para aquela requisição. A lista de preferência mencionada, elaborada conforme os assuntos disponíveis no SAP, é a seguinte: (i) Processo Administrativo Disciplinar; (ii) Advertência ou Penalidade; (iii) Comissão de Inquérito; (iv) Demissão; (v) Desvio; (vi) Abandono de Cargo; (vii) Inassiduidade; (viii) Acumulação.

É necessário destacar, ainda, que a UFRJ não atende a regramentos rigorosos quanto à concentração/desconcentração de seus processos disciplinares. Embora o acervo da DGDl seja o de maior vulto, há Processos Administrativos Disciplinares tramitando e outros arquivados nas próprias unidades acadêmicas da Universidade.

A mesma experiência não foi observada nas outras instituições-objeto. Por um lado, não foi disponibilizado acesso a um sistema de informação, na RFB e no INSS, que permitisse filtragem de autos a se analisar e, por outro lado, os autos foram fornecidos diretamente pelos agentes responsáveis pela supervisão das atividades. Na RFB, em particular, somente foi possível ter acesso aos processos administrativos disciplinares concluídos em 2011, somando-se um total de 32 feitos. Assim, não houve gama diversificada de matérias, bem como não foi oportunizado à equipe coletar dados outros atinentes a peculiaridades processuais. No INSS, por sua vez, foi oportunizada a coleta de dados referentes a 70 Processos Administrativos Disciplinares. A seleção dos PADs foi feita na tentativa de lograr diversas tipificações de conduta, das mais variadas possíveis na entidade, preservando-se um numerário relativamente proporcional entre todos.

## 2.2. Quanto às dificuldades de aplicação do Formulário *On-line*

Não se pode esquecer dos diversos entraves para a aplicação do instrumento de coleta de dados, principalmente porque seu sistema de armazenamento de dados após coleta somente funciona *on-line*. Isso causou problemas à equipe de pesquisa, que não contou com rede *wireless* nas instituições para poder gerar seus formulários, com excessão do caso da UFRJ.

Essa dificuldade foi transposta com a utilização, por alguns pesquisadores, de seu próprio sistema de internet 3G, normalmente utilizado para uso pessoal. Outros Analistas Técnicos, no entanto, tiveram de utilizar uma cópia impressa do formulário para preenchimento dos dados com subsequente aplicação destas informações na plataforma *on-line*.

Tal dificuldade não foi verificada inicialmente e, portanto, estava desconsiderada. No entanto, é interessante pensar que muitas entidades, mesmo que possuam rede *wireless*, não a disponibilizaram para a pesquisa.

## 3. Dos resultados obtidos

### 3.1 Dados levantados pelo Sistema CGU-PAD

#### 3.1.1. Metodologia

Conforme previamente relatado, a reunião ocorrida em Brasília com os servidores responsáveis pela alimentação e gerenciamento do CGU-PAD oportunizou discutir as limitações informacionais do sistema frente às informações indicadas no Formulário Analítico.

O Formulário Analítico foi detidamente analisado pelos servidores, que prontamente indicaram, dentre as limitações informacionais do sistema, quais dados seriam possíveis de serem levantados e quais não seriam. Para tanto, os critérios metodológicos estabelecidos foram os mesmos inicialmente ajustados.

O termo inicial para levantamento dos dados remonta ao ano de 2009, quando o Sistema CGU-PAD foi obrigatoriamente institucionalizado para toda a Administração Pública Federal Direta e Indireta. Todos os processos da amostragem são findos.

Além do mais, foi ainda possível extrair dados de ordem correcional, que originalmente não constavam do formulário de pesquisa. No entanto, dadas as circunstâncias de se

averiguar a performance disciplinar das entidades estudadas, tal acréscimo de informações foi considerado oportuno e de necessária inclusão na pesquisa em tela.

Quanto aos dados referentes à UFRJ, foi informado pelos servidores responsáveis necessária cautela quanto às informações levantadas, haja vista que o CGU-PAD não é devidamente utilizado naquela instituição. Portanto, os dados não podem ser considerados, prontamente, como fidedignos.

### 3.1.2. Dos Dados

#### *a. Capacitação de Servidores, Inspeções Correcionais e Reintegrações*

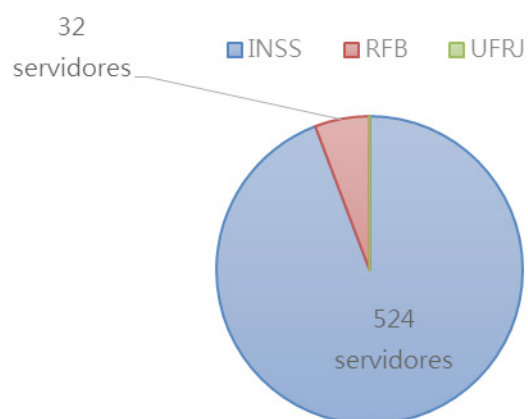
Servidores Capacitados Para Atuação em Processos Disciplinares (entre 2009 e 2012)		
INSS	RFB	UFRJ
524	32	0
Inspeções Correcionais da Realizadas pela CRG (entre 2009 e 2012)		
INSS	RFB	UFRJ
4	1	1
Reintegrações Ocorridas Entre 2009 e 2012		
INSS	RFB	UFRJ
33	4	4

A capacitação de servidor é fator intrainstitucional indispensável para a organização e disciplina. Chama a atenção o valor zero atribuído à UFRJ, que, pela leitura dos dados, não teve nenhum servidor capacitado pela CGU para atuar diretamente na seara disciplinar.

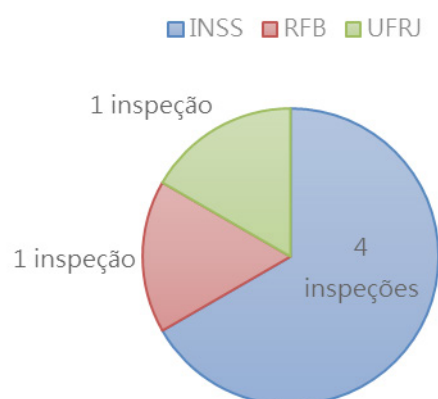
Também chama a atenção o valor “1” atribuído à UFRJ quanto ao número de inspeções correcionais, enquanto INSS foi inspecionado uma vez ao ano<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Aparentemente, esta é a média, mas é possível interpretar que houve mais de uma inspeção por ano.

### SERVIDORES CAPACITADOS PARA ATUAÇÃO EM PROCESSOS DISCIPLINARES (ENTRE 2009 E 2012)

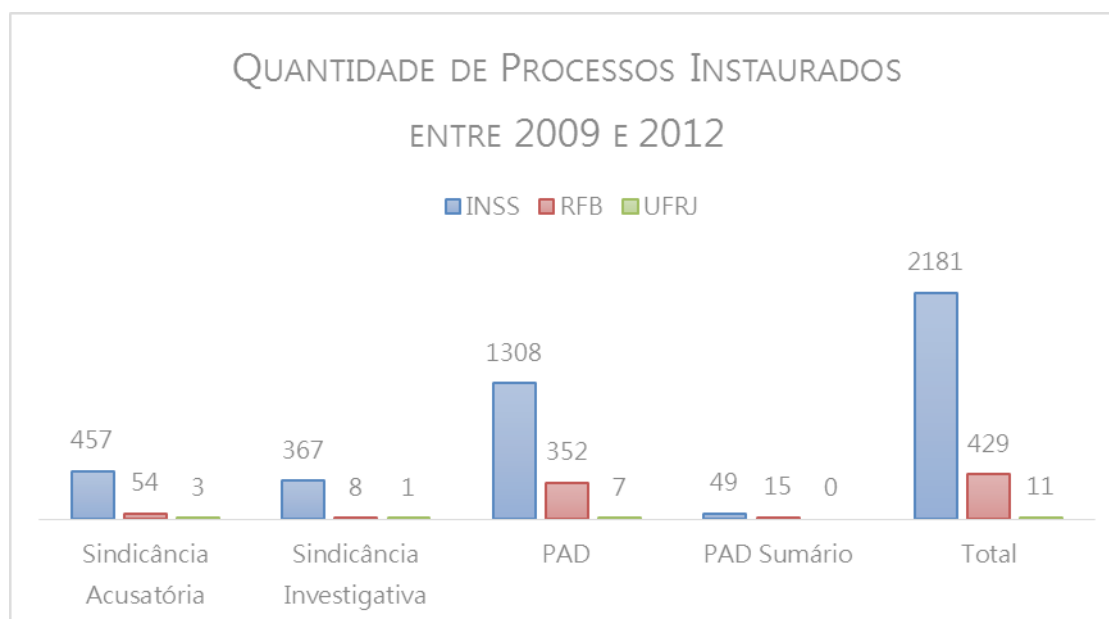


### INSPEÇÕES CORRECIONAIS DA REALIZADAS PELA CRG (ENTRE 2009 E 2012)



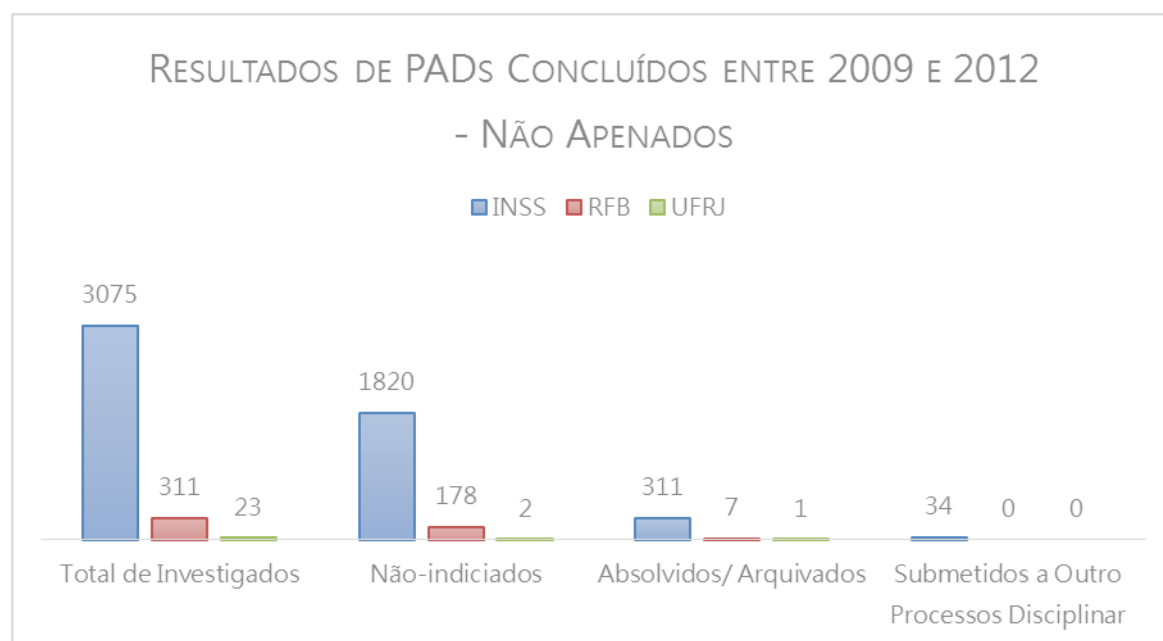
*b. Quantidade de Processos Instaurados*

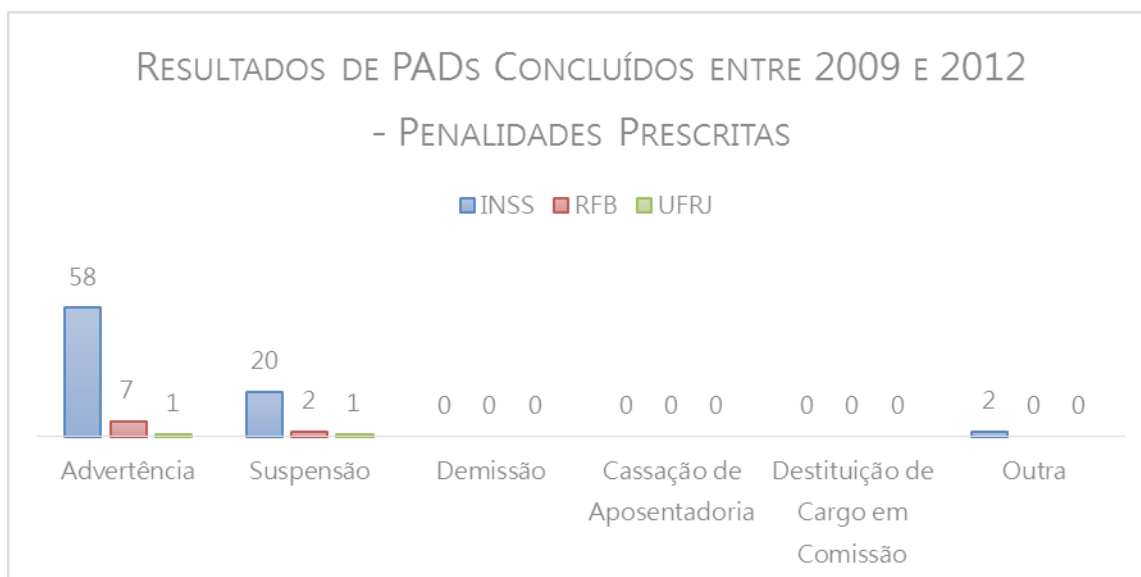
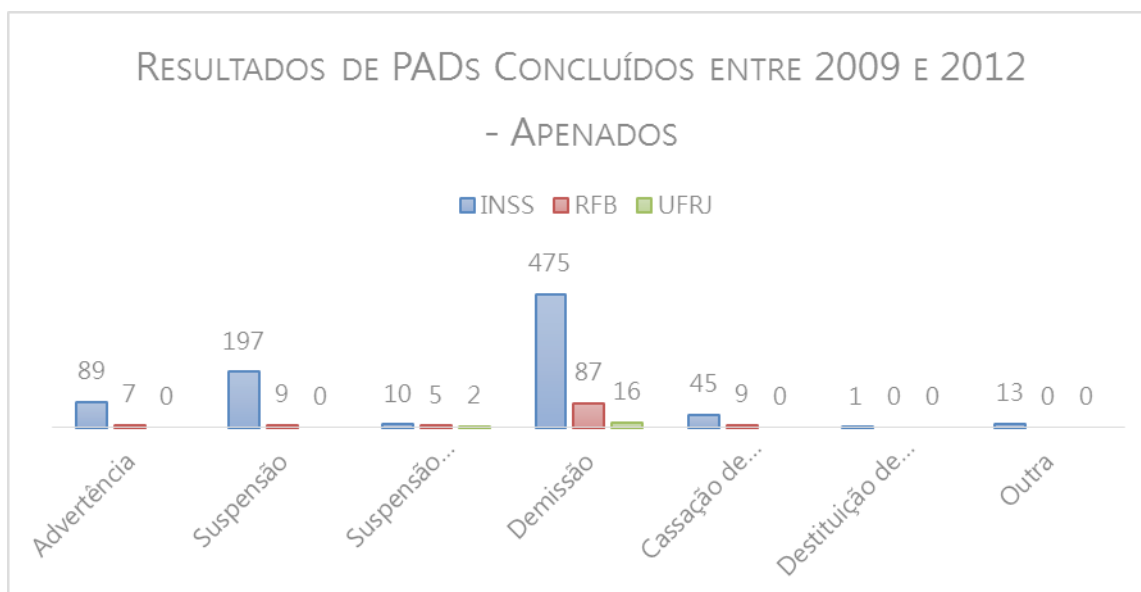
Quantidade de Processos Instaurados Entre 2009 e 2012			
	INSS	RFB	UFRJ
Sindicância Acusatória	457	54	3
Sindicância Investigativa	367	8	1
PAD	1308	352	7
PAD Sumário	49	15	0
<b>Total</b>	<b>2181</b>	<b>429</b>	<b>11</b>



## c. Resultado de PADs concluídos entre 2009 e 2012

Resultados de PADs Concluídos entre 2009 e 2012				
		INSS	RFB	UFRJ
	Total de Investigados	3075	311	23
Não Apenados	Não-indiciados	1820	178	2
	Absolvidos/Arquivados	311	7	1
	Submetidos a Outro Processos Disciplinar	34	0	0
Apenados	Advertência	89	7	0
	Suspensão	197	9	0
	Suspensão convertida em multa	10	5	2
	Demissão	475	87	16
	Cassação de Aposentadoria	45	9	0
	Destituição de Cargo em Comissão	1	0	0
	Outra	13	0	0
Penalidades Prescritas	Advertência	58	7	1
	Suspensão	20	2	1
	Demissão	0	0	0
	Cassação de Aposentadoria	0	0	0
	Destituição de Cargo em Comissão	0	0	0
	Outra	2	0	0

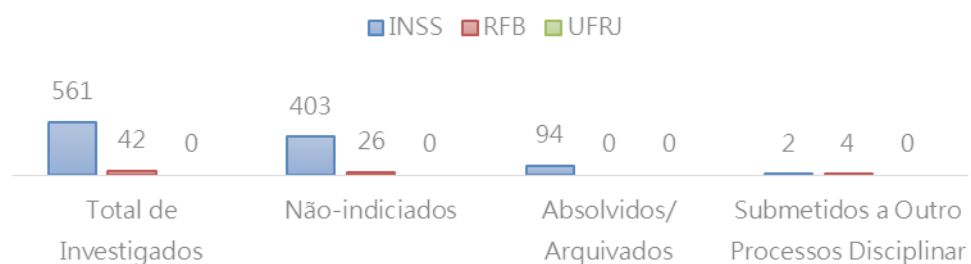




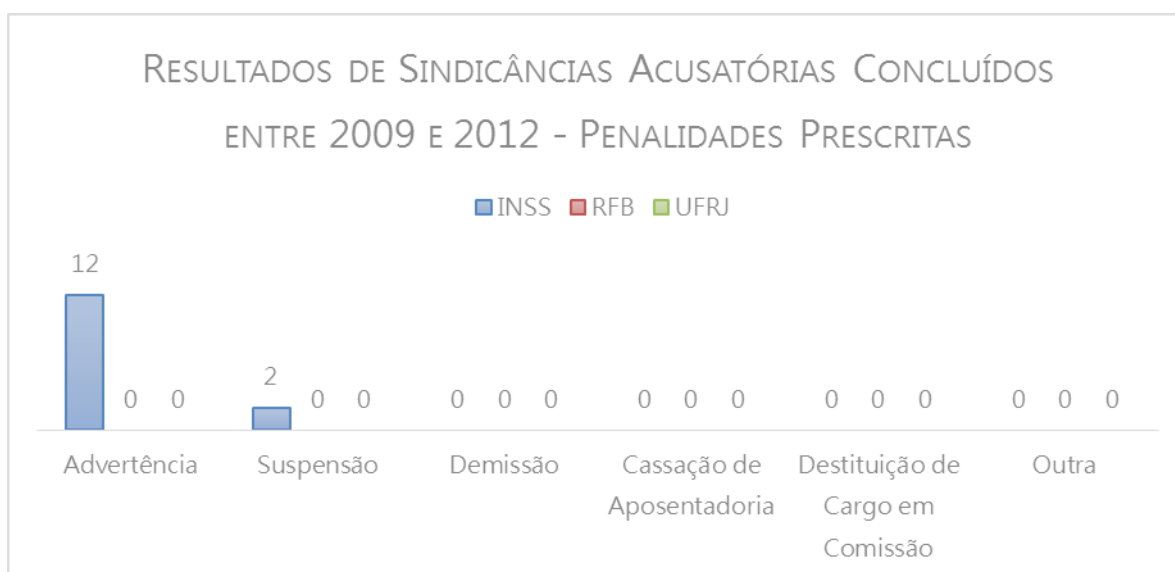
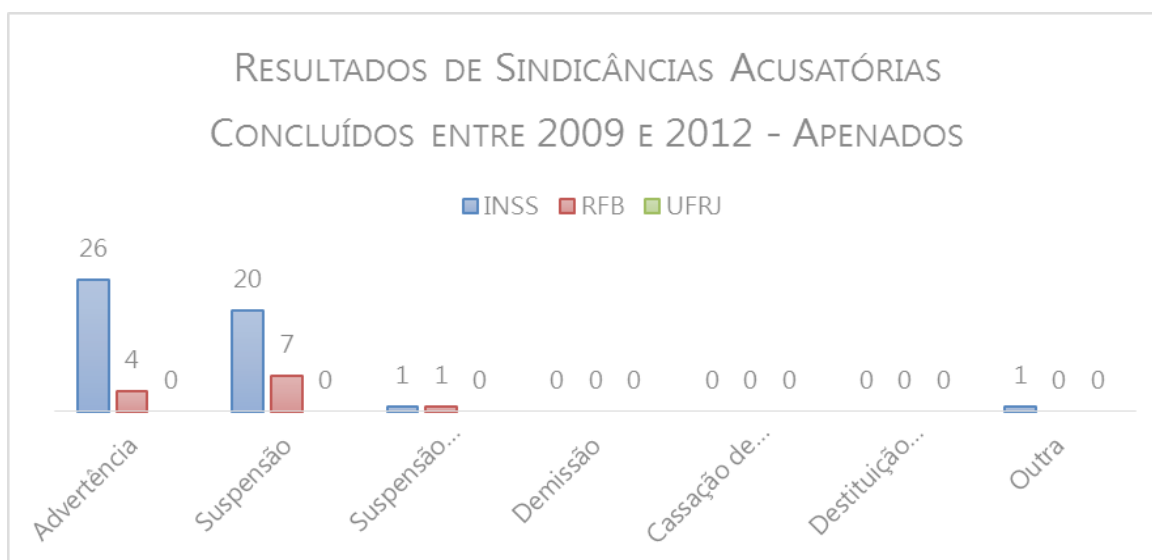
## d. Resultados de Sindicâncias Acusatórias

Resultados de Sindicâncias Acusatórias Concluídos entre 2009 e 2012				
	Total de Investigados	INSS	RFB	UFRJ
		561	42	0
Não Apenados	Não-indiciados	403	26	0
	Absolvidos/Arquivados	94	0	0
	Submetidos a Outro Processos Disciplinar	2	4	0
Apenados	Advertência	26	4	0
	Suspensão	20	7	0
	Suspensão convertida em multa	1	1	0
	Demissão	0	0	0
	Cassação de Aposentadoria	0	0	0
	Destituição de Cargo em Comissão	0	0	0
	Outra	1	0	0
Penalidades Prescritas	Advertência	12	0	0
	Suspensão	2	0	0
	Demissão	0	0	0
	Cassação de Aposentadoria	0	0	0
	Destituição de Cargo em Comissão	0	0	0
	Outra	0	0	0

### RESULTADOS DE SINDICÂNCIAS ACUSATÓRIAS CONCLUÍDOS ENTRE 2009 E 2012 - NÃO APENADOS

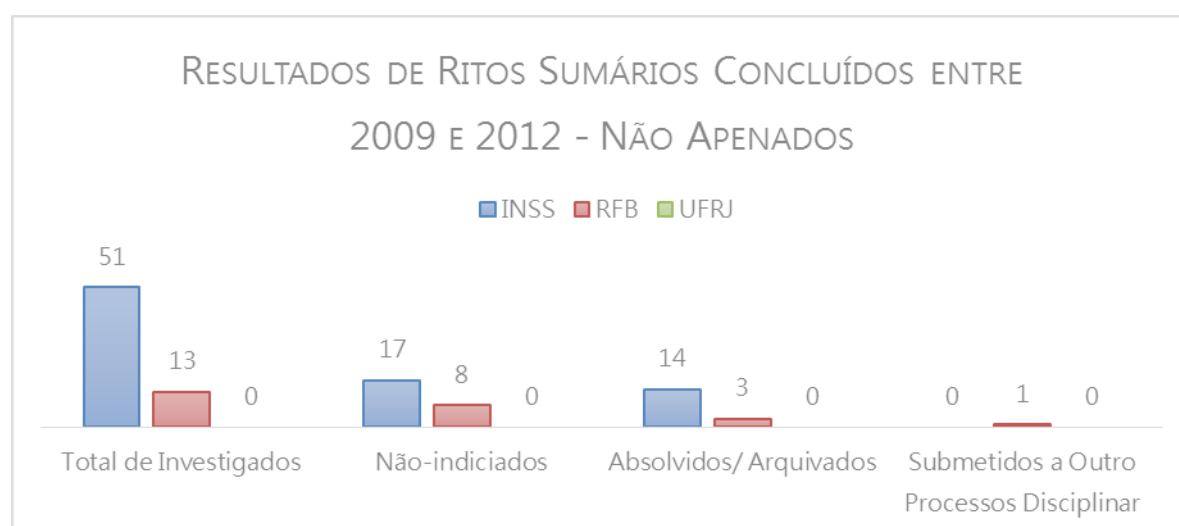


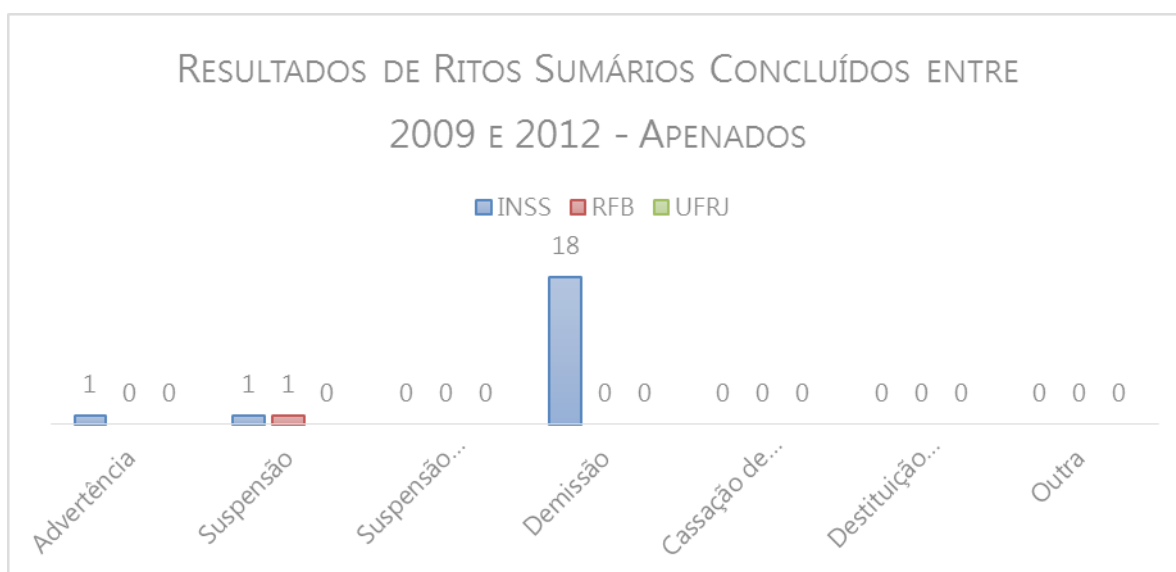




## e. Resultados de Ritos Sumários

Resultados de Ritos Sumários Concluídos entre 2009 e 2012				
		INSS	RFB	UFRJ
	Total de Investigados	51	13	0
Não Apenados	Não-indiciados	17	8	0
	Absolvidos/Arquivados	14	3	0
	Submetidos a Outro Processos Disciplinar	0	1	0
Apenados	Advertência	1	0	0
	Suspensão	1	1	0
	Suspensão convertida em multa	0	0	0
	Demissão	18	0	0
	Cassação de Aposentadoria	0	0	0
	Destituição de Cargo em Comissão	0	0	0
	Outra	0	0	0
Penalidades Prescritas	Advertência	0	0	0
	Suspensão	0	0	0
	Demissão	0	0	0
	Cassação de Aposentadoria	0	0	0
	Destituição de Cargo em Comissão	0	0	0
	Outra	0	0	0

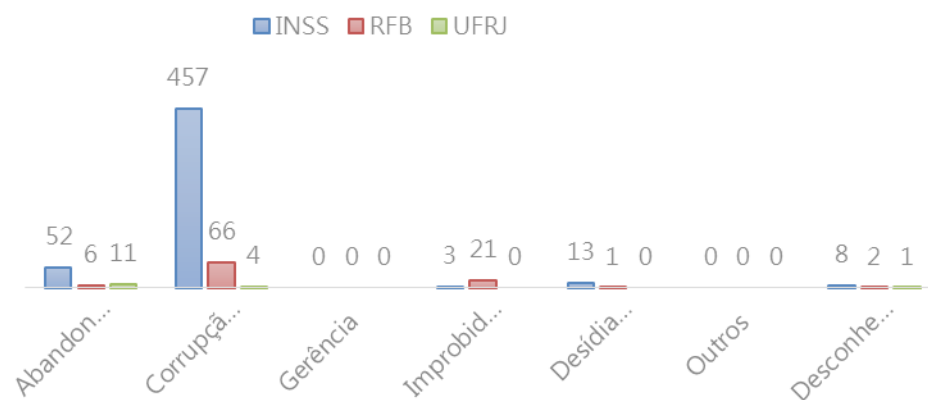




*f. Fundamentação das Penalidades Expulsivas Aplicadas*

Fundamentações das Penalidades Expulsivas Agrupadas (2009 a 2012)			
	INSS	RFB	UFRJ
Abandono, Inassiduidade ou Acumulação ilegal de cargos	52	6	11
Corrupção (8112-117-IX, XII, XIII, e XVI, 8112-132-X e XI)	457	66	4
Gerência	0	0	0
Improbidade (quando não ocorrida tipificação em corrupção)	3	21	0
Desídia (quando não ocorrida tipificação em corrupção ou improbidade)	13	1	0
Outros	0	0	0
Desconhecido	8	2	1

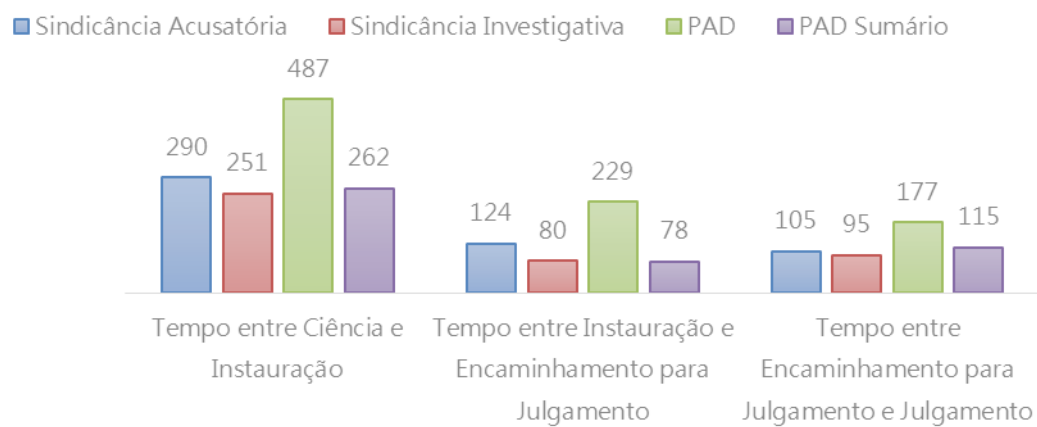
## FUNDAMENTAÇÕES DAS PENALIDADES EXPULSIVAS AGRUPADAS (2009 A 2012)

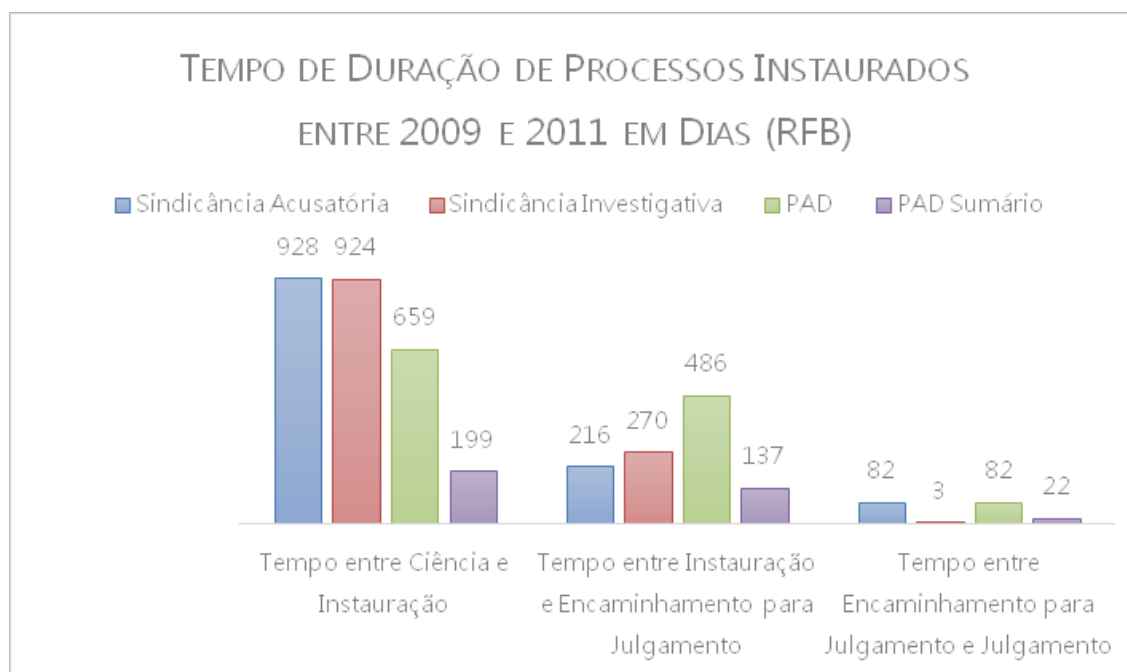


Fundamentações das Penalidades Expulsivas Utilizadas (2009 a 2012)			
	INSS	SRF	UFRJ
8112-116-I	3	2	1
8112-116-II	2	2	1
8112-116-III	4	2	1
8112-116-IX	0	2	0
8112-116-X	2	0	0
8112-117-II	1	0	0
8112-117-IX	457	66	4
8112-117-X	1	4	2
8112-117-XI	19	3	1
8112-117-XII	18	0	1
8112-117-XIII	0	0	1
8112-117-XIV	0	0	1
8112-117-XV	14	1	1
8112-117-XVI	0	0	1
8112-132-I	0	1	0
8112-132-II	39	4	9
8112-132-III	10	2	0
8112-132-IV	19	85	1
8112-132-IX	0	2	0
8112-132-V	2	0	0
8112-132-X	3	2	1
8112-132-XII	5	0	2
8112-132-XIII	310	43	2
8112-134	10	4	0
8429-10-XII	1	0	0
8429-9-I	2	0	0
8429-9-XI	1	0	0

Tempo de Duração de Processos Instaurados entre 2009 e 2011 em Dias				
Unidade	Tipo de Processo	Tempo entre Ciência e Instauração	Tempo entre Instauração e Encaminhamento para Julgamento	Tempo entre Encaminhamento para Julgamento e Julgamento
INSS	Sindicância Acusatória	290	124	105
	Sindicância Investigativa	251	80	95
	PAD	487	229	177
	PAD Sumário	262	78	115
RFB	Sindicância Acusatória	928	216	82
	Sindicância Investigativa	924	270	3
	PAD	659	486	82
	PAD Sumário	199	137	22
UFRJ	Sindicância Acusatória	--	--	--
	Sindicância Investigativa	--	--	--
	PAD	--	--	--
	PAD Sumário	--	--	--

### TEMPO DE DURAÇÃO DE PROCESSOS INSTAURADOS ENTRE 2009 E 2011 EM DIAS (INSS)





### III – CONCLUSÕES E PROPOSTAS FINAIS

#### 1. Conclusões Gerais e Específicas da Pesquisa

Os resultados trazidos pelo levantamento empírico possibilitam concluir alguns pontos mais sensíveis sobre o tratamento do Direito Disciplinar no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente em âmbito Federal.

São conclusões gerais da pesquisa:

(i) É falsa a alegação de que os problemas nodais do processo administrativo disciplinar estão calcados na legislação disciplinar anacrônica e incompleta. As experiências da RFB e do INSS demonstram que o desempenho da persecução disciplinar evidentemente tangencia problemas normativos e, no entanto, há amadurecimento e experiência institucionais para encontrar caminhos diversos que auxiliem no desempenho da atividade disciplinar com eficiência e economicidade;

(ii) Não é possível pensar institucionalmente sem avaliar os influxos externos que chegam às instituições analisadas. Isto porque as instituições são consideradas sistemas,

possuindo um complexo fluxo informacional interno e externo que constroem seus mecanismos de funcionamento. Em outras palavras, quer-se dizer que não somente há diretriz normativa que pauta minimamente a atuação e desempenho da entidade, mas há espaço institucional para esta construir suas rotinas de gerenciamento e políticas de gestão;

(iii) A institucionalização de política de gestão disciplinar é imprescindível para o robustecimento da entidade, devendo ser aperfeiçoada continuamente e mantida sob o foco de todos os agentes envolvidos na atividade correcional; e

(iv) As instituições devem estar cientes de suas deficiências e virtudes, de forma a permitir pensar melhores mecanismos para o desempenho da prestação disciplinar. A autocrítica institucional – mecanismo de responsividade<sup>16</sup> –, com o auxílio de órgãos de controle, são essenciais para que se possa lograr êxito na avaliação do desenho existente e daquele que se pretende construir.

São conclusões específicas da pesquisa quanto à execução do projeto:

(v) Há uma expressiva dificuldade burocrática afetando a execução da pesquisa partindo das autoridades regionais da RFB e do INSS, devido à preocupação com o sigilo das informações funcionais nessas instituições, autorizando declarar que a matéria é vista com elevado grau de desconfiança;

(vi) Apesar de se ter obtido autorização da RFB para o levantamento de dados, há limitações impostas que tornam a empreitada morosa e dificultosa para os pesquisadores;

(vii) Há grande lentidão no atendimento à equipe por parte das instituições-objeto, que tende a ser semelhante à velocidade e à qualidade do serviço prestado a seu público, um prazo exíguo para execução e conclusão da pesquisa, além de outros fatores, como limitação de um dia de trabalho por semana, dificultando a realização dos trabalhos empíricos na UFRJ;

(viii) A Lei de Acesso à Informação não aparenta ser de ampla e irrestrita aplicação pelas entidades da Administração Direta e Indireta<sup>17</sup>. Há, ainda, diversos questionamentos sobre sua aplicação – apesar de o ato normativo disciplinar com expressiva exatidão seu raio de alcance e as exceções que não são alcançadas pela Lei. A postura mais efetiva, em suma, parece ser a tentativa paciente e incessante de travar diálogos com as autoridades disciplinares e correccionais hierarquizadas capazes de pressionar a abertura de autoridades regionais ao acesso;

16 A responsividade é conceito que demonstra o grau de justaposição das expectativas relativo ao quanto será entregue daquilo que se espera do agente. Na ciência política, Adam Przeworski, Suzan Stokes e Bernard Manin dividem o conceito de responsividade em duas espécies: (i) **mandate responsiveness**, que seria o cumprimento exato das propostas que os governantes fizeram ainda candidatos, ou seja, as propostas que os elegeram; e (ii) **responsiveness**, que seria a adoção de medidas que satisfaçam e estejam de acordo com a vontade dos cidadãos. O conceito (ii) é o que se pretende estabelecer como conceito para o trabalho em tela. PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1999.

17 Lei Federal nº 12.527/11.

(ix) As entidades com as quais tratamos não contam com a possibilidade de servirem como objeto de pesquisa. Em outras palavras, não há organização institucional (infraestrutura, disponibilidade de dados, acesso a informações já organizadas) voltada para a disponibilização irrestrita de dados para a sociedade civil e para eventuais pesquisadores<sup>18</sup>;

(x) As dinâmicas do poder sancionatório e do Direito Disciplinar em outros ordenamentos jurídicos até agora levantados apontam para uma promissora averiguação quanto a mecanismos que podem ser interessantes para a experiência brasileira;

(xi) O instrumento oferecido pela SAL/MJ para promover atos de comunicação entre a equipe de pesquisa e as entidades-objeto – a Carta de Apresentação – não foi suficiente para que se estabelecesse amplo acesso e rápida comunicação com as entidades. Em verdade, verifica-se que somente na UFRJ o contato se deu de forma mais rápida, haja vista ser a equipe de pesquisa atrelada à instituição. Além disso, a Reitoria da UFRJ tem sofrido medidas responsabilizadoras de órgãos correccionais vinculados à CGU, uma das instituições mais interessadas na presente pesquisa, o que pode ter auxiliado na abertura formal à equipe de pesquisa. O efetivo acesso ao material da pesquisa, fortemente protegido pelo sigilo de informações funcionais e, em alguns casos, de informações fiscais, não foi adquirido pelos instrumentos ordinários de comunicação, mas pelo apoio recebido de coordenações disciplinares e correccionais de alto escalão em Brasília;

(xii) Uma das maiores dificuldades da pesquisa foi possibilitar o levantamento empírico em seis meses. Isto porque o aludido lapso temporal não foi totalmente utilizado para a coleta de dados, mas principalmente para realizar a comunicação entre as entidades públicas e seus representantes superiores, na tentativa de possibilitar o início da pesquisa. Para pesquisas deste porte, seria compreensível a estipulação de prazo superior a seis meses;

(xiii) O início da pesquisa, com seu termo inicial em dezembro, deve ser computado como um fator negativo para todo o seu desenvolvimento. Isto porque, infelizmente, deve ser racionalizado que no final do ano as instituições não funcionam com o quantitativo de funcionários ideal, haja vista período de férias e diversas datas comemorativas que se estendem até fevereiro. É de se ressaltar que a pesquisa empírica somente se iniciou em março, muito após o início formal dos trabalhos em dezembro; e

(xiv) Pelo fato do acesso restrito ao quantitativo de expedientes processados, foram extraídos índices à idealidade.

São conclusões específicas da pesquisa quanto à UFRJ:

(xv) A UFRJ é caracterizada por uma marcante desconcentração na administração

18 Obviamente estes aludidos dados deverão ser aqueles oportunizados pela Lei de Acesso à Informação para total acesso





de seus PADs e baixas uniformização e regulamentação específica na matéria, tendo em vista que estes podem ser instaurados, processados e arquivados em distintos órgãos da Universidade, inclusive, sem que o órgão central de controle – em tese, a PR-4 – tome ciência de atos juridicamente relevantes como tais;

(xvi) Há uma demanda imperiosa pela elaboração de critérios definidores da competência, dentro da UFRJ, para instaurar, processar e arquivar os PADs de sua alçada, problema este asseverado pela falta de regulamentação legal sobre a repercussão da autonomia universitária em assuntos de natureza administrativo-disciplinar, pois o recurso a este fundamento pela gestão de unidades acadêmicas prejudica a organização e o controle dos atos produzidos e de seus respectivos resultados;

(xvii) A autonomia universitária, devido à sua falta de regulamentação em matéria disciplinar, além de dificultar o controle interno à UFRJ, em tese exercido pela PR-4, torna problemático o controle desempenhado pelas unidades setoriais da CGU, que reclamam não receber informações fidedignas dessa instituição; e

(xviii) A UFRJ possui uma demanda por recursos humanos, físicos e materiais, havendo reduzido efetivo de servidores, escassez de funcionários qualificados em formação jurídica que auxiliem a análise dos PADs, compartilhamento das dependências com outros setores responsáveis a atendimento ao público, e pluralidade de sistemas de informação que, supostamente, apresentam certa complexidade frente à falta de qualificação especializada e controle de atos dos servidores que o utilizam.

São conclusões específicas da pesquisa quanto à RFB:

(xix) A maturidade institucional alcançada pela RFB permite averiguar que a gestão disciplinar é altamente considerada para o bom funcionamento institucional e esta instituição desenvolveu uma estrutura organizada que permite racionalizar que irregularidades demandam uma responsabilização, em termos de complexidade e proporção de seus efeitos, para, enfim, combater com rigor condutas reprováveis no âmbito da administração;

(xx) A autocrítica institucional está presente, haja vista os excelentes níveis de desempenho da prestação disciplinar e da organização lograda, havendo sempre uma preocupação, sobretudo por parte das autoridades gestoras dos setores disciplinares e correccionais, com o controle preventivo dos ilícitos disciplinários;

(xxi) A impossibilidade de analisar os processos mais detidamente não impediu gerar dados empíricos estatísticos, haja vista a baixa amostragem trabalhada e disponibilizada pela entidade. No entanto, os dados trazidos pela CGU auxiliam o entendimento de seu desempenho institucional na seara disciplinar;

(xxii) O prazo impróprio para a conclusão do inquérito disciplinar pelas Comissões Processantes geralmente é extrapolado. Há diversos fatores que justificam esta demora,

principalmente as diligências para quebra de sigilo fiscal e bancário, que demoram bastante para serem examinados. A conclusão do inquérito administrativo pela Comissão Processante após o término de 60 dias e acrescidos de prorrogação, neste caso, tem aparente causa em fatores extrainstitucionais, haja vista que a infraestrutura da entidade demonstra ser bem aparamentada e especializada;

(xxiii) O alto índice de aplicação de sanções e o baixo nível de arquivamento demonstram que o juízo de admissibilidade está adstrito a questões com relevância disciplinar para a instituição, afastando aquelas situações cujo potencial lesivo seja menos expressivo para, assim, proporcionar maior economicidade e efetividade no desempenho sancionatório;

(xxiv) Na amostragem trazida em coleta dos processos findos em 2011, verificou-se baixa divergência entre as sugestões da Comissão Processante e a decisão da autoridade julgadora. Cruzando os dados desta amostra e as informações trazidas na entrevista com o Chefe do Escritório da 7ª Região Fiscal, há uniformização de posicionamento institucional e debate sobre gestão disciplinar; e

(xxv) O baixo nível de judicialização, tal como afirmado pelos entrevistados, demonstra que há verdadeiro espraiamento de políticas de gestão disciplinar que ultrapassa o nicho regional e atinge uma uniformização de procedimentos e posicionamentos interpretativos.

São conclusões específicas da pesquisa quanto ao INSS:

(xxvi) Considerada pela CGU uma das instituições com melhor performance disciplinar<sup>19</sup>, o INSS apresenta persecução bem organizada e com efetividade claramente evidente nos números de processos abertos e encerrados com medidas sancionatórias;

(xxvii) Os dados empíricos demonstram que o controle interno do órgão é o significativo coletor de informações sobre atos/omissões contrários à boa prática funcional, gerando suas informações 84% de instaurações da amostragem analisada; e

(xxviii) As Comissões Processantes são organizadas por servidores deslocados para a Corregedoria unicamente para atuarem em persecução disciplinar. Tal agrupamento tende a tornar estes agentes mais especializados, tal como é o caso da RFB. No INSS, é possível concluir que um dos fatores do bom índice de ofícios respondidos é o fato de que há permanente reiteração da necessidade de informações pela Comissão Processante.

19 Conforme informação que se extrai por meio das entrevistas com os Corregedores Setoriais, principalmente com o Assessor da Corregedoria-Setorial do Ministério da Previdência Social. Cf. Anexo I.



## 2. Os Estágios de Aperfeiçoamento Institucional – A Proposta de um Modelo

As conclusões trabalhadas pela equipe de pesquisa permitem averiguar a existência de verdadeiros estágios institucionais de aperfeiçoamento que deverão ser meticulosamente analisado nas instituições. Conforme o gráfico a seguir explica, foram observados no fenômeno três níveis:

**(i) Organização interna:** de caráter meramente intrainstitucional, este estágio abarca a organização administrativa da entidade, caracterizada principalmente pela estipulação de rotinas organizacionais, disposição de recursos físico-estruturais, humanos e materiais associado a pessoal qualificado, capacitado e especializado;

**(ii) Políticas de Gestão:** de caráter intrainstitucional e interinstitucional, é o momento em que a entidade consegue refletir minimamente sobre seus problemas e se organiza para propor medidas de boa atuação em determinada área. Possui uma visão holística do setor correcional, e vai além das medidas ordinárias de organização e estabelecimento de rotinas: as políticas de gestão visam o bom desempenho sistêmico das funções correcionais, considerando os objetivos e metas institucionais.

**(iii) Alteração Legislativa:** de caráter interinstitucional e extrainstitucional, é o estágio em que se verifica quais alterações normativas são necessárias para uma melhor *performance* institucional. As vicissitudes institucionais e as políticas de gestão adotadas podem resultar em possível mudança normativa, oportunidade em que não só a instituição, mas outras instituições com correlato interesse deverão articular previsões aprimoradas.

Para uma melhor visualização, veja-se o organograma representativo dessas fases, sem uma estipulação de qualquer hierárquica entre elas:



*(Diagramação dos Níveis Institucionais)*

Esta organização demonstra os estágios de desenvolvimento institucional necessariamente observados nesta pesquisa. Atualmente, verifica-se na UFRJ um total desemparelhamento com a construção destas fases, sendo que não se consegue observar o aperfeiçoamento de nenhuma delas. Ainda há uma tentativa de organização espacial e de uniformização de entendimentos (questões de organização interna) em processo de desenvolvimento. Inversamente proporcional é a situação vivenciada pela RFB e pelo INSS, instituições organizadas em sua infraestrutura e na promoção de políticas de gestão disciplinar.

Mesmo para entidades desenvolvidas em suas políticas de gestão e em sua autocrítica institucional, o maior desafio ainda a ser transposto é a promoção de alterações legislativas nos atos normativos aplicáveis a elas. Muitas situações poderiam tutelar melhor os interesses institucionais se houvesse efetiva regra jurídica abarcando tal prática, proporcionando maior segurança jurídica<sup>20</sup>.

Por isso, a pesquisa levantada demonstra que uma adequada estruturação institucional, primeiramente, deve perpassar pela organização interna, de forma que haja diretrizes certas de como proceder. Uniformização de posicionamentos, arranjo espacial e de capital humano para desempenhar as funções do setor adequadamente são somente alguns dos elementos que podem ser traçados para este estágio. Tudo o que reivindicar uma atuação que seja consectária à lógica do desempenho de gestão do servidor e de seu superior hierárquico poderá ser correlacionado neste estágio.

A partir desta organização primeira, é possível para a entidade examinar detidamente

<sup>20</sup> Por exemplo, a realização do juízo de admissibilidade facultando a composição na seara disciplinar por meios alternativos, tal como verificado em Belo Horizonte com a instituição na legislação Municipal da SUSPAD e o ajustamento de termo de conduta.

sua estrutura e verificar quais engrenagens falham, faltam ou precisam de melhorias. Neste passo, será possível, por meio da centralização das atividades dos servidores responsáveis pelas atividades de chefia e gerenciamento, produzir metas e objetivos para um melhor desempenho das funções atinentes à área disciplinar.

O modelo hipotético construído abaixo demonstra que os níveis produzem interseções entre si, na medida em que se desenvolvem. Quando somente dois níveis são desenvolvidos, as áreas de interseção produzem um espaço em que as instituições se desenvolvem em *second-best*. Explique-se:



A teoria institucional, por meio dos aportes teóricos desenvolvidos por Adrian Vermeule, assevera que a interpretação é algo fundamental na aplicação do Direito, porém sua realização exige que esta esteja conjugada a uma análise das condições e capacidades de cunho institucional em que se encontra o agente responsável pela decisão, bem como a uma análise das repercussões de ordem prática e institucional que ocorrerão a partir

dela (capacidades institucionais e efeitos sistêmicos).

É neste sentido que a ideia do *second-best* na interpretação aparece como uma proposta satisfatória para enfrentar casos que ofereçam maiores dificuldades de ordem decisional<sup>21</sup>. As tradicionais teorias interpretativas, ao enfrentar tais casos, parecem não perceber a existência de questões institucionais e determinam regras direcionadas ao intérprete no plano ideal: trata-se do *first-best* como um modelo interpretativo. Ao contrário, o *second-best* seria uma teoria que chegaria o mais próximo possível do ideal, mas somente após passar por uma análise das conjunturas institucionais que cercam o caso em questão.

Com o surgimento deste novo enfoque na teoria constitucional, as formas anteriores de interpretação parecem carecer de parâmetros que aproximem suas técnicas à realidade. As críticas deste novo modelo fazem com que a atividade interpretativa e a atividade democrática como um todo sejam mais compelidas a considerar aspectos fundamentais como as condições em que se toma uma decisão e as repercussões que ocorrerão dali por diante<sup>22</sup>.

Sob tais argumentos, poder-se-ia transportar estes aportes para o desempenho institucional, tal como verificado no modelo hipotético. Construindo um paralelo razoável à teoria interpretativa em tela, o *first-best* institucional sempre estará no plano ideal, haja vista a inexistência de atos normativos que sempre comportarão de forma eficaz os atos dos agentes e o desempenho institucional. Sempre deverá se enxergar o *second-best* institucional, que não exige do agente/intérprete uma conduta ideal, mas sim aquela alicerçada notadamente nas mais diversas questões institucionais para agir e propor medidas eficientes de política de gestão e uniformização de entendimentos. A interpretação *second-best*, portanto, não corresponde à melhor interpretação textual, porém, adequa-se às capacidades da instituição e permite a previsão dos efeitos sistêmicos decorrentes. Assim, boas instituições dispensam a perfeição hermenêutica, porém, exercem atribuições legal-interpretativas responsavelmente, restritas às competências legalmente definidas e preveem razoavelmente os efeitos decorrentes de seus atos decisórios. Somente a título exemplificativo, a postura assumida pela Corregedoria da RFB, ao conferir preferência às irregularidades mais complexas e de maior conturbação à administração, deixando de instruir PADs acerca de causas de menor ofensividade, pode ser associada à perspectiva institucional do *first-best*. A instituição reconhece suas limitações, e a tentativa de se atingir o ideal normativo de processar todas as condutas irregulares, por menos expressivas que fossem, ocasionaria sobrecarga do setor correccional, podendo comprometer qualidades tão marcantes daquele órgão como a efetividade e a celeridade.

21 O conceito de *second-best* é original da teoria econômica e foi aplicada pelos teóricos Cass Sunstein e Adrian Vermeule à realidade da teoria constitucional a partir de uma vertente institucional de análise. Cf. SUNSTEIN, Cass. VERMEULE, Adrian. "Interpretation and Institutions". *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, Nº 28, 2002; VERMEULE, Adrian. "The interaction of democratic mechanisms". *Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series*, Nº 09-22, 2009.

22 Para uma análise teórica mais detida sobre o ponto, v. trabalho desenvolvido pelos coordenadores FARONI, Fabricio; RANGEL, Henrique. *Perspectiva institucional sobre ativismo e supremacia judiciais*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e1d5be1c7f2f4566>. Acesso em: 20 de maio de 2013.



### 3. Propostas de Aperfeiçoamento Institucional

Em todas estas fases, não obstante a independência institucional para se gerir da forma que melhor entender para lograr seus objetivos, há possibilidade das entidades dialogarem com a CGU para a construção de cada uma. Isto porque a CGU é figura presente e intimamente ligada às entidades estudadas, havendo uma relação, no entanto, menos aproximada no caso da UFRJ. Conforme se pode vislumbrar, o Decreto nº 5.480/05, em especial, regulamenta a estrutura denominada de Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e institui, por meio de seus enunciados normativos, uma estrutura composta por um *órgão central*, unidades setoriais e unidades seccionais. A instituição eleita como órgão central deste sistema foi a CGU e, de acordo com o Decreto nº 5.683/06, em seu art. 3º, II, “c” e art. 15, I, o exercício de tais atribuições se confere à Corregedoria-Geral da União (CRG), órgão específico singular de sua organização interna. O principal objetivo deste sistema é coordenar e harmonizar as atividades de correição do Poder Executivo Federal. Com isso, trata-se de um mecanismo destinado a solucionar problemas identificáveis posteriormente ao desempenho da atividade disciplinar propriamente dita.

As unidades do sistema pressupõem o exercício prático das atribuições disciplinares e correionais daqueles órgãos ou entidades objeto da correição, responsáveis por apurar a responsabilidade de seus agentes públicos. Muitos problemas que podem ser identificados no PAD, no Brasil, não se vinculam a um conjunto particular de autos instruídos ou julgados.

Ademais, nem todos os problemas relacionados aos assuntos disciplinares, no Brasil, podem ser resolvidos por medidas normativas e, ainda assim, talvez aqueles que, de fato, o possam, demandem uma forma mais politicamente estratégica de proceder. Por exemplo, o balanço desta pesquisa, de modo geral, indica que ainda há muitas tarefas a serem realizadas para aprimorar a disciplina jurídica incumbida de prevenir e apurar a responsabilidade de agentes da Administração Pública. As instituições Federais voltaram sua atenção, nos últimos anos, a este particular problema. O resultado foi a aprovação de regulamentos legais sobre o regime jurídico dos servidores civis da União, a aprovação de uma lei focada na prevenção e repreensão dos atos de improbidade administrativa e, até mesmo, a edição de decretos executivos destinados a criar uma organização interinstitucional em matéria correcional e disciplinar<sup>23</sup>.

Existem, assim, questões afetas a este objeto relacionadas a dificuldades normativas ou a dificuldades práticas, que podem ser analisadas sob perspectiva intrainstitucional ou sob uma perspectiva extrainstitucional.

Desse modo, algumas propostas serão formuladas a seguir, representando uma síntese das análises apreendidas ao longo de todo o desenvolvimento da pesquisa. O objetivo dessas propostas é prover o devido tratamento às principais dificuldades práticas

23 Os marcos legais referenciados são, respectivamente, a Lei nº 8.112/90, a Lei nº 8.429/92 e o Decreto nº 5.480/05.

encontradas. Em outras palavras, serão oferecidas possíveis saídas para problemas de cunho normativos por meio de um contorno político, enquanto mecanismos institucionais serão sugeridos para combater questões de cunho intrainstitucionais, interinstitucionais e/ou extrainstitucionais.

As propostas estão atreladas a cada uma das fases de desenvolvimento institucional. Para tanto, veja-se o organograma a seguir, que sucintamente especifica os pontos nodais de cada fase.



*(Níveis de interação entre os Estágios de Aperfeiçoamento Institucional)*

A fase de (i) *organização interna* tem a prerrogativa de ser a mais rápida e mais fácil em comparação com as demais, pois parte de uma diretriz intrainstitucional. O impacto de desenvolvimento desta fase é meramente financeiro, haja vista a atribuição funcional dos agentes em cargos hierárquicos superiores em estabelecer rotinas administrativas procedimentais para os servidores subordinados.

A fase de (ii) *políticas de gestão* não pode ser adequadamente implementada sem o bom desenvolvimento da organização interna. Isto porque, como dito anteriormente, a prerrogativa de discutir políticas de gestão só poderá ser bem executada caso seja possível extrair uma visão holística do setor correccional e como se desenvolvem seus



mecanismos operacionais. O impacto da implementação são de cunho financeiro e, notadamente, político, pois as medidas empreendidas deverão ser fruto de diálogos e debates não somente entre os agentes superiores responsáveis institucionalmente pelo setor correcional, mas deve ser aberto canal de comunicação com outras instituições afins e, principalmente, com a CGU. A troca de experiências institucionais é prática amplamente adotada neste órgão Federal, e prima pelo aperfeiçoamento das entidades por meio da adoção de medidas como cessão de servidores para instituições que sofrem com a falta destes no setor correcional, capacitação de servidores, inspeções correcionais e debates sobre os problemas verificados.

A fase (iii) *atuação legislativa*, obviamente, é a mais desgastante e mais demorada de todas as demais. Há verdadeiro desgaste político para produzir legislação justaposta aos interesses institucionais e à realidade de seus procedimentos, vez que se depende de uma conjuntura política, proposta na medida das competências estipuladas ao Chefe do Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo. Ademais, por sua difícil implementação, as alterações normativas somente deverão ser propostas em face de uma imperiosa necessidade que se afigurar, justificada na experiência institucional e na melhor performance jurídica destas entidades ao sobrevir a pretendida norma.

(I) Organização Interna	(II) Políticas de Gestão	(III) Alteração Legislativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>I.a.</b> Cronograma de atividades das Comissões</li> <li>• <b>I.b.</b> Rigidez na regulamentação normativa da instituição</li> <li>• <b>I.c.</b> Estabelecimento de <i>checklist</i> procedimental</li> <li>• <b>I.d.</b> Reuniões periódicas entre Corregedor e membros componentes de comissões processantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>II.a.</b> "Fórum Anual de Experiência Disciplinar" entre autoridades.</li> <li>• <b>II.b.</b> "Projeto Modelo" de uma Comissão formada pela CGU/AGU/SAL, e consultores legislativos, com os assuntos mais problemáticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>III.a.</b> alteração da lei federal - "minimalismo deliberativo"</li> <li>• <b>III.b.</b> alteração em nível estadual e municipal - "Experimentação Produtiva"</li> <li>• <b>III.c.</b> proposição de novos institutos já experimentados em outros entes federativos.</li> </ul>

## 3.1. Propostas em Organização Interna

### 3.1.1 Cronograma de atividades das Comissões (Anexo III)

As Comissões devem estar cientes de que é necessário se programar para diligenciar e obter as informações indispensáveis dentro do prazo legal estipulado pela Lei Federal 8.112/90. Não obstante parecer que este prazo legal afasta-se da realidade subjacente às

instituições de uma forma geral, isto não pode ser motivo para o mando e o desmando a esmo das Comissões Processante, haja vista a responsabilidade funcional dos servidores envolvidos estar em jogo.

Para que haja um melhor controle, propõe a equipe de pesquisa um documento de fácil elaboração e preenchimento. Este foi desenvolvido de forma a estimular a Comissão Processante a cumprir prazos que a própria assume logo no início de suas atividades. Caso estes já tenham sido prorrogados, ela pode deliberar novamente pela justificativa e propor novo cronograma.

### ***3.1.2 Rigidez na regulamentação normativa da instituição***

Percebe-se que questões técnicas atinentes ao cotidiano das instituições-objeto poderiam simplesmente estar uniformizados, de forma a impossibilitar interpretações diversas e desconstruídas no interior do próprio órgão, revestindo as decisões de um caráter mais técnico e possibilitando maior segurança jurídica quanto ao ponto. Ademais, pode vir a ser instrumento capaz de auxiliar na redução da judicialização, auxiliando na economicidade e na eficiência do órgão.

### ***3.1.3 Estabelecimento de checklist procedimental (Anexo IV)***

De forma a auxiliar a Comissão Processante e os demais órgãos, foi elaborada uma *checklist*, com o intuito de analisar com maior nitidez os fatos que levam à nulidade ou anulabilidade do PAD. A concepção inicial do documento prevista pela equipe de pesquisa debruçava-se sobre a estruturação de perguntas que, caso respondidas afirmativamente, trariam garantia de que não haveria quaisquer vícios de forma ou de matéria que levassem à nulidade processual.

### ***3.1.4 Estipulação de reuniões periódicas entre Corregedores e servidores membros de Comissão Processante***

Reuniões periódicas servem a três propósitos: (i) procedimentalmente, estipular metas de trabalho e rotinas de produtividade; (ii) substancialmente, debater sobre novas interpretações normativas advindas de doutrina e de jurisprudência e que sejam da rotina da entidade; e (iii) gerencialmente, debater sobre a uniformização de posicionamentos interpretativos da instituição, notadamente em demandas disciplinares que sejam de cunho repetitivo e que possam ser objeto de tratamento diferenciado.

O canal de comunicação entre o Corregedor e os membros da Comissão processante auxilia na uniformização de interpretações institucionais. O argumento de independência



da Comissão Processante para deliberar tal como for seu entendimento não é abalado em nenhuma hipótese por este mecanismo. Em verdade, o que se pretende aqui não é afastar a independência de deliberação da Comissão Processante, mas tão somente um mecanismo de diálogo entre esta e o Corregedor para interpretar a vontade institucional diante de situações que justifiquem uniformização de entendimento. A valoração dos fatos deverá ser sempre preservada como discricionariedade da Comissão, sem quaisquer interferências.

## 3.2 Propostas em Políticas de Gestão

### 3.2.1 “Fórum Anual de Experiência Disciplinar”

Qualquer estudioso em Direito Disciplinar parte do mesmo pressuposto quanto à inexistência de fartas fontes de interpretação para as normas de Direito Material excessivamente lacunosas. Ademais, conta-se igualmente com a necessária revisão legislativa quanto aos aportes normativos da Lei Federal nº 8.112/90, vez já sentir os efeitos da sua promulgação de 13 anos<sup>24</sup>. Para além do *déficit* de produção teórica de qualidade, que vem sendo superado ao longo dos anos, a experiência institucional é material técnico indispensável para o aperfeiçoamento das entidades.

Com o intuito de fomentar o debate e providenciar um estímulo de crescimento às instituições, é possível experimentar um evento com periodicidade regular entre todos os Corregedores gerais e regionais das instituições da Administração Direta e Indireta. O objetivo primordial seria debater os resultados em gestão disciplinar obtidos pelas entidades, estipulando-se pautas onde todas pudessem oportunamente contribuir com sua experiência, apresentar eventuais dificuldades e obter retorno de outras instituições afins. Um espaço de livre pensamento, em que se congregassem diversas informações e trocas de experiências para definir diretrizes em níveis mais elevados de agregação e conceber soluções às dificuldades enfrentadas conjuntamente.

### 3.2.2 O “Projeto Modelo”

Esta medida, embora tenha natureza de política de gestão, relaciona-se diretamente com as propostas normativas de atuação no plano disciplinar. Por isso, será analisado com maior detalhamento em momento mais adequado, especificamente, no ponto em que o recurso a este mecanismo deve ser empregado para que problemas legislativos possam ser solucionados.

<sup>24</sup> Em verdade, o Estatuto dos Servidores Públicos Federais já nasceu velho, vez se tratar de lei muito similar à anterior: Lei nº 1.711/52



## 3.3. Propostas em Alteração Legislativa

### 3.3.1 Uma proposta normativa

O primeiro dilema que alcança maior expressividade em matéria disciplinar é a dificuldade em se ampliar, aprimorar ou reformular o principal paradigma legislativo em matéria disciplinar, a Lei Federal nº 8.112/90. As autoridades que atuam em matéria disciplinar e correccional, usualmente, concebem saídas normativas para algumas situações lacunosas da Lei Federal, porém, dificilmente estas medidas conseguem ser implementadas devido a certa resistência do Congresso Nacional em aprová-las. O Legislativo Federal corresponde à autoridade com competência para determinar a aprovação de projetos legislativos nesta área específica e, sem sua deferência, qualquer proposta de entidades do Executivo Federal poderia restar prejudicada.

A primeira proposta oferecida pela equipe de pesquisa é a adoção de uma política normativa que será aqui intitulada *virada legislativa*. Trata-se de uma estratégia política destinada a promover um redirecionamento das investidas normativas para fins de aprimoramento do trato legal do PAD. A *virada legislativa* ora concebida estaria, por sua vez, baseada em dois comportamentos: (i) o *minimalismo legislativo* e (ii) a *experimentação regional*.

Ao menos em princípio, quanto mais um projeto de lei for detalhado, amplo e aprofundado, mais este estará sujeito a questões relacionadas à deliberação e à lógica da ação coletiva. Exceto se o projeto versar acerca de assuntos de especial interesse dos grupos politicamente organizados no Legislativo, a proposta ficaria submetida ao desacordo entre os parlamentares, a situações integrantes da rotina legislativa, às capacidades institucionais dos representantes para compreender e, havendo interesse, debater seus termos, conteúdo e efeitos, entre outras dificuldades que caracterizam o Poder Legislativo nas sociedades modernas e complexas.

O atual contexto institucional evidencia que, embora o Legislativo seja o poder de Estado dotado de competência constitucional para atuar neste campo, o Poder Executivo é aquele que detém melhores condições e qualificações para superar, não somente situações de crise, mas problemas que, em geral, dependam do domínio de informações privilegiadas, produtos de pesquisa e recursos tecnológicos. Com isso, o comportamento talvez mais eficaz no plano político Federal seria o *minimalismo legislativo*.

Minimalismo é um termo que costuma ser associado a movimentos artísticos, culturais ou, até mesmo, científicos baseados no recurso ao estritamente necessário, eliminando quaisquer elementos marginais aos objetivos particularmente pretendidos. O ***minimalismo***



**legislativo** seria a expressão de um comportamento político-legislativo adotado pelo Executivo, tendo em vista a deferência de que depende do Legislativo para a superação de problemas normativos encontrados, especialmente no que concerne ao objeto da presente pesquisa. Se o Executivo depende da atividade do Legislativo para superar tais problemas e este último se apresenta silente, reticente ou, simplesmente, pouco resoluto para cooperar com seus objetivos, uma via estratégica e plenamente de acordo com regras e princípios da ordem constitucional e infraconstitucional seria depender do mínimo necessário.

Somente o indispensável, de acordo com tal proposta, constaria nos projetos de lei Federal de sua iniciativa, tais como regras gerais e princípios básicos norteadores daquele plano pretendido, excluindo maiores regulamentações, detalhamentos ou procedimentos. O minimalismo já foi abordado na teoria constitucional pelo autor Cass Sunstein, representante do *minimalismo judicial*. Trata-se de uma proposta de atuação crítica aos pensamentos perfeccionistas que lideraram o direito constitucional durante a segunda metade do século XX.

O minimalismo judicial foi concebido como proposta para superar problemas relativos ao consenso em órgãos colegiados do Judiciário, baseado em dois critérios: amplitude e profundidade<sup>25</sup>. Sunstein defende, em sua teoria minimalista, que o desacordo pode ser contornado por estas duas saídas estratégicas. De um lado, decidir sem amplitude significa reduzir o escopo e o alcance dos dispositivos decisórios. Ao invés de produzir decisões tendentes à abstração e ao generalismo, estas deveriam se ater ao objeto, aos sujeitos e às circunstâncias concretas do caso sob adjudicação. Os membros do colegiado que divergiram se a decisão fosse conduzida a uma amplitude mais elevada podem, assim, concordar com o resultado sugerido em uma dimensão mais reduzida. De outro lado, decidir sem aprofundamento representa evitar inserções teóricas, morais ou filosóficas no momento destinado a fundamentações e motivações.

Nem todos os problemas exigem a demonstração de uma trajetória teórica, moral ou filosófica para que os respectivos destinatários concordem com aqueles fatos. Os membros de um colegiado tendentes ao desacordo devido a razões correlacionadas a particulares doutrinas abrangentes, igualmente, poderiam compor uma decisão uniforme se os argumentos empreendidos fossem mais superficiais, desde que claros e objetivos. Embora o Legislativo, ao contrário dos órgãos judiciais colegiados, não precise motivar ou fundamentar sua produção, o consenso, ainda que parcial, continua sendo uma propriedade indispensável para o sucesso de sua atividade e, no momento dos debates, apresentar a probabilidade do sucesso prático do projeto pode ser mais eficiente do que fundamentá-lo a partir de doutrinas teóricas, morais ou filosóficas.

Por isso, esta mesma técnica adotada pelo minimalismo judicial, conhecida como acordos teoricamente incompletos, pode ser aplicada, com suas devidas adaptações,

25 SUNSTEIN, Cass. *One case at a time: judicial minimalism in the Supreme Court*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.



pelo Executivo. Os acordos que o Executivo busca obter com o Legislativo, segundo tal proposta, devem ser incompletos. Ao invés de buscar grandes modificações no plano da legislação Federal, somente o núcleo da base legal deve ser perseguido pelo Executivo neste plano federativo.

O *minimalismo legislativo* corresponde, no entanto, a somente uma parcela do plano político-legislativo ora proposto para solucionar problemas em matéria disciplinar e correccional que exigem medidas normativas. O *minimalismo legislativo* se encontra diretamente associado à *experimentação regional*. A proposta não seria suficientemente efetiva se seu objetivo fosse atingir resultados mínimos e incompletos. O mínimo que se sugere perseguir no plano Federal seria o núcleo indispensável para um conjunto de modificações no plano Estadual; estas, por sua vez, com maior nível de detalhamento e especificidade. Por um lado, recorrer somente ao *minimalismo legislativo*, no plano Federal, ocasionaria um sucesso parcial. Por outro lado, recorrer somente à *experimentação regional* poderia ensejar problemas relativos à legalidade de tais modificações no plano Estadual.

O debate acadêmico norte-americano acerca do Federalismo recebeu, nos últimos anos, uma interessante contribuição de Jenna Bednar<sup>26</sup>. Este trabalho, realizado no plano da ciência política, sustenta uma estratégia política intitulada *experimentação produtiva*, que pode ser analisada ao lado do comportamento ora sugerido da *experimentação regional*. Bednar ressalta a dificuldade existente, nos Estados Unidos, para modificar formalmente a Constituição e como tais alterações podem ser excessivamente rápidas e rígidas, provocando atritos na relação entre a União e os Estados da Federação. A solução apresentada seria preceder as revisões formais da Constituição (medidas jurídicas) por experimentações em nível Estadual (medidas políticas). Grandes mudanças no plano Constitucional, assim, seriam mais sutis e teriam menos chance de provocar dilemas entre as autoridades Federal e Estaduais.

Parcialmente, esta orientação sustentada por Bednar pode ser aproximada da proposta ora intitulada *experimentação regional*. A primeira distinção é que, no modelo norte-americano, o foco das análises recai sobre o Federalismo e o instrumento considerado, em especial, foi o processo de revisão formal da Constituição. Porém, a diferença mais marcante entre estas duas propostas é que, no modelo norte-americano, o reconhecimento formal de medidas de caráter jurídico no plano Federal seriam precedidas de medidas Estaduais com natureza política. Na presente proposta, a *experimentação regional* não se limita à adoção de determinadas medidas políticas para um eventual e futuro reconhecimento Federal. Tendo em vista que a matéria versada possui função de responsabilização disciplinar, por exigência do princípio da legalidade, a medida Estadual deve ser, igualmente, jurídica.

O benefício central extraído desse comportamento é a superação da necessidade de deferência do Congresso Nacional para a aprovação de determinadas medidas normativas.

26 BEDNAR, Jenna. "Nudging Federalism toward Productive Experimentation". *Regional & Federal Studies*, Vol. 21, 4-5, 2011.



Uma vez aprovado o conteúdo nuclear das reformas que se pretendem realizar no plano do PAD, sua regulamentação, detalhamento e especificação não mais serão exigidos em sede Federal de legislação, podendo haver um redirecionamento dos esforços político-legislativos à dimensão Estadual. Por isso, é necessário ressaltar que a atuação de um órgão do Executivo Federal denominado Secretaria de Assuntos Legislativos não pode se limitar por uma questão de competência, devendo alcançar a abrangência necessária para perseguir os interesses e objetivos do Executivo Federal, não importa se a competência legislativa em exercício é Federal ou Estadual.

O que deve ser destacado é que o Poder Executivo Federal possui interesse na reformulação de assuntos materiais e processuais do regime disciplinar e, para tanto, deve lançar da estratégia política mais efetiva para atingir seus resultados. O fato de o Congresso Nacional não estar disposto, ou mesmo suficientemente capacitado, para compreender problemas de natureza disciplinar e implementar medidas normativas em sua resposta não pode representar um empecilho absoluto para o aprimoramento do regime disciplinar no País. Com isso, a *experimentação regional* teria, pelo menos, duas funções. Em primeiro lugar, tal comportamento permitiria que o regime disciplinar fosse complementado e integrado a partir da experiência bem sucedida da administração regional e local, partindo-se do pressuposto que, em cada realidade, problemas distintos são identificados e soluções diversas podem ser particularmente resolutas. Em segundo lugar, este comportamento possibilitaria que o Executivo Federal investisse seu capital político de modo desconcentrado, uma vez que os resultados obtidos no plano Federal representam o mínimo necessário para o aprimoramento do regime disciplinar. Evidentemente, o sucesso nas legislações Estaduais poderia ser reconhecido pelo Congresso Nacional, revestindo de maior segurança as implementações realizadas.

### **3.3.2 Uma proposta para a uniformização normativa**

A segunda proposta concebida pela equipe de pesquisa decorre de um problema que eventualmente possa ser observado por causa da adoção desta *virada legislativa* sugerida. Admitir esta estratégia política e exercer os comportamentos acima descritos como *minimalismo legislativo*, no plano Legislativo Federal, e *experimentação regional*, no plano Legislativo Estadual, pode conduzir ao seguinte pensamento: reformar o regime normativo-disciplinar do País concentrado nas legislações Estaduais pode ocasionar um problema de uniformização normativa. Este, de fato, é um efeito sistêmico que poderia derivar da política legislativa oferecida acima, mas é possível, se não eliminá-lo, reduzi-lo severamente a partir de uma proposta centrada em três dimensões: (i) a formação de uma Comissão Especial; (ii) a elaboração de um anteprojeto de lei modelo para as legislaturas Estaduais<sup>27</sup>; e (iii) o recebimento de auxílio por parte de consultores técnicos.

As instituições Federais que, atualmente, se apresentam como mais qualificadas e

<sup>27</sup> Trata-se do "Projeto Modelo" anteriormente mencionado.



dispostas a enfrentar a necessidade de melhorar o regime normativo-disciplinar são a CGU, a AGU e a SAL/MJ. Desse modo, estas instituições poderiam liderar a atuação do Governo Federal, como um todo, no exercício das propostas ora apresentadas. A formação de uma Comissão Especial composta por representantes de tais instituições para proceder às modificações normativas já amenizaria o problema de uniformização.

Para prevenir esta dificuldade com maior segurança, porém, tal comissão poderia elaborar um anteprojeto de lei modelo, que tentaria ser aprovado em cada uma das legislaturas Estaduais para minimizar o problema da falta de uniformização normativa, sem impedir, porém, sua complementação pela experiência bem sucedida das administrações regional e locais.

Em determinados momentos, tal comissão poderia receber o apoio técnico de especialistas em atividades normativas, para fins de redação e aprimoramento do anteprojeto modelo, bem como de especialistas em atividades político-legislativa, para fins de sua respectiva aprovação nas Assembleias e Câmara Legislativas.

### **3.3.3 Uma proposta alternativa**

A primeira proposta apresentada anteriormente foi a *virada legislativa*, sugerindo a adoção de uma estratégia política designada a promover as revisões do regime disciplinar brasileiro mediante o investimento, em plano Legislativo-Federal, no mínimo necessário para sustentar, em nível Legislativo-Estadual, a regulamentação mais detalhada e especificada. Redirecionar as investidas políticas para as legislaturas Estaduais seria uma forma de superar a dificuldade na obtenção de deferência por parte de um Congresso Nacional silente, reticente ou pouco resolutivo para enfrentar, com a devida capacitação necessária, a temática do PAD.

Durante a execução da pesquisa, especificamente nos momentos de investigação da legislação Estadual e Municipal, verdadeiras inovações puderam ser encontradas no que concerne ao regime disciplinar. Legislações administrativas de Belo Horizonte, construindo a SUSPAD como meio de solução alternativa de controvérsias, e do Rio de Janeiro, com suas regras de dosimetria da responsabilização disciplinar, entre outra como as da Bahia, Tocantins e Acre, destacaram-se na concepção de mecanismos normativos sem precedente no plano Federal. Nada garante, no entanto, que os Legislativos Estaduais estejam imunes aos mesmos problemas relativos a uma deliberação em meio ao pluralismo e relativos a ações coletivas, do mesmo modo que o Congresso Nacional. Nada, igualmente, certifica que as legislaturas Estaduais estejam dispostas a contribuir com o aprimoramento normativo do regime disciplinar brasileiro.

A presente proposta representa uma medida jurídica alternativa que poderá ser adotada caso a estratégia política da *virada legislativa* não seja exitosa. Esta proposta, entretanto, depende de que, ao menos, aquele mínimo necessário seja aprovado no âmbito Federal:





a *regulamentação executiva*. Se o comportamento do *minimalismo legislativo* for bem sucedido, o próprio Poder Executivo poderá proceder à sua regulamentação pela via do Decreto. A diferença é que a implementação legal detém maior segurança jurídica, além de interferir de forma mais sutil na relação entre os Poderes. De qualquer forma, é possível que, prevendo a impossibilidade de reforma da matéria e do administrativo disciplinar perante Assembleias e Câmara Legislativas, o projeto de iniciativa do Executivo Federal no Congresso Nacional – contendo o mínimo necessário para conduzir às mudanças pretendidas – contenha dispositivos admitindo a delegação de competência com caráter de subsidiariedade. Trata-se de uma medida jurídica garantindo que as modificações poderão ser observadas no caso de insucesso das medidas políticas de reformulação normativa perante os Estados.

O projeto poderia conter determinações como faculdade de regulamentação, detalhamento e especificação dos termos e do conteúdo daquela Lei por parte das instituições legislativas Estaduais, cominando um prazo razoável para tanto. Durante este período estabelecido no projeto eventualmente aprovado, a Comissão Especial perseguiria os intentos do Executivo Federal nas legislações Estaduais, por meio de negociações com seu anteprojeto de lei modelo. Expirado o prazo previsto sem sucesso no plano Estadual, a alternativa seria regulamentar as disposições mínimas alcançadas pelo Poder Executivo Federal perante Congresso Nacional, recorrendo ao instrumento do Decreto. Esta não seria a medida mais desejável, mas seria a última via disponível para o aprimoramento do regime disciplinar brasileiro em termos jurídico-normativos.

### 3.4. Proposição de Novos Institutos

Dadas estas considerações, a equipe de pesquisa relacionou algumas sugestões preliminares para engendrar um compasso mais harmonioso institucionalmente quanto ao processamento dos PADs que atingem, diretamente, as instituições-objeto.

#### **3.4.1. Transação Administrativa Disciplinar através de SUSPAD**

Não se pode negar que a medida prevista na legislação Municipal de Belo Horizonte conta com um interessante mecanismo de vanguarda, estruturado pela economicidade e eficiência. Não obstante a excelência do modelo proposto, ainda será avaliado pelo grupo de pesquisa se há nuances outras para a transação administrativa disciplinar que possam ser tão ou mais eficientes para a experiência brasileira, principalmente em âmbito Federal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros.

BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRAZ, Petrônio. **Processo administrativo disciplinar**. Campinas: Servanda, 2009.

CARVALHO, Anísio Asterio Contreiras. **Processo administrativo disciplinar**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1985.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública**. Brasília: Fortium, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 3 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

\_\_\_\_\_. **Controle Judicial do Ato Disciplinar**. 2 ed. São Paulo: Método, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2 ed. São Paulo: Método, 2009.

\_\_\_\_\_. **Incidência Aparente de Infrações Disciplinares**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

\_\_\_\_\_. **Processo Administrativo Disciplinar: teoria e prática**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_. **Teoria e prática do processo administrativo disciplinar**. 3 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

COUTO, Reinaldo. **Curso prático de processo administrativo disciplinar e sindicância**.



São Paulo: Atlas, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FERRAZ, Luciano. **Controle consensual da Administração Pública e suspensão do processo administrativo disciplinar (SUSPAD): a experiência do Município de Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/eventos/SDD/Painel%20VI%20-%20Transa%C3%A7%C3%A3o%20Administrativa%20-%20Luciano%20Ferraz.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai; MORAES, Marcia Amaral Corrêa. **A negociação ética para agentes públicos e advogados**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. **REDE**, n 14, abr./maio/jun., 2008.

NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. (Orgs.). **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9.784/99**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 4 ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2011.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

REZENDE, Adriana Menezes de. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ROZA, Cláudio. **Processo Administrativo Disciplinar & Comissões sob Encomenda**. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, Edson Jacinto. **Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Servanda, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 5 ed. São Paulo: Malheiros,



2008.

VAROTO, Renato Luiz Mello. **Prescrição no Processo Administrativo Disciplinar**. 2 ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2010.

## 2. Direito Comparado

ALMEIDA, Mário Aroso de, **O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos**. Coimbra: Almedina, 2003.

AMARAL, Diogo Freitas do et. al.. **Código Procedimento Administrativo Anotado, com Legislação Complementar**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2005.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **A Justiça Administrativa: lições**. 8 ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CAETANO, Marcello. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

DELGADO, Juan Francisco Mestre. La configuración constitucional da la potestade sancionadora de la Administración Pública. In:\_\_\_\_\_. **Estudos sobre a Constituição Espanhola**: homenagem ao professor Eduardo García de Enterría. Tomo 3. Madrid: Civitas, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. 4 ed. Tomo 2. Madrid: Civitas, 1993.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. El Problema Jurídico de las Sanciones Administrativas. **Revista Española de Derecho Administrativo**, Madri, n. 10, 1976.

JOSÉ, Rosendo Dias. Sanções Administrativas. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano 5, n 9, 1991.

MAJONE, Giandomenico. From de Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 17, n. 2, maio-ago. 1997.

MOREIRA, Vital. **Administração Autónoma e Associações Públicas**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos poderes como Doutrina e Princípio Constitucional**,

**um contributo para o estudo das suas origens e evolução.** Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PRATES, Marcelo Madureira. **Sanção Administrativa:** anatomia e autonomia. Coimbra: Almedina, 2003.

ROCHA, José António Oliveira. **Gestão Pública e Modernização Administrativa.** Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2001.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. **El derecho disciplinario de la función pública.** Disponível em: < <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/12.pdf> >. Acesso em: 27 abril 2013.

### 3. Referências bibliográficas do marco teórico institucional adotado

BEDNAR, Jenna. Nudging Federalism toward Productive Experimentation. **Regional & Federal Studies**, London, v. 21, p.4-5, 2011.

FARONI, Fabricio; RANGEL, Henrique. **Perspectiva institucional sobre ativismo e supremacia judiciais.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=e1d5be1c7f2f4566>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard. **Democracy, Accountability and Representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SUNSTEIN, Cass. **One case at a time:** judicial minimalismo in the Supreme Court. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and Institutions.** Chicago: Univ. Chicago, 2002. (Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series, 28)

VERMEULE, Adrian. **The interaction of democratic mechanisms.** Cambridge: Harvard Law School, 2009. (Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series, 9)



# PARTE III

## Critérios para indenização em processos de desapropriação de imóveis rurais:

os casos de desapropriação por declaração de utilidade pública - ferrovia Transnordestina e Parque Nacional Serra da Capivara e de desapropriação-sanção no Estado do Piauí





**Instituição Pesquisadora:**

Universidade Federal do Piauí - UFPI  
Centro de Ciências Humanas e Letras  
Departamento de Ciências Jurídicas

**Coordenação:**

Maria Sueli Rodrigues de Sousa (Profª Adjunta - DCJ e PPGS – UFPI)

**Equipe de Pesquisa:**

André Lopes Evangelista Dias (Graduando em Direito, UFPI, bolsista)  
Antônia Josélia Campelo Alves (Graduanda em Direito, UFPI, bolsista)  
Camila Cecilina do Nascimento Martins (Graduanda em Direito, UFPI, bolsista)  
Débora Raquel Martins da Silva (Graduanda em Direito, UFPI, bolsista)  
Geysa Victoria Costa Silva (Mestranda PPGS, UFPI, voluntária)  
Keulanne Alves Carvalho (Graduanda, UFPI, voluntária)  
Rodrigo Portela Gomes (Graduando em Direito, Instituto Camilo Filho, voluntário)  
Savina Priscila Rodrigues Pessoa (Graduanda em Direito, UESPI, voluntária)

**Consultoria:**

José Machado Moita (Consultoria em Estatística)  
José Onofre da Silva – (Consultoria em Engenharia Agrônômica)  
Paulo Gustavo de Alencar (Consultoria em Engenharia Agrônômica)

## SIGLAS/ABREVIACÕES

*ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade*  
*AEP – Área do Elemento Pesquisado*  
*AEA- Área do elemento Avaliando*  
*ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas*  
*ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica*  
*APA – Área de Preservação Ambiental*  
*BNB – Banco do Nordeste*  
*BRA – Brasil*  
*CE – Estado do Ceará*  
*CECOQ – Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas do Piauí*  
*CDR- Conselho de Decisão Regional do INCRA*  
*CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural*  
*CGMAB – Coordenação Geral de Meio Ambiente – DNIT*  
*CHESF- Companhia Hidro Elétrica do São Francisco*  
*CIVALE – Companhia Agropastoril de Pavussu*  
*CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica*  
*CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico*  
*CPF – Cadastro de Pessoa Física*  
*CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente*  
*CR – Coordenação Regional*  
*CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura*  
*DCJ – Departamento de Ciências Jurídicas*  
*DiHuCi – Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania*  
*DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes*  
*DIF – Diretoria de Infraestrutura Ferroviária*  
*DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra a Seca*  
*DUP – Declaração de Utilidade Pública*  
*ECGR – Estudo da Capacidade de Geração de Renda do Imóvel*  
*EMATER-PI – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Piauí*  
*EMBRAPA – Empresa Brasileira de Produção Agropecuária*  
*EPED – Encontro de Pesquisa Empírica em Direito*  
*EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*  
*EIA – Estudos de Impactos Ambientais*  
*GEE – Grau de Exploração e Eficiência*  
*GPS – Global Positioning System*  
*GUT- Grau de Utilização da Terra*  
*GETAT – Grupo Executivo das Terras do Araguaia-Tocantins*  
*HA – Hectare*  
*IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*



*ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*  
*INTERPI – Instituto de Terras do Piauí*  
*INCRA- Instituto Nacional de colonização*  
*IBDFF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal*  
*IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária*  
*INDA – Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural*  
*INTERPI – Instituto de Terras do Piauí*  
*IPR – Instituto de Pesquisa Rodoviária*  
*ITR – Imposto Territorial Rural*  
*LVA – Laudo de Vistoria e Avaliação*  
*LAF- Laudo Agrônomo de Fiscalização*  
*MJ – Ministério da Justiça*  
*MME – Ministério de Minas e Energia*  
*MMA – Ministério de Meio Ambiente*  
*MP – Medida Provisória*  
*MPF – Ministério Público Federal*  
*MIRAD – Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário*  
*NBR – Norma Brasileira da ABNT*  
*NA – Nota Agrônomo*  
*PA – Projeto de Assentamento*  
*PAC – Plano de Aceleração do Crescimento*  
*PARNA – Parque Nacional*  
*PE – Estado do Pernambuco*  
*PFE – Procuradoria Federal Especializada*  
*PGE-PI – Procuradoria Geral do Estado do Piauí*  
*PI – Estado do Piauí*  
*PIMA – Procuradoria do Patrimônio Mobiliário e do Meio Ambiente da PGE*  
*PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária*  
*PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*  
*PNV – Plano Nacional de Viação*  
*PPGS – Programa de Pós Graduação em Sociologia*  
*RAF – Relatório Agrônomo de Fiscalização*  
*RG – Registro Geral*  
*RIMA- Relatório de Impactos Ambientais*  
*SAL/MJ – Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça*  
*SCG – Superintendência de Concessões e Autorização de Geração*  
*SCT – Superintendência de Concessões e Autorização de Transmissão e Distribuição*  
*SETRANS – Secretaria de Transportes do Estado do Piauí*  
*S/A – Sociedade Anônima*  
*SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado do Piauí*  
*SEDEC – Secretaria de Desenvolvimento Econômico*  
*SFG – Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração*  
*SFE – Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade*

*SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente*

*SINCOV – Sistema Nacional de Convênios*

*SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural*

*SNUC – Sistema de Unidades de Conservação*

*SNV – Sistema Nacional de Viação*

*TJ-PI – Tribunal de Justiça do Estado do Piauí*

*TDA – Título da Dívida Agrária*

*TCU – Tribunal de Contas da União*

*TDA – Títulos da Dívida Agrária*

*UFPI – Universidade Federal do Piauí*

*UC – Unidade de Conservação*

*VB – Valor das Benfeitorias*

*VT – Valor Total da Desapropriação*

*VTB – Valor Terra Bruta*

*VTN – Valor Terra Nua*

*VTD – Valor Total da Depreciação*



PENSANDO O DIREITO, n° 49



# INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 disciplinou o direito de propriedade como garantia fundamental e, por outro lado, determinou que a propriedade cumpra função social, ou seja, proteja e garanta o direito de propriedade como garantia fundamental, mas limitando-o:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade** [grifo da citação], nos termos seguintes:

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

A proteção e limitação são ratificadas no título “Da Ordem Econômica e Financeira” (art.170, incisos II e III) – Constituição Federal de 1988, respectivamente.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – **propriedade privada** [grifo da citação];

III – **função social da propriedade** [grifo da citação];

Tratar a função social como garantia fundamental é uma inovação, uma vez que as Constituições precedentes a abordavam apenas nos capítulos referentes à ordem econômica. Temos também, na Constituição Federal de 1988, a definição dos elementos que perfazem a função social da propriedade rural nos incisos do art.186:

Art.186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Lei nº 8.629/93 regulamenta os artigos de 184 a 191 da Constituição Federal de 1988



ao definir as normas a serem observadas pelo Poder Público para instruir o processo administrativo de desapropriação em caso de desapropriação-sanção para fins de reforma agrária; já a Lei Complementar nº 76/1993, que instituiu o rito sumário do qual trata o §3º do art. 184 da Constituição Federal de 1988, regula a fase judicial da desapropriação-sanção.

Além da desapropriação-sanção por descumprimento da função social para fins de reforma agrária, há a desapropriação por declaração de utilidade pública e interesse social e a relativização do direito de propriedade. Isso se dá por meio da possibilidade de condicionante das faculdades de fruição, transformação ou alienação a terceiros, nos casos de tombamento por razões históricas, arqueológicas e/ou ambientais, bem como pelas servidões, que atingem o caráter exclusivo da propriedade, que passa a servir também a outrem (art. 5º, XXV): “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

A relativização do direito de propriedade ressignifica-o, conferindo ao seu caráter individual uma natureza social e, portanto, o individual migra do extremo privado do direito para uma natureza mais coletiva, mais social, inclusive transformando os princípios da ordem econômica no caput do art. 170: “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Isso está consoante com um outro paradigma de Estado descentrado do modelo liberal. No caso brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, cada vez mais são assumidos caracteres de Estado Democrático de Direito pela ampliação ou não<sup>1</sup> de espaços institucionalizados de participação, o que vai enfraquecendo a tese de Estado Social na Constituição Federal de 1988.

Se temos, por um lado, a alteração constitucional do regime jurídico da propriedade privada ao subjugá-la ao cumprimento da função social, temos, por outro, manutenção e reforço da natureza patrimonial do direito e da propriedade na previsão de indenização por desapropriação em razão do descumprimento da função social (Títulos da Dívida Agrária para a terra nua e em dinheiro para as benfeitorias) e na desapropriação por utilidade pública e interesse social.

O Código Civil de 2002 também alterou a natureza jurídica da propriedade ao substituir “o direito de” do art. 524 do CC-1916 por “a faculdade de”, no art. 1228 do CC-2002, apesar de ter mantido a expressão clássica civilista “usar, gozar e dispor”. Também inseriu, no § 1º do art. 1228, uma limitação ao direito de propriedade ao estabelecer que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de acordo com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada poluição do ar e das águas”, que vincula o direito de propriedade às

1 O “não” quer significar que quando não ampliados os espaços de participação, a sociedade tem demandado pelos mesmos.

suas finalidades econômicas, sociais e ambientais.

O contexto acima referido é o arcabouço normativo de duas situações estudadas na presente pesquisa: a desapropriação-sanção e a desapropriação por declaração de utilidade pública para infraestrutura e fins ambientais.

A conjuntura brasileira, e nesta o Estado do Piauí incluso, atravessa um quadro sócio-histórico e econômico alimentado por políticas e ações de desenvolvimento em uma lógica de garantia de infraestrutura e ações sociais pelo Governo para fomentar o investimento de iniciativas privadas. O quadro referido produz várias dinâmicas sociopolíticas que interagem com direitos e garantias fundamentais – em especial, o direito de propriedade, direitos territoriais de povos tradicionais e indígenas – o que tem resultado em processos de desapropriação no país inteiro e de deslocamento compulsório.

O objeto pesquisado foram os critérios adotados nos processos de desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade para fins de reforma agrária, desapropriação por utilidade pública nas obras do PAC (Transnordestina e Hidrelétricas) e desapropriação para implantação de Unidades de Conservação.

A manifestação real do problema que motivou a pesquisa evidenciou-se em três formas: queixas de indenizações subdimensionadas por comunidades quilombolas; lento processo de desapropriação na reforma agrária e na regularização fundiária quilombola e deslocamento compulsório para criação de unidades de conservação.

O problema de pesquisa foi formulado nas seguintes questões: quais são os critérios adotados nos processos de desapropriação em âmbito administrativo e do Poder Judiciário? Como esses critérios se relacionam com as garantias constitucionais de indenização justa e de proteção ao erário público? Ainda, a partir do segundo problema, foram elaboradas mais duas questões: como os problemas sociais oriundos de processos de desapropriação se apresentam nos recortes de gênero, geração e etnia? Como afetam tais categorias?

Foram tomadas como pressupostos da pesquisa as seguintes afirmações: o poder político interfere negativamente na efetivação das garantias constitucionais sob alegação de segurança jurídica; a vedação ao acesso ao Judiciário elimina o contraditório da parte de populações quilombolas e tradicionais nos deslocamentos compulsórios; os deslocamentos compulsórios agravam problemas sociais de grupos vulnerabilizados pelas relações de gênero, geração e etnia; há ausência de uma racionalidade comunicativa que interprete a constituição em favor de tratamento igual a todos. Todos os pressupostos fáticos se apresentam normativamente de duas formas: as normas são insuficientes, havendo necessidades de ampliá-las, de criar outras; e/ou há normas que não são aplicadas enfocadas no objetivo que as justificam.

Os pressupostos têm origem em referencial teórico que vão de teorias de denúncia do Direito como estratégia de manutenção das relações de dominação econômica (MARX,

2001) e teorias que concebem os sentidos interpretados das normas, fazendo parte de discursividades do âmbito da cultura jurídica, formadas nas dinâmicas sociais aí instauradas (HABERMAS, 2003) a teorias que tratam o sujeito de direito como sujeito constitucional pertencente à Comunidade Política, devendo sempre ser tratado com igual respeito e consideração (DWORKIN, 2003).

O objetivo geral da pesquisa foi analisar os critérios utilizados na via administrativa e no Judiciário em casos de desapropriação-sanção por descumprimento da função social, por declaração de utilidade pública para infraestrutura e para proteção ambiental na fixação da justa indenização ao proprietário, sendo os seus objetivos específicos 1) levantar os critérios estabelecidos administrativamente pela União e Estado do Piauí para avaliar imóveis rurais em processo de desapropriação; 2) analisar métodos e critérios utilizados pelos peritos judiciais para o arbitramento dos valores destinados à indenização em casos de desapropriações e estabelecer comparações com os critérios da via administrativa; 3) realizar estudo, com foco nos laudos periciais produzidos nas esferas administrativa e judicial, dos seguintes casos: desapropriações por declaração de utilidade pública na construção da ferrovia Transnordestina e construção das hidrelétricas; desapropriação-sanção pelo INCRA e desapropriação para regularização fundiária, também pelo INCRA; e desapropriação para proteção ambiental – Parque Nacional Serra da Capivara – IBAMA/ICMBio<sup>2</sup>; 4) analisar as garantias constitucionais nos recortes de nos recorte de gênero, geração e etnia nos processos de desapropriação; 5) propor sugestões para produção de normas e/ou para o processo hermenêutico, visando a definição do valor de imóveis a serem desapropriados em casos de descumprimento da função social, de declaração de utilidade pública e de definição de áreas protegidas. Importante destacar que o quarto objetivo foi acrescido no processo da pesquisa como forma de especificar a averiguação das garantias constitucionais.

Foram previstos os seguintes resultados: contribuições teórico-jurídicas para interpretação e aplicação de normas reguladoras da desapropriação; aprimoramento de processos de desapropriação na garantia de justiça social, proteção ambiental e proteção ao erário público; provável interesse de órgãos públicos nas esferas Municipal, Estadual e Federal, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e movimentos sociais, para fortalecer ou rever práticas institucionais.

Dos três resultados antevistos, apenas as contribuições teórico-jurídicas podem ser percebidas antes da divulgação dos resultados. Não há como aferir o alcance dos demais no momento, considerando que serão produzidos ou não a partir da divulgação dos resultados.

A pesquisa foi realizada pelo Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Cidadania – DiHuCi, vinculado ao Diretório dos Grupos de Pesquisa da Plataforma Lattes do Conselho Nacional

2 Até 2007, o IBAMA cuidava das questões relacionadas às UCs, porém, a partir de 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), cabendo a este a propositura, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs instituídas pela União, bem como fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação Federais.

de Desenvolvimento Científico – CNPq; ao Departamento de Ciências Jurídicas – DCJ/UFPI e ao PPG em Sociologia/UFPI.

Quanto à metodologia aplicada, trata-se da adoção dos vieses quantitativo e qualitativo. A parte quantitativa foi feita com levantamento de processos administrativos e judiciais do INCRA, judiciais do DNIT/SETRANS, de processos judiciais do ICMBio/IBAMA. O levantamento foi organizado parcialmente no programa SPSS, com a produção de gráficos informativos sobre o universo pesquisado, e parcialmente em tabelas do Excel.

A análise qualitativa foi feita com eleição de processos para análise dos três universos estudados (desapropriação para reforma agrária, por utilidade pública e para fins ambientais). O tratamento dos processos contou com identificação de peças informativas<sup>3</sup> e sua leitura orientada por categorias analíticas: desapropriação e critérios de avaliação; produção de mapas analíticos e de narrativas em diário de campo pela leitura horizontal e vertical; produção de mapas temáticos para adensamento discursivo das categorias; e produção do texto analítico.

O presente relatório está organizado em duas partes: *materiais e método e resultados e discussão*, sendo esta organizada em três capítulos – *desapropriação por declaração de utilidade pública; desapropriação-sanção; e desapropriação nas dinâmicas legislativas e jurisdicionais*.

## Materiais e métodos – aspectos epistemológicos, teóricos e técnico-morfológicos

A discussão do método será feita em três polos: epistemológico; teórico; e morfológico/operacional. No polo epistemológico, consideramos, inicialmente, a não superação do dualismo *Ciências Naturais* e *Ciências Sociais*, tomando o Direito no campo das ciências, nomológicas (HABERMAS, 2009; KELSEN, 2003); o reducionismo produzido pelo positivismo unificando as ciências positivas, atrofiou a diferença, portanto, não alcançando uniformidade empírica, estendendo esta para além das ciências naturais e, com isso, a possibilidade de identificar no empírico o campo das Ciências Sociais, e, neste, a especificidade do campo das ciências jurídicas.

A referida orientação epistemológica fundamenta as escolhas no polo morfotécnico da pesquisa: pesquisa qualitativa e quantitativa, considerando que as informações prestadas na parte quantitativa e na parte qualitativa são diferentes, podendo até ser complementares

<sup>3</sup> Consideramos como peças processuais informativas os documentos entranhados nos processos com informações sobre o objeto de desapropriação relacionado com a avaliação do imóvel e critérios de avaliação.





em determinados aspectos, mas nunca para uma afirmar ou negar as conclusões da outra, considerando que são diferentes olhares com objetivo diverso.

Goldemberg (2004), ao fazer um levantamento da relação pesquisa qualitativa e quantitativa, refere que, para Dilthey, os fatos sociais não são passíveis de quantificação por terem sentido próprio diferente dos demais, o que exige que cada caso concreto seja compreendido em sua singularidade. Ele considera que as Ciências Sociais devem se preocupar com a compreensão de casos particulares e não com formulação de leis gerais. Enquanto às Ciências da Natureza cabe buscar a generalização e a descoberta de regularidades, as Ciências Sociais visam compreender de modo interpretativo as experiências dos indivíduos.

Goldemberg (2004) conclui o levantamento discutindo as oportunidades de integrar pesquisa quantitativa e pesquisa qualitativa. Citando Weber, indica que é possível aproveitar a quantificação na Sociologia desde que o método se mostre fértil para a compreensão de um determinado problema e não obscureça a singularidade do fenômeno, sendo a integração possibilidade de fazer cruzamento de conclusões. Esta se apresenta como oportunidade de fazer a triangulação<sup>4</sup> com o objetivo de adquirir a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do objeto, tendo como premissa básica da combinação a visão de que os limites de um método podem ser contrabalançados com os de outro.

Para Kerlinger (1980), na pesquisa quantitativa os dados são obtidos por meio da prática de anotar eventos, contá-los, medi-los, registrá-los. Nesse processo, a entrevista serve para colaborar na percepção dos eventos e a observação tem o objetivo de medir variáveis por meio de escalas e testes objetivos para fazer reagir a estímulos estruturados. Em princípio, a significância de qualquer resultado estatístico pode ser testada, sendo o princípio básico dos testes a comparação de resultados obtidos com resultados esperados e a oportunidade de comparar os resultados com expectativas para estabelecer contingências causais e, ainda, comparar os resultados obtidos com as referidas contingências causais.

Por considerar que não há unidade entre Ciências Sociais e Ciências da Natureza, mas que ambas são formas de conhecer, cada uma a seu modo, a partir de métodos e objetivos próprios, adotamos a perspectiva de integração entre as duas formas de realizar pesquisa (quantitativa e qualitativa) não para uma confirmar a outra, mas para serem fornecidas diferentes informações sobre o objeto pesquisado.

No polo teórico da metodologia, adotamos a perspectiva de que o empírico na ciência jurídica encontra-se no próprio campo das ciências jurídicas, portanto em uma visão oposta à tradição que exclui a pesquisa empírica da ciência jurídica, tomando-a como antropologia, sociologia, psicologia, economia, ciência políticas, entre outras.

Habermas (2009) considera que as ciências nomológicas colocam à prova as

<sup>4</sup> Por triangulação, Goldemberg (2004) considera uma metáfora tomada de empréstimo das estratégias militares e da navegação, que utilizam múltiplos pontos de referência para localizar a posição exata de um determinado objeto.

leis hipotéticas quanto à uniformidade empírica, assim como as ciências histórico-hermenêuticas que se apropriam dos conteúdos de sentido tradicional processam-nos analiticamente e avançam em suas antigas vias.

A interpretação que se estende até a inserção de meios técnicos no cotidiano precisa realizar duas tarefas: analisar as condições objetivas de uma situação, as técnicas disponíveis e factíveis, as instituições existentes e os interesses efetivos; e interpretá-los no âmbito de uma autocompreensão de grupos sociais.

No âmbito de uma lógica da ciência jurídica, consideramos a diferença entre o empírico do Direito e o das demais Ciências Sociais. Kelsen (2003) avalia que a ciência do Direito, por ser nomológica, é guiada pelo princípio normativista ou da imputação, não cabendo, portanto, análise do tipo causa e consequência, sob orientação do princípio da causalidade, sendo o empírico do Direito a conduta humana determinada, condicionada pela norma jurídica, em que a sanção não é consequência do ilícito, mas imputação pela norma jurídica como ato de autoridade.

Kelsen (2003) considera que, se há uma divergência entre ciência da natureza e Ciências Sociais, esta diferença reside na orientação epistemológica: as Ciências da Natureza são guiadas pelo princípio da causalidade e as Ciências Sociais, incluindo o Direito, são guiadas pelo princípio normativista da imputação ou da retribuição, tendo sido a genética do princípio da causalidade derivada do princípio da retribuição, após a evolução do conhecimento humano que delineou a diferenciação entre sujeito e objeto.

O embasamento do princípio da imputação dirigiu a presente pesquisa em dois vieses; o primeiro foi o delineamento empírico da pesquisa, que abrange a conduta humana determinada, produzida, relacionada às normas jurídicas com seu poder de império – as garantias fundamentais. Dentre estas o direito de propriedade, sua função social, e a desapropriação, as normas civis que especificam as garantias à propriedade e à posse e o fenômeno da desapropriação. O segundo viés normativista foi adotado na análise do fenômeno pesquisado por não buscar encontrar relações de causa e consequência, mas sim explicação imputativa, no seu código binário de prêmio e castigo, da premiação com o julgamento lícito ou do castigo como ilícito, ou seja, se as normas são ou não cumpridas e como são cumpridas.

Referente ao polo técnico e morfológico, cabe citar as técnicas adotadas: levantamento de dados sobre o objeto para a análise quantitativa; observação empírica com registro em diário de campo e análise documental com produção de diário de campo; mapas<sup>5</sup> analíticos e temáticos com as categorias (SPINK, 2010). Esta visa preservar o contexto interativo, considerando que os mapas são instrumentos de visualização do processo de interação, remetendo a um estilo de exploração de territórios que tem como pressuposto a existência objetiva de terrenos cujas características podem ser reproduzidas em signos,

5 Spink (2010) considera como mapa tabela onde as colunas são definidas tematicamente pelo roteiro da entrevista ou pelas categorias indicadas pelo problema e objetivos da pesquisa e as linhas são indicadas por cada unidade analisada.



imagens, textos.

A análise quantitativa produzida no projeto foi realizada a partir do *software* SPSS. O programa foi criado no final da década de 60, e, desde então, é um dos principais mecanismos utilizados mundialmente no tratamento de grandes quantidades de dados.

A interface principal do programa consiste em um banco de dados que possibilita dois modos de edição. O primeiro corresponde ao modo de edição das variáveis e permite que o usuário defina, entre outras coisas, o tipo de variável, o número máximo de letras por célula, o alinhamento dentro da célula e o número de casas decimais. O segundo corresponde ao modo de inserção dos dados brutos.

Depois de realizadas as definições acerca das variáveis e o preenchimento completo de banco de dados, é possível realizar um série de operações com essas informações. Para a realização do presente estudo, as funções mais úteis foram a análise descritiva, a análise da frequência e a produção de gráficos a partir dos dados inseridos no programa.

A análise descritiva das variáveis consistiu na identificação dos valores máximo e mínimo encontrados durante o preenchimento dos dados, além do cálculo da média e do desvio padrão. Já a análise de frequência determinou quantas vezes cada item se repetiu no banco de dados.

Na análise qualitativa, trabalhou-se com categorias analíticas. O uso do termo “categoria” foi adotado a partir de Minayo (2002), que a considera um conceito com aspectos que possibilitam estabelecer relações com o objeto estudado e entre si.

As categorias analíticas orientaram a leitura e análise dos diários de campo, considerando, à luz de Weber (2009), que *diário de campo* é um conjunto disseminado de notas heterogêneas, uma espécie de instrumento que o pesquisador se dedica a produzir dia após dia ao longo de toda a experiência de pesquisa como técnica. Esta tem por base o exercício da observação direta do campo de pesquisa, visando registrar a realidade como conjunto complexo de práticas, cujas funções e status são múltiplos, podendo as folhas de escrita que se sobrepõem ter destinos diversos.

No caso estudado, o diário de campo foi a técnica utilizada para registro da observação empírica, da leitura teórica, normativa e documental. A estratégia visou uniformizar o meio de registro para melhor operar na organização e análise das informações.

Outro meio de colheita de dados empíricos foi a observação participante (MINAYO, 2002), tida como o contato direto com o objeto pesquisado, no caso, a instituição realizadora das práticas de desapropriação. Foram observadas as seguintes instituições: o INCRA, na Superintendência do Estado do Piauí, e a SETRANS, a realizadora da desapropriação sob a responsabilidade do DNIT. Não houve observação direta no ICMBio em razão de não existir unidade do órgão em Teresina. No Piauí, a sede do ICMBio encontra-se na cidade de

Parnaíba, distando aproximadamente 400 km da cidade de Teresina, onde esteve situado o grupo de pesquisa.

A observação, além de ter relevância na obtenção das informações analisadas, alavancou para o estabelecimento de maior intimidade com o objeto estudado por ter possibilitado o aprendizado sobre o mesmo e a observação do fenômeno no momento de sua ocorrência.

Outra fonte das informações registradas nos diários de campo foram as leituras de normas, de teorias e de documentos, sendo estes constituídos pelos processos administrativos e judiciais. O diário de campo das leituras consistiu em uma espécie de ficha de leitura com registro de categorias contextualizadas na lógica interna do texto eleitas para a análise: no caso das normas, a lógica dos artigos que compunham o texto normativo; no das teorias, a lógica de desenvolvimento da argumentação do texto e dos processos – a lógica temporal dos atos processuais.

A construção da teoria metodológica para o trabalho de registro em diário de campo de leituras teóricas, de normas e de documentos (peças processuais) tomou como referência Minayo (2002), sobre registro em diário de campo; Spink (2010), sobre a produção de sentido no cotidiano; e Boutinet (2002) sobre tempo linear. A partir dos referenciais, foram construídas duas estratégias. A primeira foi a produção de narrativas lineares oriundas dos processos administrativos e judiciais, com a construção da narrativa da desapropriação, ou seja, a história da propriedade a partir da intervenção do Estado na mesma no processo de negação da propriedade pela substituição do polo ativo da apropriação do bem fundiário, substituindo-se o ente privado pelo ente estatal.

A outra estratégia consistiu, com base também em Boutinet (2002), no esforço para domesticar o espaço e o tempo de situação do objeto pesquisado. Para isso, o observado foi fragmentado em aspectos diversos que foram categorizados em mapas analíticos visando compreender cada categoria pela leitura vertical, mantendo estado de vigilância permanente para retomar o contexto de inserção da categoria pela leitura horizontal (SPINK, 2010).

A partir de Spink (2010), é possível afirmar que a busca para a compreensão da realidade reside em tomá-la como texto; cada um tendo sua auto-organização, que indica coesão e coerência interna, na qual as partes remetem ao todo e o todo se explica pelas partes. A referida textualização exige a dupla leitura vertical e horizontal (STIERLE, apud SPINK, 2010).

No trabalho aqui realizado, a leitura vertical permitiu ver a mesma categoria nos vários diários de campos de fontes diversas. Já a leitura horizontal possibilitou não perder de vista o texto de inserção da categoria.

O resultado do esforço metodológico favoreceu o recolhimento da imagem da desapropriação no Direito em uma perspectiva teórica estática – o estudo das normas

abstratas – e dinâmica – o Direito aplicado pelo gestor público e pelo Poder Judiciário (KELSEN, 2003).

O polo da operacionalidade ocorreu da seguinte forma: planejamento e formação da equipe; visita aos órgãos a serem pesquisados com carta de apresentação e solicitação para realização da observação e acesso a processos; definição de critérios para selecionar os processos, identificação dos processos; digitalização dos mesmos; leitura e produção de diário de campo; produção de narrativas dos atos processuais e de mapas analíticos; análise pela leitura vertical e horizontal e produção dos relatórios.

## Resultados e discussão

O resultado da pesquisa de campo está organizado em duas modalidades – quantitativa e qualitativa – e em dois subtemas: *desapropriação-sanção* e *desapropriação por declaração de utilidade pública*. Este, por sua vez, é subdividido em *desapropriação por declaração de utilidade pública – infraestrutura e proteção ambiental*, o que dá origem aos três capítulos que formam esta segunda parte do relatório: “Desapropriação por declaração de utilidade pública”; “Desapropriação-sanção” e “As Desapropriações e as dinâmicas jurisdicionais e legislativas”.

### 1. Desapropriação por declaração de utilidade pública

O objetivo da seção é descrever os aspectos relacionados à desapropriação por declaração de utilidade pública para infraestrutura (ferrovia e barragens) e para proteção ambiental. O foco do trabalho se centrou nas instituições do Poder Executivo Federal com a inclusão de órgãos Estaduais em razão de convênio do DNIT com o Governo do Estado: DNIT; Secretaria de Transportes do Estado do Piauí (SETRANS -PI, acrescida em função do convênio nº 284/2007); Procuradoria Geral do Estado – PGE-PI (acrescida em razão da participação do Governo do Estado do Piauí pelo convênio acima referido); Ministério de Minas e Energia (MME); Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL); CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco; IBAMA/ICMBio. Também foram estudadas ações judiciais do Poder Judiciário Estadual e Federal correlacionadas aos processos de desapropriação com discussão no terceiro capítulo.

O texto aborda o estudo de três casos: a desapropriação para construção da ferrovia Transnordestina; a iminência de desapropriação para a construção de barragens no Projeto Parnaíba; e a desapropriação para criação do Parque Nacional da Serra da Capivara, Estado

do Piauí. Ele está organizado em três itens: desapropriação por declaração de utilidade pública infraestrutura ferrovia – atividades realizadas, dados coletados e normativas orientadoras da desapropriação –; desapropriação por declaração de utilidade pública infraestrutura barragens; e desapropriação na criação de Unidades de Conservação.

## 1.1. Desapropriação por DUP – infraestrutura – ferrovia Transnordestina

### 1.1.1. Das atividades realizadas, dados coletados e normativas orientadoras da desapropriação – o Direito como teoria estática

As informações foram obtidas das seguintes fontes: endereço eletrônico dos órgãos, correio eletrônico, telefone, meios jornalísticos, processos judiciais, laudos avaliativos, conversas informais. As informações são de três tipos: documentos, normas, notícias e textos informativos. As informações foram registradas em diário de campo ou no programa SPSS. A partir dos diários de campo, foram produzidas as narrativas e os mapas analíticos e temáticos e, pelo programa, foram produzidos os gráficos com as informações obtidas.

As atividades tiveram início com a leitura dos sítios eletrônicos das instituições orientada pelas categorias: desapropriação e critérios de avaliação; e produção de diários de campo, de mapas analíticos e de narrativas. No caso da obra de infraestrutura – Transnordestina, foi estudado o endereço eletrônico do DNIT, autarquia Federal responsável pela obra. A secretaria de Transporte do Estado do Piauí foi estudada pela peculiaridade do convênio do Governo do Estado do PI com o DNIT para que a ferrovia Transnordestina incorporasse um trecho no referido Estado. O mesmo ocorreu em relação à inclusão do Poder Judiciário do Estado do PI, sendo que o endereço eletrônico da SETRANS nada informa sobre suas responsabilidades na desapropriação para a ferrovia Transnordestina.

A narrativa produzida pela leitura dos diários de campo com a descrição do endereço eletrônico do DNIT foi conduzida pelas categorias: *desapropriação* e *avaliação*. Foi feita uma descrição geral do endereço eletrônico para localização e discussão das referidas categorias.

A página inicial do endereço eletrônico<sup>6</sup> contém uma coluna à esquerda com os elementos: acesso à informação, institucional, sala de imprensa, custos e pagamentos, licitações, rodoviário, aquaviário e ferroviário, planejamento e pesquisa, meio ambiente, PNV- Plano Nacional de Viação, SNV – Sistema Nacional de Viação, Instrução, Sistemas gerenciais, IPR – Instituto de Pesquisa Rodoviárias, Consultas Públicas, Balanço 2012, Convênio – chamamento público, concurso público e vídeos.

O elemento Convênios conduz ao Portal da Transparência e no referido endereço foi

<sup>6</sup> Conteúdo disponível em <http://www.dnit.gov.br>.

possível identificar o convênio da imagem abaixo:

Figura 1 – Imagem da evidência do convênio 636897

<b>Nº Convênio: 636897</b>	
<b>Situação: Adimplente</b>	
<b>Detalhes do Convênio</b>	
Órgão Superior:	MINISTERIO DOS TRANSPORTES
Órgão Subordinado:	DEPTO. NAC. DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES
Unidade Gestora:	DEPART. NAC. DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE - 393003
<hr/>	
Número original:	
Conveniente:	PIAUI GOVERNO DO ESTADO - 06553481000149
Município:	TERESINA / PI
Data de Publicação:	25/03/2008
Vigência:	25/03/2008 a 19/08/2013
Objeto:	Objeto: Desapropriação da Faixa de Domínio de Trechos da Ferrovia Transnordestina no Estado do Piauí - Trecho: Divisa PE/PI-Elizeu Martins.
<hr/>	
Valor do convênio:	R\$ 10.612.458,27
Valor contrapartida:	R\$ 1.179.162,03
Valor total:	R\$ 11.791.620,30
Valor liberado:	R\$ 5.250.000,00

Fonte: [www3.transparencia.gov.br](http://www3.transparencia.gov.br)

É importante destacar que o convênio 284/2007 recebeu, no Portal da Transparência, o nº 636897 e teve vigência de 25/08 a 19/08/2013, tendo como objeto a desapropriação da faixa de domínio de trechos da ferrovia Transnordestina no Estado do Piauí<sup>7</sup>. Embora o convênio esteja vencido, com a liberação de menos de 50% do valor, há a informação de estar adimplente.

Nos contratos e convênios, é identificado convênio de dois tipos com os Estado do Ceará, Pernambuco e Piauí: *elaboração do projeto executivo de engenharia e desapropriação*, sendo que, para elaboração de projetos, há convênio com os Estados de Pernambuco e Ceará e, para desapropriação, com os três Estados.

A informação indica não ter havido convênio para realizar o estudo do trecho do Piauí, evidenciando que ou o DNIT realizou o estudo sozinho ou o Estado do Piauí fez isso. Um indicativo do que foi veiculado pela imprensa: o traçado original não incluía o Estado do Piauí, o mesmo foi acrescido posteriormente por demanda de governantes locais.

<sup>7</sup> Trecho: Divisa PE/PI-Elizeu Martins.

Figura 2 – Imagem de evidência de convênio com os Estados do Ceará e Pernambuco

segunda-feira, 22 de abril de 2013

UF	Nº DO CONVÊNIO	CONVENIENTE	PROCESSO Nº	OBJETO	DATA DE ASSINATURA	VIGÊNCIA	VALOR - R\$			
							TOTAL	DNIT	CONTRAPARTIDA	TOTAL VIGENTE
PE	DIT/TT Nº 164/2003	ESTADO DE PERNAMBUCO	50600.008033/2003-23	ELABORAÇÃO DOS PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA DOS TRECHOS FERROVIÁRIOS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA - PETROLINHA/SALGUEIRO E ARARIPINA/PARNAMIRIM (RAMAL DO GESSO), ELABORAÇÃO DE ESTUDOS COMPLEMENTARES PARA A VIABILIZAÇÃO DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DAS OBRAS E DESAPROPRIAÇÃO DA FAIXA DE DOMÍNIO DOS SEGMENTOS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA NO ESTADO DE PERNAMBUCO/PE.	23/12/2003	04/11/2013	13.264.697,6	11.938.227,84	1.326.469,76	13.264.697,6
CE	DIT/TT Nº 165/2003	ESTADO DO CEARÁ	50600.008034/2003-78	ELABORAÇÃO DO PROJETO EXECUTIVO DE ENGENHARIA DO TRECHO FERROVIÁRIO CRATEUS - PIQUET CARNEIRO E DESAPROPRIAÇÃO DA FAIXA DE DOMÍNIO DOS SEGMENTOS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA NO ESTADO DO CEARÁ/CE.	23/12/2003	30/06/2013	5.120.000,00	4.608.000,00	512.000,00	5.120.000,00

Fonte: www.dnit.gov.br

Figura 3 – Imagem de evidência de convênio com os Estados do CE, PE e PI

SP	DIT/TT Nº 261/2007	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS/SP	50600.004506/2007-81	ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E PROJETO EXECUTIVO DE ENGENHARIA DAS OBRAS DE TRANSPOSIÇÃO DA VIA FÉRREA NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS/SP.	18/02/2008	02/12/2012	750.000,00		
PI	DIT/TT Nº 284/2007	ESTADO DO PIAUÍ	50600.011753/2007-34	DESAPROPRIAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE TRECHOS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA NO ESTADO DO CEARÁ - TRECHO: DIVISA PE/PI - ELIZEU MARTINS.	24/08/2012	19/08/2013	11.791.620,		
CE	DIT/TT Nº 0283/2007	ESTADO DO CEARÁ	50600.011754/2007-89	DESAPROPRIAÇÃO DE FAIXA DE DOMÍNIO DE TRECHOS DA FERROVIA TRANSNORDESTINA NO ESTADO DO CEARÁ - TRECHO: MISSÃO VELHA, PECEM.	23/04/2008	22/04/2014	14.833.386,		

Fonte: www.dnit.gov.br

Há também no endereço eletrônico um elemento denominado de IPR – Instituto de Pesquisa Rodoviária –, que contém normas, manuais, projetos, pesquisas, palestras, entre outros. No subitem “manuais”, há o manual DNIT – IPR 746 – “Diretrizes para desapropriação”, configurando-se como segundo momento em que foi encontrada a categoria *desapropriação* no referido endereço, tendo sido a primeira a Portaria Interministerial, aqui já citada, que dita como condição para estabelecer convênio o título da terra, podendo ser substituído pela sentença transitada em julgado da desapropriação.

O referido Manual informa que a Lei 10.233/2001, que criou o DNIT, no seu artigo 82, inciso IX, imputa ao DNIT a responsabilidade de declarar a utilidade pública de bens e propriedades a serem desapropriados para implantação do Sistema Federal de Viação, procedendo às desapropriações necessárias à execução das obras, em sua esfera de atuação.

O manual aborda os aspectos legais e administrativos do processo de desapropriação e os procedimentos avaliatórios recomendados; portanto abrange as duas categorias orientadoras da presente leitura.

A arguição da fundamentação legal apresentada afirma como dever do Estado, dentro



dos limites constitucionais, intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas com o objetivo de propiciar bem estar à coletividade, indicando que, se a propriedade estiver cumprindo a função social, apenas será desapropriada com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o particular: necessidade pública, utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 182, §3º, Constituição Federal de 1988). Ainda, há indicação de que, mesmo em caso de desapropriação por descumprimento da função social, cabe indenização, considerando que a Constituição Federal de 1988 proíbe o confisco, salvo nos casos de expropriação de glebas utilizadas para a plantação de plantas psicotrópicas.

O procedimento da desapropriação retira o bem da pessoa física ou jurídica, mediante justa indenização, que, em regra, será prévia e em dinheiro. Nos casos de descumprimento da função social, a desapropriação será paga em títulos da dívida pública ou da dívida agrária, com cláusula de preservação do seu valor real, observados os prazos de resgate estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Na parte técnica das desapropriações, sobretudo nas avaliações das propriedades atingidas, devem ser utilizadas as técnicas de engenharia de avaliações e, especialmente, deve-se atender às diretrizes e recomendações das normas técnicas correlatas da Associação Brasileira de Normas Técnicas.<sup>8</sup>

O processo de desapropriação deve ocorrer em duas fases distintas: a Fase Declaratória e a Fase Executória, sendo a primeira caracterizada como a definição da utilidade pública ou interesse social que se materializa por meio da publicação da Portaria Declaratória de Utilidade Pública, que é minutada pelo Setor competente do DNIT, em Brasília, mediante solicitação da Superintendência Regional ou de qualquer outro órgão da Administração Central, sendo analisada pela Procuradoria Federal Especializada – PFE e assinada pelo Diretor-Geral do DNIT, conforme determina a Lei 10.233/2001, art. 82, inciso IX, devendo constar a identificação do imóvel que será atingido, podendo abranger área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina e as zonas que se valorizem extraordinariamente. O início da desapropriação se dá de duas formas: mediante acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial.

São indicados os efeitos da portaria de DUP: submete o bem à força expropriatória do Estado; fixa o estado do bem – estado de conservação, melhoramentos, benfeitorias existentes –; confere ao DNIT o direito de penetrar no bem, a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso ou abuso de poder; dá início ao prazo de caducidade da declaração.

A declaração de utilidade pública permanece válida durante cinco anos, período em que o Poder Público pode penetrar na propriedade para atos de verificação e avaliação.

8 NBR 14653-1: Procedimentos Gerais; NBR 14653-2: Avaliações de Imóveis Urbanos; NBR 14653-3: Avaliações de Imóveis Rurais; NBR 14653-4: Avaliações de Empreendimentos; NBR 14653-5: Avaliações de Máquinas, Equipamentos, Instalações e Bens Industriais; NBR 14653-6: Avaliações de Recursos Naturais e Ambientais; NBR 14653-7: Patrimônios Históricos; NBR 12721: Avaliação de custos unitários e preparo de orçamento de construção para incorporação de edifícios em condomínio – Procedimento.

Se a avaliação, pagamento e imissão na posse não ocorrerem no prazo dos cinco anos, uma nova declaração de utilidade pública só poderá ser feita decorrido um ano depois da caducidade. Há, contudo, parecer da Procuradoria Federal Especializada, de 25/10/2010, afirmando que a renovação de Portaria Declaratória de Utilidade Pública é juridicamente possível e atende à finalidade pública quando ainda não decorrido o prazo de cinco anos, contados da sua edição, desde que necessária para a conclusão das desapropriações amigáveis ou para permitir a propositura das ações de desapropriações.

O manual alerta que a declaração de utilidade pública não se confunde com a desapropriação em si, não podendo ser impedida a normal utilização do bem e muito menos prejudicar sua disponibilidade. No período compreendido entre a fase declaratória e a conclusão do processo de desapropriação, devem ser indenizadas as benfeitorias necessárias executadas após a desapropriação e as benfeitorias úteis realizadas com autorização do ente desapropriante.

A Fase Executória é a que desapropria efetivamente, e pode ter seu início com acordo administrativo ou com a citação judicial, como já referido, portanto podendo ser extrajudicial ou administrativa, quando há acordo quanto ao valor, e se conclui com a transferência do título de registro imobiliário. Ou a desapropriação pode ser judicial, quando há acordo nesta seara. Em ambos os casos os valores devem ser contemporâneos.

O estudo de documentos, normas e leis constantes da página do DNIT permite afirmar que o processo de desapropriação por utilidade pública está cercado de normas e institucionalidade que protegem a propriedade, os demais direitos fundamentais e o devido processo legal, apresentando-se como risco potencial a autorização de declaração de utilidade pública sem instrumento algum de participação, apenas como determinação do gestor público.

**Tabela 1 – Mapa de narrativas guiadas por categorias analíticas**

Evidências das macrocategorias – www.dnit.gov.br	Desapropriação (Macrocategorias analíticas)	Avaliação (Macrocategorias analíticas)
Elemento “Institucional”  - Lei 10.233/2001 – art. 182	Responsabilidade do DNIT pelo Sistema Nacional Viário  Competência do DNIT para desapropriar para realizar obras rodoviárias, ferroviárias e aquaviárias e outros.	Para desapropriar, é preciso pagar previamente – art. 5, XXIV  Para pagar, é preciso avaliar

Organograma – MT – DNIT – Diretoria geral e diretoria executiva – quatro diretorias: rodoviária, ferroviária, aquaviária e diretoria de planejamento e pesquisa-superintendências regionais	Existência de superintendências regionais nos Estados com competência para conduzir o processo de desapropriação  O Instituto de Pesquisa Rodoviária dispõe manual para desapropriar	As SRs têm competência para conduzir processos de avaliação de imóveis a serem desapropriados  O IPR orienta a avaliação para precificação
Elemento “Ações e Programas” – prevalência do rodoviário, seguido pelo ferroviário e aquaviário	As ações de construções exigem desapropriação	Precisam ser avaliadas para realizar os pagamentos
Elemento Convênio nº 284/2007 e de nº 636897 – no Portal da Transparência  Valor Total: R\$ 11.791.620,30  Contrapartida: R\$ 1.179.03  Liberado: R\$ 5.250.000,00	O Convênio delega a desapropriação para a ferrovia Transnordestina para o Estado do Piauí com transferência de recurso e contrapartida do Estado do Piauí	Convênio delega a avaliação e a efetivação do pagamento pela desapropriação ao Estado do Piauí
Elemento “Ferroviário” – Histórico	A importância histórica colabora para fortalecer a importância da ferrovia para o sistema viário nacional e com isso colabora na justificativa da utilidade pública	
Elemento “convênios e contratos” transfere competência para realizar estudos e desapropriar	05 convênios identificados  02 (CE e PE) para realizar estudos básicos para desapropriar  03 (CE, PE e PI) para desapropriar	Competência para avaliar delegada aos Estados – cabendo aos mesmos seguir as orientações do DNIT
Plano Básico e relatórios	Revelam que o Piauí não constava no traçado original	Relatórios sem indicação dos impactos do Piauí
Elemento “Estudo de viabilidade” – normas e portarias – Portaria Interministerial nº 127/2008	Título da terra exigido para conveniar e contratar: título, sentença, prova de ser terra devoluta, indígena ou quilombola	

Elemento "meio ambiente" – PAC e Meio Ambiente	Vincula a ferrovia ao PAC	Exigência de avaliação para as licenças ambientais
<p>Elemento IPR – Instituto de Pesquisa Rodoviária – normas e manuais</p> <p>Manual de Diretrizes para desapropriação</p>	<p>Diretrizes para desapropriar</p> <p>Competência Lei nº10233/01 – art. 82 – responsabilidade do DNIT para declarar utilidade pública e desapropriar</p> <p>Base legal – propriedade como direito fundamental – art. 5º Constituição Federal de 1988, incisos XXII – propriedade, XXIII – função social, XXIV – desapropriação – necessidade, utilidade pública, interesse social</p> <p>Art. 182 – função social: uso racional (regulamento pela Lei 8.629/1993), uso ambiental correto, relações legais de trabalho, bem estar.</p> <p>Seguir normas da ABNT: NBR 14653-1 – procedimentos gerais: duas fases: declaratória e executória</p> <p>Declaratória – Portaria do Diretor Geral do DNIT</p> <p>A declaração não desapropria</p> <p>A DUP dá início à contagem de caducidade (5 anos)</p>	<p>Efeitos da declaração: direito de penetrar no imóvel para avaliar sem abuso de poder</p> <p>A avaliação pode se feita por terceiro com consulta à área de desapropriação do DNIT para Plano de Trabalho e Termo de referência</p> <p>Os laudos devem seguir modelo do DNIT</p> <p>1º documento avaliatório – relatório de gerenciamento de valor</p> <p>Aprovação do RGV autoriza a produção dos laudos individuais</p> <p>A Comissão do DNIT homologa os laudos</p>

Esquema das rotinas da desapropriação	<p>- DUP, criação da Comissão de Desapropriação, definição da forma de execução (se direta ou indireta), levantamento cadastral, avaliação, processo administrativo, termo de concordância, parecer do PFE,</p> <p>Se houver acordo, vai para empenho e pagamento. Se não houver acordo, começa a ação judicial, empenho e depósito de 80% do valor avaliado, posse, escritura e registro</p>	A avaliação é um momento definidor dos rumos da desapropriação
---------------------------------------	---	--

A leitura do mapa analítico produziu a narrativa por meio da leitura vertical e horizontal e levou a identificação dos seguintes aspectos: a ausência de participação na declaração de utilidade pública e a avaliação como possibilidade de justiça ou injustiça.

### 1.1.2. A desapropriação nas dinâmicas institucionais – o Direito sob uma perspectiva dinâmica

Finalizada a observação no endereço eletrônico e as leituras orientadoras, deu-se início ao trabalho de campo; o DNIT foi visitado, protocolando ofício apresentando a pesquisa e solicitou-se contato e a carta de apresentação do projeto pela SAL/MJ. O órgão demorou a responder, e retornou nos encaminhando para a SETRANS, que realizou as desapropriações da ferrovia por meio de um convênio estabelecido entre ambos.

Nas visitas à Secretaria de Transportes, foi identificada a existência de uma equipe de trabalho específica para realizar as desapropriações; que são mais de 500 processos só da ferrovia, todos na esfera judicial. A equipe é composta por uma engenheira, dois advogados e assistentes sociais. A equipe foi contratada sob a alegação de auxiliar o procurador do Estado no processo de desapropriação, considerando não ter havido fase administrativa, apenas judicial. Também foi informado que as desapropriações já estão em sua fase final, que o convênio com DNIT Brasília foi renovado duas vezes e no presente encontra-se expirado, tendo o DNIT reassumido a competência na desapropriação.

A equipe de pesquisa também realizou reuniões com operadores do Direito diretamente relacionados com os processos de desapropriação da ferrovia, além de se reunir com a engenheira da empresa que realizou as avaliações – PAC Engenharia – para colher

informações sobre o trâmite processual da desapropriação e identificar os critérios de avaliação e indenização utilizados para precificação dos imóveis. Foram realizados encontros de cerca de duas horas com cada profissional, abordando questões, dúvidas e indagações acerca do tema. O relato de cada reunião foi feito em diário de campo e, a partir destes, foi produzida a presente narrativa.

Por meio de tais contatos, tivemos acesso a alguns processos da região atingida pela Transnordestina. Por intermédio deles, colhemos informações acerca do conteúdo e tivemos acesso aos laudos de avaliação do imóvel, que integram o corpo dos processos. Nossa análise foi focada, principalmente, na busca pelos critérios adotados pela PAC Engenharia para precificar a terra nua e as benfeitorias. Também fizemos reflexões e inferências a partir do conteúdo material e formal dos processos a cerca de pacto federativo, supremacia do interesse público, valoração da terra, posse e propriedade no escopo da Constituição Federal de 1988, na perspectiva dos afetados por grandes empreendimentos e legitimidade da declaração de desapropriação para fins de utilidade pública.

### 1.1.2.1. Dos dados coletados

Do contato feito com a SETRANS, foi repassado documento em Excel com informações sobre todos os processos de desapropriação em andamento e os já encerrados da via férrea em estudo, com a numeração dos mesmos, o *status* no qual se encontram, o nome do proprietário do imóvel, o lote e Município no qual se localiza, a extensão da linha férrea que corta a propriedade, além da comarca onde se encontra o processo e os valores da terra nua e benfeitorias.

As informações alimentaram os bancos de dados da pesquisa, organizados com as seguintes informações: o primeiro contém a quantidade de lotes desapropriados, os depósitos efetuados e os a efetuar, os lotes imitidos na posse e os a imitar, os alvarás expedidos, os lotes em terras públicas e os em terras quilombolas; no segundo, constam a localização, o proprietário, o Município, o tamanho em metros, a comarca, o estado em que se encontra o processo, o valor da terra nua e o valor da benfeitoria.

A leitura geral indica que os 558 processos de desapropriação tiveram tramitação exclusiva no Poder Judiciário Estadual, desconsiderando o que define o manual das diretrizes para desapropriação e criando o problema ao Judiciário de condução de matéria em que o conflito ainda não emergiu. Em menos de um ano (2008-2009), foram depositadas 95,5% das indenizações. Ainda, em 93,2%, houve imissão na posse; foram expedidos 32,5% de alvarás: 5,7% de terras públicas e 3,5% terras de quilombos.

Quanto à nossa busca por saber por que a condução para a via exclusiva do Judiciário não foi esclarecedora: a SETRANS informa que já recebeu do DNIT a demanda assim qualificada, o DNIT informa que tudo ocorreu conforme decidiu o conveniado, e o Procurador informa que foi para assegurar o contraditório. Da forma como o conjunto se apresenta,

parece que a decisão de conduzir apenas pelo Judiciário tem relação com a celeridade pretendida.

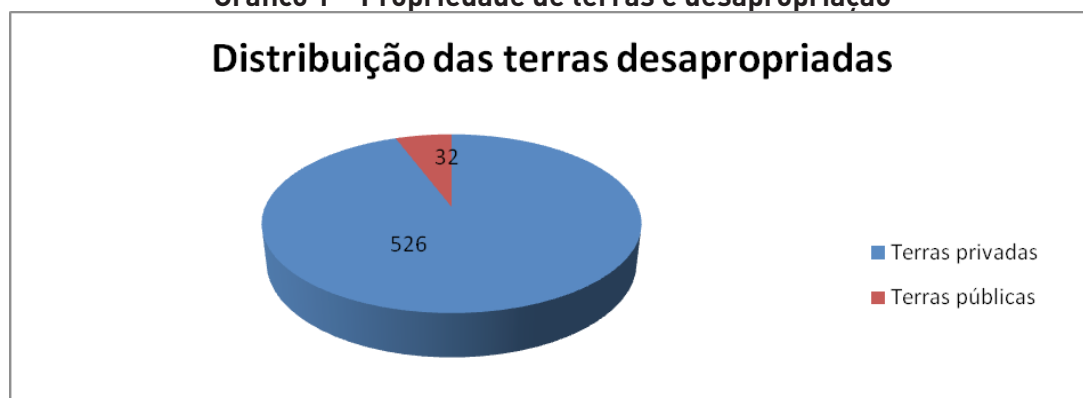
O DNIT fez levantamento prévio nos três Estados e organizou as propriedades que seriam atingidas em lotes. O arquivo dos lotes traz como item de organização a comarca, o que indica que, desde o princípio, havia a previsão de única fase, sendo esta a judicial.

As informações sobre os lotes foram organizadas em: comarca, os Municípios que a integram, a quantidade de lotes, os depósitos já efetuados, os depósitos que faltam efetuar, as imissões de posse, as imissões a imitar, os alvarás, as terras públicas e as comunidades quilombolas.

Do total de 558 lotes de terras, 32 correspondem a terras públicas e 526 a terras privadas. Dentro das terras particulares, temos ainda 19 propriedades pertencentes a comunidades remanescentes de quilombos. Desse total, 17 propriedades situam-se na cidade de Paulistana (PI) e duas na cidade de Curral Novo do Piauí (PI).

**Gráfico 1 – Propriedade de terras e desapropriação**

**Distribuição das terras desapropriadas**



As informações prestadas pela SETRANS fornecem detalhes sobre terras públicas e particulares. São 32 lotes de terras públicas, com sete depósitos efetuados, faltando 25. Contudo, ainda não há imissões na posse, alvarás expedidos a nenhuma comunidade quilombola. Observa-se que o critério não é existir comunidade tradicional com todas suas categorias, mas apenas “quilombolas”. Em Simplício Mendes (PI), são apenas duas terras públicas, com apenas um depósito feito, nenhuma imissão na posse, alvará ou quilombola. Em relação à Paulistana, há seis terras de propriedade pública, com cinco depósitos realizados, também com nenhuma imissão, alvará ou quilombola.

O Município de Simplício Mendes, que está compreendido em mais de um Lote (3, 4 e 5) e em mais de uma comarca (Paes Landim e Simplício Mendes), abrange 50 lotes de terra atingidos.

Como já referido, observou-se que, de todas as terras envolvidas, 526 são particulares, sobrando apenas 32 públicas. Também não há comunidades quilombolas em terras

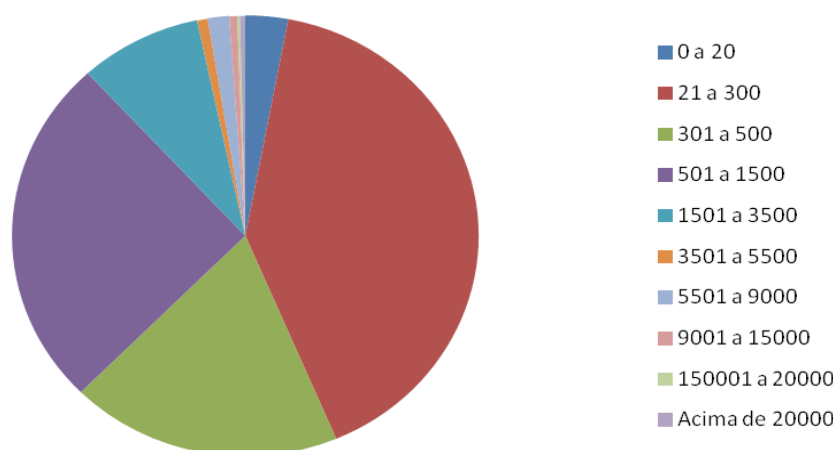
públicas, só em particulares, e a maioria está em Paulistana. Por fim, as terras públicas pertencem ao INCRA (9), DNOCS (1), CHESF (1), DNIT (2) e INTERPI (14), além de haver cinco terras devolutas.

O maior valor de indenização foi o da propriedade da CIVALE – companhia agropastoril de Pavussu (PI), em Eliseu Martins (PI), localizada na “pêra” (tal conceito será explicitado no estudo), cujo valor da terra nua foi de R\$ 110.199,18.

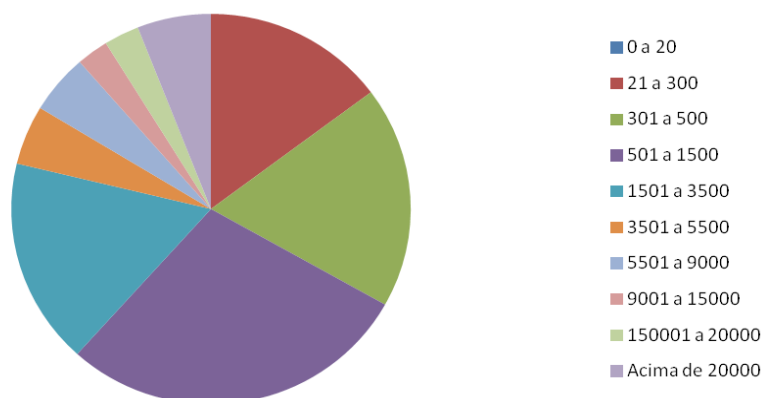
Os valores geralmente variam entre 200 e 1000 reais. É o padrão mais comum. No Lote 5, pôde-se observar algo curioso: extensões de terras próximas apresentam valores bem discrepantes, de R\$ 11,13 a R\$ 5.528. Dividiremos os valores em tópicos para facilitar a visualização: os menores valores – R\$ 3,68; R\$ 4,95; R\$ 22,40; R\$ 89,93; R\$ 251 –; os valores medianos – R\$ 527; R\$ 1855; R\$ 4688; R\$ 8383 –, e os maiores valores – R\$ 110.199; R\$ 14.554; R\$ 24.255,57. Vendo por outro prisma, a partir gráficos produzidos pelo banco de dados:

### Gráficos 2 e 3 – Valores das indenizações *terra nua* e *benfeitoria*

#### Valores das indenizações (Terra nua)



#### Valor das indenizações (Benfeitorias)

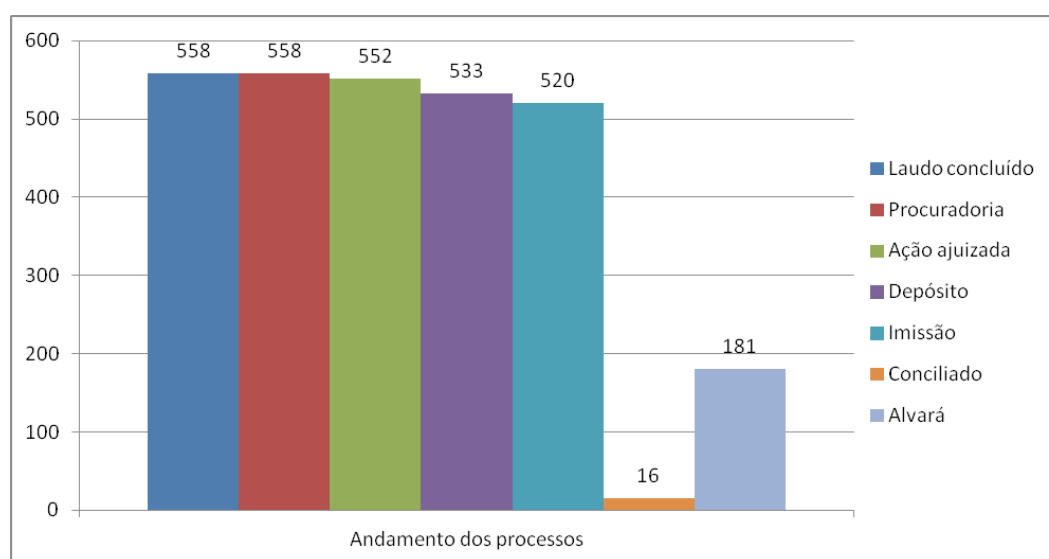




Como pode-se notar, a maior parte das indenizações está entre R\$ 3,00 a R\$ 500,00. Nos Municípios de Paulistana, os valores de terra nua variam de R\$ 5,39 a R\$ 7.717,28; as benfeitorias, entre R\$ 186,28 e R\$ 29.724,16. Já em Simplício Mendes, os preços da terra nua variam entre R\$ 4,95 e R\$ 3.106,00; as benfeitorias, entre R\$ 161,32 e R\$ 182.551,46. Percebe-se que os valores são discrepantes e é notável o baixo valor da terra do semiárido. A terra de maior valor está localizada em área de cerrado no polígono da soja, isto é, área valorizada, por isso a indenização foi alta.

Por exemplo, em Paulistana, são 87 faixas de terra, e já foram feitos 86 depósitos – contando com 81 imissões, faltando apenas seis. Há 36 alvarás expedidos, seis relativos a terras públicas e 17 a comunidades quilombolas, sendo o Município que mais apresenta incidência de quilombolas. Em Curral Novo do Piauí, comarca de Simões, há apenas duas incidências. Ao todo, são 32 terras públicas e 19 comunidades quilombolas afetadas.

**Gráfico 4 – situação dos processos**



Das informações sobre acompanhamento das desapropriações, foi feita a tabela abaixo:

**Tabela 2 – Quadro Geral das desapropriações da ferrovia Transnordestina**

comarca	Extensão (Km)	MUNICÍPIO	Laudos elaborados por Município/ por lote	Laudos PGE: total/ % executada
GERAL	391,22	GERAL	558/ 558	558/ 100%

Ações ajuizadas: total/ % executada	Depósitos efetuados: total/ % executada	Imissão de posse: total/ % executada	Extensão com imissão (Km): total/ % executada	Alvará imitidos: total/ % executada
552/ 98,9%	533/ 95,5%	520/ 93,2%	354,54/ 90,62%	181/ 32,4%

Conclui-se que todas as terras já foram avaliadas, quase o total de processos foi ajuizado, a maior parcela dos depósitos das indenizações já foi cumprida e as imissões provisórias na posse já foram quase todas liberadas. Os alvarás, por outro lado, tramitam em ritmo lento, justificado pelo expropriante como obra da morosidade do Judiciário.

### 1.1.2.2. A desapropriação por DUP e os critérios de avaliação nos mapas analíticos

Como já referido, além do registro no banco de dados também houve registro em diário de campo das visitas, conversas informais, memórias de reuniões com equipe da SETRANS, da PAC Engenharia e da PGE. E, para organizar as informações desses meios de coleta, utilizamos mapas analíticos (em forma de tabelas), como estratégia metodológica de análise de conteúdo. Neles, identificaram-se duas categorias-macro: “Desapropriação por utilidade pública – infraestrutura (TRANSNORDESTINA)” e “Critérios de avaliação”. Já nas linhas, foram colocados os títulos dos diários de campo e as respectivas datas.

Na dinâmica dos trabalhos, as terras que se encontravam na futura faixa de domínio<sup>9</sup> foram organizadas em lotes, cada um compreendendo mais de um Município, em um total de sete. A ferrovia nem sempre passa no meio da cidade; a maior parte das vezes, passa apenas nas imediações.

No projeto, está previsto o cercamento da faixa de domínio da ferrovia, alegadas razões de segurança, principalmente nas zonas rurais, onde os animais andam soltos. As passagens ocorrerão a cada dez quilômetros.

As vistorias e produção dos laudos avaliatórios tiveram início em meados de 2008 e foram concluídas em meados de 2009, ou seja, em um lapso temporal pequeno para a quantidade de desapropriação, visto que eram mais de quinhentos imóveis para avaliar. Inclusive, os engenheiros agrimensores já foram pagos e o contrato encerrado.

<sup>9</sup> A faixa de domínio é a área de terreno com pequena largura em relação à extensão que se estende dos dois lados da ferrovia e varia de acordo com cada trecho, motivo pelo qual se faz necessário verificar a dimensão em cada caso. O tamanho médio da faixa de domínio da ferrovia é de 80 metros de largura. Esta largura pode sofrer alterações para mais ou para menos, dependendo das soluções de engenharia e outras solicitações.



Quanto à PGE, sua tarefa é cuidar da etapa processual. Deve patrocinar a ação: peticionar, ir às audiências; enfim, acompanhar todos os atos processuais e enviar uma cópia de cada processo para a SETRANS.

Depois de o expropriado concordar com o valor, são levantados os documentos para o pagamento da indenização e o juiz manda expedir o alvará para que o proprietário possa fazer o levantamento do valor do seu imóvel. No caso de contestação, o expropriado pode retirar 80% do valor depositado e recebe o restante depois de resolvida a contestação. Após sair o mandado de imissão na posse, o proprietário ou posseiro tem que desimpedir o imóvel.

Todas as 12 comarcas localizadas em 17 Municípios (às vezes, há mais de um Município na mesma comarca) foram visitadas pela equipe contratada pela SETRANS. Isto se deu principalmente em Simões e Paulistana, ambas com muitos conflitos e resistência por parte dos agricultores inconformados com a desapropriação e com o valor ofertado.

Quanto à atuação da PGE-PI, o setor responsável foi a PIMA – Procuradoria do Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente, órgão responsável, na PGE-PI, pelas desapropriações da Transnordestina. A competência da PGE foi estabelecida pelo convênio entre DNIT e Governo do Estado, sob a alegação de o órgão não dispor de estrutura nem logística para efetuar as desapropriações no Piauí e de ser a obra interesse do Estado. O convênio foi renovado por duas vezes.

Como já referido, a transferência completa para a via judicial é fundada na alegação de garantia do contraditório por considerar que, na via administrativa, ficaria impossibilitada a negociação com o proprietário do imóvel, já que seria uma negociação unilateral. A argumentação justificadora para isso é que todos os processos foram ajuizados para garantir segurança jurídica aos atingidos, podendo estes, em juízo, requerer seus direitos. Considera-se, também, que a adoção da via administrativa atrasaria mais ainda o desenvolvimento da obra. Entretanto, mesmo com a judicialização, ainda ocorrem muitas contestações acerca do valor das indenizações e dos impactos não mitigados até o presente. Foi informada a realização de audiência sem a presença de advogado ou defensor e alegada a falta de defensores públicos em muitas comarcas.

A SETRANS configura-se, então, como executora, e não como destinatária da desapropriação, considerando que a transmissão do registro de imóvel é para o DNIT.

Sobre os laudos/critérios de avaliação, foi informado que são embasados em critérios técnicos de engenharia a partir de pesquisa de mercado por meio do Banco do Nordeste e das EMATERs locais e que não é feita a pesquisa cartorial por considerar que a mesma não tem valores atualizados. Há ainda a informação de elevação dos preços movida pela chegada da Transnordestina, porém, o aspecto não foi considerado em razão de ser posterior à desapropriação. A perícia judicial seria nomeada em caso de contestação dos

valores, para garantir o contraditório, aferindo os valores a partir de quesitos formulados pelo juiz; em decorrência de um incidente<sup>10</sup>, os juízes, ao invés de nomearem peritos judiciais, determinaram a refeitura dos cálculos contestado pelo proprietário – pela mesma equipe que produziu o laudo de vistoria e avaliação.

Foi informado que nem sempre a Procuradoria podia estar presente em todos os atos processuais, no que foi auxiliado pelos advogados contratados pela SETRANS, cabendo aos mesmos os trabalhos mais práticos: carga de processos, cópias de documentos, diligência de provas e instrução processual. Ainda, nem todas as comarcas contam com defensoria pública. Nas audiências, por vezes era solicitada a presença de engenheiros responsáveis pela avaliação para dirimir as dúvidas. Consta, também, que o Poder Judiciário realizou mutirão de audiências nas comarcas.

No tocante às terras públicas que seriam atingidas, foi informado que a SETRANS encaminhou a resolução da questão com o DNIT, por meio de compensações e doações. Os preços baixos foram justificados pelo pequeno tamanho das áreas desapropriadas e por estarem localizadas, em sua maior parte, no semiárido, região pouco fértil, bastante seca, sem desenvolvimento tecnológico, econômico ou industrial.

Segundo narrado, a atuação das assistentes sociais cumpriu a função de levar às pessoas mais informação, deixando-as melhor inteiradas de sua situação e preparadas para se apresentarem diante do juiz nas audiências que viriam. A equipe também cumpre a função de acelerar o processo: caso o expropriado não tenha condições de ir ao fórum, a equipe da SETRANS o leva.

A equipe da SETRANS considera que a via administrativa poderia ter sido menos traumática. Contudo, o Governo Federal entendeu que no Judiciário seria menos prejudicial, e aqui, novamente, vê-se que responsáveis da esfera Estadual, mesmo pensando de modo diverso, tiveram que obedecer ao entendimento da administração Federal.

<sup>10</sup> Trata-se do incidente narrado em reunião com a SETRANS sobre a nomeação do perito judicial que levou os processos para responder às questões formuladas pelo juiz. Este não deu retorno por muito tempo, foi citado por edital e teve sanção determinada pelo juiz.

**Tabela 3 – Mapa analítico das atividades realizadas – desapropriação por DUP – ferrovia Transnordestina**

Evidência	Categorias analíticas	Categorias analíticas
	Desapropriação por utilidade pública	Crítérios de avaliação
Reunião com PGE	<p>Procuradoria da desapropriação – PIMA Procuradoria Imobiliária e Meio Ambiente</p> <p>A PIMA cuida da etapa processual: patrocina a ação: peticiona, participa das audiências, embora não tenha conseguido estar presente em todas</p> <p>Competência para a PGE foi conferida pelo convênio 284/2007, justificada em razão de o DNIT não dispor estrutura do Estado e de logística</p> <p>SETRANS auxilia: faz carga de processos, cópia, diligências de provas e instrução processual</p> <p>Há imissão na posse da maioria dos processos</p> <p>Com a imissão na posse o expropriado sai da terra</p> <p>Informação de convênio ter expirado em 2012; e a competência ter sido retomada pelo DNIT sob recomendação da PFE do órgão</p> <p>A justificativa para ter se dado a desapropriação apenas no Judiciário a justificativa foi: garantir o contraditório e a que via administrativa atrasaria a obra</p>	<p>A desapropriação exige pagamento de preço justo e prévio</p> <p>Se o valor for contestado o juiz formula questões e nomeia perito judicial</p> <p>A decisão de determinar a refeitura dos laudos pelos técnicos da PAC se deu em razão de demora da perícia judicial</p> <p>Preços baixos em razão das áreas serem pequenas (40 até 80 metros) e de baixa qualidade, em região seca</p> <p>Se o expropriado concorda com o valor recebe o valor total, se questiona pode levantar até 80% do valor avaliado</p> <p>O restante do valor é recebido após a sentença</p>

Evidência	Categorias analíticas	Categorias analíticas
	Desapropriação por utilidade pública	Critérios de avaliação
	A SETRANS executa e não é a destinatária da desapropriação	
Diálogo com técnico da PAC		Os critérios são técnicos da engenharia de avaliação O cálculo é feito com pesquisa de mercado A pesquisa de mercado é feita com levantamento de preço do Banco do Nordeste e do EMATER
Reunião com equipe SETRANS	<p>A função da SETRANS foi limitada a contratar a empresa para fazer a avaliação, fazer o depósito de indenização, contratar equipe para acompanhar a desapropriação</p> <p>A equipe vai a campo, conscientiza, tranquiliza</p> <p>Considera que o DNIT não dispunha de pessoal para fazer isso;</p> <p>A organização da desapropriação em lotes e o lote organizado por comarca</p> <p>O DNIT transfere o recurso do convênio</p> <p>A decisão para fazer a desapropriação apenas no Judiciário não foi da SETRANS</p>	<p>A PAC faz a avaliação com profissionais de engenharia de agrimensura</p> <p>Locais de maior conflito Simões e Paulistana</p> <p>A decisão para fazer a desapropriação apenas no Judiciário não foi da SETRANS</p> <p>A SETRANS segue o que o DNIT determina</p>

O mapa de categorias analíticas indica que a desapropriação por utilidade pública para a construção da ferrovia Transnordestina não cumpriu as indicações do *Manual de Diretrizes para Desapropriação* do DNIT nos seguintes aspectos: não segue as rotinas indicadas – não houve fase administrativa –; e foi delegada uma função não prevista nas diretrizes do DNIT – a própria desapropriação. O que pode ser feito por delegação de competência são



serviços de avaliação e levantamento cadastral e, no caso dos três Estados, foi delegada a própria desapropriação na sua fase executória, tendo o DNIT atuado apenas na fase declaratória, incluindo a representação judicial, figurando a situação de que um ente (o Estado, pela PGE) patrocina a desapropriação e a sentença sai no nome de outro ente (a União). Daí o polo ativo nas ações passa a ser composto de forma esdrúxula: a União representada pela PGE.

Outro aspecto que indica o não seguimento das diretrizes do DNIT é a inexistência de processo administrativo, tendo havido a decisão de realizar a desapropriação totalmente no Poder Judiciário, que, pela indicação das Diretrizes do próprio DNIT, só existiria se não houvesse acordo no processo administrativo. A justificativa para não adoção do procedimento é a garantia do contraditório, que é violada pela não adoção da perícia judicial e realização de audiência sem a presença da defensoria pública.

Na categoria analítica “critérios de avaliação”, são indicados como critérios para avaliação dos imóveis em desapropriação o preço justo e prévio. A definição do preço justo foi feita pela Medida Provisória nº 1577/1997, que em seu Art. 12, define que “Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis”, sendo a pesquisa de mercado feita com solicitação de informação de preço da terra nua ao Banco do Nordeste e à EMATER e a do valor das benfeitorias feita por solicitação de preços ao comércio local. Além disso, a feitura de perícia judicial, como forma de garantir o contraditório, foi suprimida em nome da celeridade processual.

Alguns aspectos que se destacam na análise: supressão da fase administrativa no processo de desapropriação; confusão no polo ativo da desapropriação; violação do devido processo legal; violação do contraditório; supressão da perícia judicial em nome da celeridade processual; preço justo e sua definição pelo mercado aplicado à agricultura familiar.

### 1.1.2.3. Critérios de avaliação: análise de dinâmicas institucionais e processuais

O estudo dos critérios teve como fonte o diário de campo de visita à PAC Engenharia e os laudos produzidos pela referida empresa.

A narrativa produzida a partir do diário de campo da visita à PAC informa que a base para a produção dos laudos de vistoria é a NBR (14653-1), norma da ABNT que embasa todas as avaliações de bens móveis e imóveis feitas pela empresa. Informou, ainda, que a desapropriação é feita em metros por se tratar da faixa de domínio da ferrovia, e esta ser pequena faixa entre 40 e 80 metros.

Há informação sobre o que significa “pêra”, a faixa de terra em forma de meia lua,

cuja configuração final se assemelha ao formato de tal fruta, que servirá como ponto de abastecimento do trem de carga. O ponto “pêra” da ferrovia no Estado é a maior área desapropriada. Trata-se de um assentamento do INCRA chamado “Puçá” somado a uma área pertencente a um particular, cuja avaliação foi a de preço mais elevado. A “pêra” localiza-se no Município de Eliseu Martins, área de cerrado, do plantio de soja, na fronteira com o Município de Pavussu. Sua licitação foi posterior ao restante da faixa de domínio da estrada de ferro e também a terra na qual se localiza foi posteriormente avaliada. O tamanho e a qualidade das terras são alegados como base para o valor mais alto da terra nua.

Há informação de adoção do procedimento de identificação dos atingidos, sob orientação da NBR. A equipe de trabalho da empresa fez a busca dos documentos das pessoas atingidas: os títulos de registros das terras, a identidade do proprietário ou posseiro, os documentos pessoais (RG e CPF). Para isso, a equipe entrou em contato com os sindicatos de trabalhadores rurais, que conheciam cada proprietário e agricultor da região. Com o apoio deles, eram anunciados nas rádios comunitárias os nomes dos afetados e os convocava para uma reunião que objetivava explicar os efeitos da chegada do empreendimento, além de pedirem que todos levassem os documentos necessários (certidão ou registro do imóvel, comprovante de pagamento do imposto sobre a terra, documento de compra e venda). A ocasião também era utilizada para esclarecer como se daria o trabalho de levantamento e solicitação de colaboração dos proprietários para identificação dos limites de sua propriedade, daí o convite para acompanhar a vistoria do imóvel.

Esta informação faz questionar a decisão por não haver uma fase administrativa. As ações ressaltadas pela equipe de avaliação são próprias de uma fase administrativa. Por que os esclarecimentos, se tudo foi feito no rito do Judiciário – que não conta com uma fase de esclarecimentos e conscientização? Afinal, o sistema do Direito não tem a função de educar, informar, sua função é decidir no código binário lícito/ilícito (LUHMANN, 1983).

O grupo de avaliadores era composto por engenheiros civis, agrônomos, topógrafos, assistentes sociais, técnicos agrícolas, além de auxiliares para organizar as plantas, memoriais descritivos e fichas de avaliação na composição do laudo de avaliação.

Há informação sobre a pesquisa de preço do mercado de imóveis e do hectare de terra dentro do próprio Município em planilhas referenciais de preços do valor da terra bruta e das benfeitorias fornecida pelo Escritório do EMATER de cada localidade, do Banco do Nordeste da localidade ou de Teresina, como já referido. As prefeituras também ajudaram com tabelas de preço das quais dispunham e os sindicatos com informações detalhadas da situação agrária de suas regiões. Estes informam, ainda, que, ao todo, a ferrovia só atingirá diretamente vinte casas.

Após a pesquisa de mercado, a tabela final de preços dos imóveis e valores da terra nua e benfeitorias era repassada para a SETRANS, que repassava para o DNIT nacional.





Se esse a aprovasse, a PAC podia começar a elaborar os laudos de avaliação.

Como já citado, a equipe realizou as avaliações no espaço de um ano – meados de 2008 até maio de 2009. O repasse financeiro era feito da SETRANS, ou seja, do Governo do Estado para a PAC. Quanto aos métodos utilizados, é informada a comparação de dados de mercado, na qual se utiliza uma base amostral diversificada com dados do mercado, com um mínimo de elementos – seis, atualmente –, e possibilidade de fazer inferência estatística pelo uso de média, desvio padrão, correção monetária. É arguido que o método permite comparar valores de terras, pois para avaliar um imóvel específico escolhem-se outros parecidos para sopesar as semelhanças e mensurar as distinções.

Foi utilizado o “método da quantificação do custo” para os casos em que os dados de mercado eram limitados. Ressalta-se, ainda, que o engenheiro que usar um método diferente do mais comum tem que fundamentar sua decisão. O avaliador também pode utilizar mais de um método no laudo – um para quantificar a terra bruta e outro para quantificar as benfeitorias, sendo que usa-se a depreciação para estas.

Sob a justificativa de não existirem valores fixos e únicos do hectare de terra nas regiões afetadas, foi feita uma média dos valores pesquisados.

A PGE solicita que um dos engenheiros da PAC faça novamente a vistoria de avaliação quando há contestação em juízo por parte do proprietário ou quando um terreno anteriormente avaliado foi desmembrado em mais de um, nos casos em que o proprietário vendeu ou repartiu com os herdeiros. Acrescentou-se que a quantidade de imóveis a desapropriar aumentou no decorrer do tempo, principalmente devido ao desmembramento e venda de imóveis já avaliados.

Os laudos de avaliação são bem pequenos, cerca de seis páginas, mais ficha de avaliação, memorial descritivo e planta.

Em relação às terras de quilombolas, foi informado que não havia terras tituladas quilombolas atingidas pela Transnordestina, mas apenas comunidades que se autorreconhecem como tal. O alegado é o suficiente para a Convenção 169: a autoidentificação.

Consta, ainda, na narrativa, o fato de a Transnordestina ter contratado, antes do início das avaliações, empresa pernambucana para determinar a faixa de domínio, a extensão da linha férrea, os lotes da ferrovia e as terras que seriam afetadas. Quando a PAC foi ao sul do Estado, já dispunha desse cadastro de terras pré-pronto.

No tocante à questão socioambiental, foi a concessionária Transnordestina Logística S.A. que fez a análise e propôs programas sociais para mitigar os impactos da obra. O projeto executivo de desapropriação da concessionária Transnordestina S/A não foi disponibilizado sob a alegação de ser sigiloso, considerado como propriedade intelectual.

Nas declarações sobre as rotinas da PAC na avaliação dos imóveis, não é acrescida informação sobre os critérios, apenas ratificadas informações já existentes e detalhado o método de precificação: adoção de método comparativo para fazer a pesquisa de mercado; exigência de seis elementos para fazer a comparação; e, caso não seja possível a adoção do método comparativo por falta de elementos suficientes para a comparação, a equipe técnica deve justificar a substituição do método.

O estudo dos processos para identificação dos critérios de indenização na desapropriação contou com a leitura completa de um dos processos; dos demais, foram analisadas peças informativas como: petição inicial, decisões e laudos de avaliação.

O documento lido na íntegra é o Processo de nº 0000390-49.2009.8.18.0075, da comarca de Simplício Mendes, Estado do Piauí. O processo tem como parte desapropriante “a União, pessoa jurídica de direito público interno, representada pela Procuradoria do Estado do Piauí”. A natureza é fazenda pública e a classe processual é desapropriação. O valor da ação informado é de R\$ 4.321,28.

Os autos constam de cerca de 80 páginas. Chama atenção a diferença entre o processo físico e o virtual. No processo virtual, não há questionamento da competência e o valor da ação não coincide com o valor da desapropriação indicada no processo físico.

A linha do tempo do processo físico informa que foi feita abertura do processo de indenização pela petição inicial com laudo avaliativo do bem desapropriado. O proprietário não concordou com o valor e o juiz nomeou como perito para verificar o valor o oficial de justiça avaliador da comarca, que produziu análise avaliativa, incluindo nos valores os transtornos provocados pela desapropriação ao desapropriante. O resultado do laudo foi contestado pela PGE sob duas alegações: a realização da perícia por profissional não habilitado e a inclusão de valoração não cabível na desapropriação – os transtornos figurando como danos morais. O juiz, então, desconsiderou a perícia realizada e determinou nova avaliação em razão também de mudanças no traçado da ferrovia. Terminada a análise, foi marcada a audiência de conciliação. Houve mudança do juiz da comarca e o novo juiz declarou-se incompetente para julgar o feito por se tratar de interesse da União. O TJ-PI, em decisão a embargo de instrumento, avocou para si a competência e o juiz reviu sua decisão. O estado atual é de espera das alegações finais para decisão.

O processo referido continha também uma cópia do mandado de imissão na posse. O imóvel avaliado localiza-se em um trecho correspondente à faixa de domínio que corta o imóvel situado na gleba Caraíbas, data Santiago, em Bela Vista do Piauí.

Observando-se os dois laudos, o avaliativo e o pericial, não há muita diferença entre os mesmos: os dois apresentam identificação do proprietário, objetivo do laudo, objeto da avaliação (terra nua e benfeitorias) e metodologia.

O laudo de avaliação feito pelo oficial de justiça traz a identificação do proprietário,



do interessado, o objetivo e objeto (região, terras e benfeitorias) da avaliação, a metodologia utilizada para avaliar a terra bruta<sup>11</sup>, terra nua<sup>12</sup> e as benfeitorias, o valor total da desapropriação (com valor da terra bruta e valor das benfeitorias em reais) e as considerações finais. O objetivo da perícia foi avaliar o imóvel supracitado. Consta no laudo que a região é predominantemente rural, a vegetação é a caatinga e a superfície do solo é seca. A área correspondente à faixa de domínio da ferrovia é de 3,6373 ha, mostrando no laudo os limites confrontantes do terreno.

Cabe questionar a figura da perícia judicial que responde a quesitos formulados pelo juiz realizando uma atividade de avaliação completa.

É informada a utilização dos critérios definidos na NBR 14653 para classificar o imóvel como pequeno, não explorado, em terra bruta com vegetação natural em forma de caatinga e de topografia plana. As benfeitorias existentes são: cerca de faxina parcialmente com dois fios e parcialmente com oito fios de arame farpado, ambas identificadas como em bom estado de conservação.

Quanto à metodologia empregada para avaliar a terra nua e bruta, utilizou-se o *Método da Quantificação do Custo*, com base em custo unitário básico, adotando-se a média dos valores unitários das fontes pesquisadas. As fontes foram o Banco do Nordeste do Brasil e Emater – PI, escritório de Simplício Mendes e de Bela Vista do Piauí. Foi utilizada a mesma metodologia para precificar as benfeitorias, além de aplicar, ao final, a depreciação – critério que considera o estado de conservação e pode reduzir o valor do bem de acordo com as suas condições físicas. As fontes usadas pelo laudo de vistoria e avaliação e o laudo pericial coincidiram. Nenhuma usou os seis elementos indicados pela norma, apenas dois.

O valor unitário da terra, expresso em reais por hectare, é de R\$/ha 100,00 (cem reais). Multiplicando-se esse valor pela área de terra bruta do imóvel a ser desapropriado, que é de 3,6373 ha, tem-se: **valor da terra bruta = 100 x 3,6373 = R\$ 363,73**. Quanto às benfeitorias, o valor da cerca de oito fios já depreciada foi avaliada em R\$ 322,39, e a cerca de faxina em R\$ 160,83, sendo que o valor total foi de **R\$ 483,22**. Assim, o valor final da desapropriação foi **R\$ 1.196,95**, pois somou valor da terra bruta (VTB), transtornos causados ao expropriado e benfeitorias.

Nas considerações finais, há a afirmação de o trabalho ter sido realizado conforme as prescrições das normas técnicas nacionais vigentes. Acrescenta-se que a faixa de domínio atinge benfeitorias e esse setor da propriedade é utilizado para criar rebanhos de caprinos e ovinos, conhecido pelos agricultores como “solta”. Considerando que a faixa de domínio dentro da propriedade cria dificuldades de locomoção dos rebanhos, a ferrovia foi cercada e tais transtornos foram considerados na avaliação.

11 terra bruta: terra não trabalhada, com ou sem vegetação natural (ABNT NBR nº 14653-3).

12 terra nua: terra sem produção vegetal ou vegetação natural (ABNT NBR nº 14653-3).

O novo estudo feito pela PAC foi justificado em razão de alteração do traçado da via férrea em algumas propriedades situadas entre os Municípios de Simplício Mendes, Bela Vista do Piauí e Nova Santa Rita do Piauí. Assim, foram feitos novos laudos de avaliação, levando-se em conta a alteração da área necessária para a faixa de domínio e benfeitorias atingidas, além de desconsiderar os transtornos causados sob a justificativa de não caber indenização para o citado impacto. Por essa razão, o valor total da desapropriação diminuiu de R\$ 1.196,95 para R\$ 788,98.

O novo laudo traz um pouco mais de detalhes e informações do que o anterior. Diz ele que o interessado é a SETRANS, e especifica-se o cartório de registro e o endereço do imóvel; além disso, a memória de cálculo das operações matemáticas realizadas, veio anexada ao novo laudo. Na avaliação das benfeitorias, é utilizado o “coeficiente de Heidecke”, que indica a condição física e o estado da benfeitoria numericamente.

Abaixo, havia o valor total da cerca já depreciado: para a cerca de dois fios, R\$ 141,73; para a de oito fios, R\$ 283,52. Como o valor da terra bruta se manteve (R\$ 363,73), o valor final foi de R\$ 788,98.

O documento também trazia ficha de avaliação do imóvel com fotos, planta, memorial descritivo, cópia da documentação do proprietário, além de memória de cálculo.

A metodologia de precificação da terra foi a mesma do laudo do perito judicial. Para o cálculo dos valores médios, foram utilizados os valores unitários do banco de dados dos valores de mercado fornecidos pela EMATER-PI do Município no qual se localiza o imóvel – nesse caso, Bela Vista do Piauí, e pelo Banco do Nordeste.

Coincidentemente, os valores são os mesmos para terra bruta. No levantamento do preço das benfeitorias, a diferença de preço entre os dois órgãos chega a ser de quase 32%; mesmo assim, para fazer o cálculo das benfeitorias, foi utilizada a apuração média do valor. Com os resultados, multiplicou-se o coeficiente de *Heidecke* e descobriu-se o valor da depreciação, que foi subtraído, e, então, alcançado o valor total das benfeitorias.

Para terra bruta, também utilizou-se o valor médio, multiplicando-o pela extensão da área em “hectares”, resultando no montante total. Por fim, na última planilha, somaram-se todos os valores, chegando ao valor total da indenização.

Após a avaliação refeita pelo avaliador, como já referido, o juiz marcou a audiência de conciliação para promover uma discussão entre as partes sobre o preço indenizatório e a referida audiência foi desmarcada em razão da arguição de incompetência do juiz da comarca aqui já citada.

O juiz arguiu sua incompetência fundamentando que a ferrovia era empreendimento da esfera da União, portanto seria uma das varas da Seção judiciária da Justiça Federal no Piauí o juízo incumbido de apreciar tais ações, ante o interesse do DNIT (mesmo esta

autarquia tendo manifestado formalmente seu desinteresse pelos autos).

Em razão disso, o Estado do Piauí interpôs pela PGE setenta e sete agravos de instrumento para atacar as decisões declinatórias de competência (informação contida no Processo nº 396/2009, página 31).

Sob alegação de urgência quanto à resolução da questão para a continuidade da obra, foi requerida a antecipação dos efeitos para tutela recursal em todos os recursos. Nesse agravo, a PGE argumentou que, por meio da Portaria nº 1.587, de 31 de dezembro de 2008, do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, tendo em vista a celebração do Convênio nº 00284/2007, aquela autarquia Federal delegou ao Estado do Piauí a competência para promover as desapropriações necessárias à realização da obra em questão.

Outro argumento levantado pela procuradoria foi o de que o deslocamento da competência para a Justiça Federal, em fase tão avançada da implantação do projeto da Ferrovia Transnordestina, causaria imensos embaraços ao andamento da obra, já que teria que voltar ao início das apurações judiciais do justo valor da indenização, com designação de novas perícias e repetição de outros atos processuais já praticados. Tal atraso prejudicaria diretamente a liberação de recursos para o andamento das obras, que depende da disponibilidade dos terrenos necessários a sua execução. Elencou a PGE que os recursos financeiros são enviados com prioridade para aqueles locais onde as áreas expropriadas já se encontram disponíveis.

Foi bastante enfatizado o argumento de o Piauí ser Estado nordestino que mais avançou nas medidas necessárias à concretização da implantação da ferrovia. A pretensão é refutada, ainda, sob o argumento de o deslocamento de competência para apreciar os feitos de desapropriação ora em andamento poderia significar a perda da oportunidade histórica que se apresentava ao Estado do Piauí.

Após o TJ-PI dar provimento ao agravo de instrumento da PGE, o juiz se retratou da decisão agravada no despacho, como já referido, segundo ele, para não gerar insegurança jurídica, já que haveria mais ações similares àquela na comarca por força de decisão da instância revisora (TJ-PI). Apoiado nos princípios da segurança jurídica, celeridade processual, eficiência e subordinação recursal, ele se curvou ao entendimento do TJ-PI, dando efeito extensivo ao já decidido em agravos de instrumentos similares noticiados pelo ente autor, retomando o andamento do feito no juízo e remarcando a data da audiência de conciliação.

Pelo processo eletrônico<sup>13</sup>, é possível verificar de que não houve conciliação, considerando haver um requerimento em que o desapropriado questiona o preço do avaliador da empresa

13 O processo encontra-se no endereço eletrônico do TJ-PI <http://www.tjpi.jus.br/themisconsulta/processo/303521895>, sob o nº 0000390-49.2009.8.18.0075, com o status atual "Tramitando (sem sentença da 1ª instância)", e está localizado na Secretaria, estante 3, o último ato processual tendo sido realizado em 06/05/2013 "Decurso de Prazo – Decorrendo Prazo (Outros)".

e o do perito judicial (oficial de justiça). No último ato do processo, o decurso de prazo se dava em razão de aguardo dos memoriais finais das duas partes.

O estudo do processo acima evidencia aspectos que fazem questionar se o devido processo legal foi realmente respeitado. O polo ativo da ação está composto por: “a união, pessoa jurídica de direito público interno representado pela Procuradoria do Estado do Piauí”; a perícia (a desconsideração da perícia realizada pelo oficial de justiça avaliador); o fato de o cálculo não considerar os transtornos causados sob a justificativa de não caber indenização para o citado impacto.

Quanto à composição do polo ativo, não está conforme as normativas do ordenamento jurídico brasileiro a representação da União ocorrer pela Procuradoria Geral do Estado, a função cabe a Advocacia Geral da união, conforme o art. 131 da Constituição Federal de 1988. Também não está conforme a Constituição Federal de 1988, art. 109, a ação em que a união é autora, ser processada e julgada pela Poder Judiciário Estadual.

A justificativa para o feito foi o convênio nº 00284/2007, em que o DNIT delegou ao Estado do Piauí a competência para promover as desapropriações necessárias à realização da obra em questão, como já referido. Cabe questionar a natureza do convênio como delegação de competência na desapropriação em uma situação em que a União, representada pelo DNIT, decreta a utilidade pública, e a União representada pela PGE-PI desapropria. Há, contudo, entendimento de normalidade tanto para o Judiciário Federal quanto para o Estadual em decisões assemelhadas ao seguinte episódio: o Judiciário avocou para si a competência para atuar na desapropriação do interesse do DNIT e o Judiciário Federal declarou não vislumbrar interesse da União ou de suas autarquias no objeto em questão, devolvendo a competência para o Judiciário Estadual.

Quanto à desconsideração do laudo pericial produzido pelo oficial de justiça avaliador, cabe questionar por que não seria o mesmo habilitado, considerando ser sua função a de avaliador. E, em relação à não remuneração pelos transtornos, por que não considerar os lucros cessantes, os juros compensatórios usados na reforma agrária?

Cabe ainda destacar os custos de execução dessas inúmeras ações de desapropriação. Nesse mesmo processo em análise, há um documento que relaciona a remuneração passada ao oficial de justiça por cada avaliação que fez. Em cerca de 20 avaliações, somam-se aproximadamente R\$ 10.000,00. O processo de avaliação custa muito mais do que as indenizações.

No processo sob análise, a PGE informa que igual procedimento foi adotado nos Trechos da Transnordestina nos Estados do Ceará e Pernambuco – onde também houve celebração de convênios com os ditos entes federados para que estes promovessem, por delegação de competência, as necessárias desapropriações em seus territórios. Confirma-se, então, a unificação dos procedimentos nas desapropriações nos Estados cortados pela via férrea.



O processo nº 388/2009 tramita na comarca de Paulistana. O objeto do laudo é a propriedade rural situado em Data Itaizinho, na gleba Contente, Jacobina do Piauí. Tem área total de 28,44 ha, classificada como “área pequena”, “não explorada”, constituída de terra bruta, com vegetação natural (caatinga) e topografia semiplanície e aclave, sendo seca a superfície do solo. A afirmação de tratar-se de terra não explorada é negada logo em seguida, com a afirmação da benfeitoria terra destocada. Como não explorada se está destocada? Fazer destocamento é serviço de exploração da terra.

O critério utilizado na avaliação da terra nua e da terra bruta foi, mais uma vez, o “método de quantificação do custo” com base no custo unitário básico, pela média dos valores unitários de apenas duas fontes pesquisadas, que foram o Banco do Nordeste do Brasil e EMATER (escritório de Paulistana -PI). Assim, o hectare da terra bruta foi avaliado em R\$ 92,50, perfazendo o valor total de R\$ 52,77. Para a avaliação das benfeitorias, foi utilizado o mesmo método da terra bruta, adotando-se o mesmo procedimento do laudo anterior.

Depois de depreciadas, as benfeitorias (cerca de estaca com seis e sete fios; terra destocada; um barreiro de 151,29m<sup>3</sup>, cujo valor do volume de 10,65m<sup>3</sup> é de R\$ 150,00, estando o barreiro avaliado em R\$ 2.130,85) totalizaram R\$ 3.879,43. Já o valor total da indenização foi de R\$ 3.932,20, a partir da fórmula  $VTD = VTB + VB$ .

Entretanto, anteriormente a essa avaliação final, houve uma anterior cujo valor foi contestado; quando foi elaborado um novo laudo pela mesma empresa que fez o anterior, constatou-se uma diferença de aproximadamente 870% entre os valores. Esse dado consta no processo, mas o primeiro laudo não foi disponibilizado e nem o porquê desse “salto” no valor da indenização.

No decorrer do estudo dos processos, notou-se que os laudos de avaliação apresentam configurações bem parecidas, inclusive na seleção dos critérios de avaliação. Por essa razão e de modo a simplificar o trabalho, analisaremos os cinco últimos laudos em conjunto, comparativamente. Em todos os laudos, o interessado e o objetivo são os mesmos: SETRANS e avaliar parte de um imóvel rural correspondente à faixa de domínio com a finalidade de desapropriação para implantação da ferrovia Nova Transnordestina, respectivamente. Como as avaliações são de imóveis da mesma região, a ocupação é predominantemente rural, tem-se acesso por meio de estrada vicinal, a vegetação predominante é a caatinga e o solo tem superfície seca.

Coincidem também os aspectos da divisão “terras” que traz a caracterização da faixa de domínio e características do imóvel, como localização, número do registro e dados do proprietário.

Outro fator importante presente em todos os processos, apresentando os mesmos elementos, é a petição inicial, quase a mesma cópia para todos os processos, elaborada pela PGE e encaminhada ao juiz da comarca: este caracteriza a área a ser expropriada, explicita



o objetivo da desapropriação e faz os pedidos. Entrementes, certas particularidades figuraram no sétimo processo estudado.

Quanto à precificação das benfeitorias, os laudos apresentam particularidades que os distinguem. Identificaram-se diversos tipos de benfeitorias: cerca faxina, cerca estaca, cerca de dois a nove fios, cisterna, terra destocada, terra cultivada, casa de bomba, bebedouro, poço tubular e casa de alvenaria de tijolo comum ou tijolo adobe.

Por fim, as conclusões dos laudos possuem teor muito semelhante. Diz-se basicamente que o trabalho foi realizado conforme as prescrições das normas técnicas nacionais vigentes aplicáveis ao caso. Em seguida, informa-se a data da vistoria, a organização e conteúdo do laudo (objetivo, objeto, metodologia, fotografias, planta e memorial descritivo). Após as finalizações, vêm as fichas de avaliação, que também são padronizadas para todas as análises de imóveis. Elas são seguidas pelas planilhas orçamentárias, fotografias das benfeitorias, pelo memorial descritivo e planta do terreno.

Finalizando a análise dos laudos e retomando o objetivo da pesquisa, é possível afirmar que o único critério que orientou a produção das avaliações dos imóveis rurais é o de “prévia e justa indenização”.

Outro aspecto que vale frisarmos é a consideração em todos os laudos analisados como terra pequena e não explorada, incluindo aqueles com benfeitoria relacionada à produção como cerca, poço, capim. Para que essas benfeitorias se a terra é não explorada? Ainda cabe questionar o contraditório. Como pode um laudo feito pelo mesmo técnico representar o contraditório?

Todas as questões podem ser respondidas de, pelo menos, duas formas: a primeira é o poder de império do Estado que salta as muralhas da democracia sobre o cidadão – se este dispõe de poder econômico consegue reagir, embora não resulte em algo tão diferente, já que não consegue contestar o ato primeiro da desapropriação. A outra é o etnocentrismo da avaliação: não conseguir ver o outro como outro, não consegui perceber as diferenças. O técnico apoiado na racionalidade da ciência e da técnica não consegue enxergar o trabalhador rural, o que ele faz como trabalho, e, por isso, a terra deste é desapropriada como sem uso.

Por fim, como forma de compilar os pontos essenciais das informações dispostas, eis um quadro-resumo:



**Tabela 4 – Quadro resumo da desapropriação-sanção**

	DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA – INFRAESTRUTURA – TRANSNORDESTINA
NORMAS APLICÁVEIS PARA A QUANTIFICAÇÃO DE INDENIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constituição Federal de 1988 – Artigo 5º, XXIV – “A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”</li> <li>- Decreto-Lei 3.365/41</li> <li>- NBR (14653-1) – Avaliação de bens Parte 1: Procedimentos gerais</li> <li>- NRB (14653-3) – Avaliação de bens Parte 3: Imóveis rurais</li> <li>- Ambos embasaram a produção dos laudos de vistoria</li> </ul>
REGRAS PRECIFICAR A INDENIZAÇÃO NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não houve quantificação de indenizações no âmbito administrativo em relação à ferrovia Transnordestina, visto que as desapropriações e o repasse das indenizações se deram no âmbito judicial</li> </ul>
CRITÉRIOS UTILIZADOS NO ÂMBITO DOS PROCESSOS JUDICIAIS ANALISADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A pesquisa de preço do mercado de imóveis e do hectare de terra dentro do Município atingido por meio de planilhas referenciais de preços do valor da terra bruta e das benfeitorias</li> <li>- Fontes: EMATER, Banco do Nordeste, por vezes os sindicatos de trabalhadores dos Municípios e prefeituras locais, que também cederam dados à PAC engenharia, empresa de avaliações</li> <li>- Como forma de comparar valores de terras, utilizou-se o “Método da quantificação do custo”, pois os dados de mercado eram limitados</li> <li>- Como não há valores fixos e únicos do hectare de terra nas regiões afetadas, fez-se uma média dos valores pesquisados</li> <li>- Para o cálculo do valor da terra nua, multiplicou-se o valor unitário da terra, expresso em reais por hectare de terra pela área de terra bruta do imóvel a ser desapropriada</li> <li>- Quanto às benfeitorias, multiplicou-se o valor unitário médio (exposto nos laudos nas planilhas orçamentárias) do tipo de benfeitoria pela sua extensão (Km, no caso de cercas) ou quantidade. Depois, calculou-se o valor das depreciações por meio de coeficiente de Heidecke. Subtraiu-se por fim o valor das depreciações do valor inicial para produzir o resultado final</li> <li>- Considerou-se como critério de avaliação a “prévia e justa indenização”, declarando-se que o autor será privado do terreno em que consta a faixa de domínio na qual a ferrovia Transnordestina vai transitar, o que implica na indenização pela terra nua e benfeitorias de sua propriedade, acaso existentes e constatadas no laudo de avaliação</li> <li>- No caso específico da ferrovia Transnordestina não houve casos de superavaliações. Os valores das indenizações, na maioria dos casos, são irrisórios</li> </ul>

## 1.2. Desapropriação por DUP – Estados Ceará e Pernambuco

A equipe de pesquisa enfrentou muitas dificuldades para conseguir informações sobre as desapropriações para a construção da ferrovia Transnordestina nesses dois Estados. Os contatos que tentamos via *e-mail* para Ceará foram respondidos sem muitas informações sobre o processo de desapropriação naqueles Estados e a resposta foi obtida depois de reenvio da solicitação. E, por via telefônica, não conseguimos contato com os Estados. Afora isso, houve problemas administrativos na UFPI quanto à aplicação dos recursos do Projeto na UFPI. Os dados a seguir são dos *e-mails* que recebemos, de notícias dos sítios eletrônicos das Secretarias dos Ceará – SEINFRA e Pernambuco – SDEC e da reunião com representante da PGE-PI. Do conjunto de informações, foi produzida a narrativa abaixo.

A Companhia Ferroviária do Nordeste – TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A. – obteve a concessão da Malha Nordeste pertencente à Rede Ferroviária Federal S.A. no leilão realizado em 18/07/97. Posteriormente, a concessão foi outorgada pelo Decreto Presidencial de 30/12/97, publicado no Diário Oficial da União de 31/12/97. A empresa iniciou a operação dos serviços públicos de transporte ferroviário de cargas em 01/01/98.

Através de *e-mail*, o DNIT informou que sua participação nas desapropriações da Transnordestina ocorreu somente no primeiro trecho, entre Salgueiro/PE e Missão Velha/CE, trecho este já concluído e com todos os processos ajuizados. O DNIT atuou mediante convênio com o Governo do Estado do Ceará. As desapropriações foram executadas pela Secretaria de Infraestrutura do Governo do Estado, pelas empresas Metrofor e pela Emprol, contratadas para a elaboração dos laudos.

Não tivemos acesso aos processos por que eles não se encontram em meio eletrônico. A única opção então era viajar até os Estados do Ceará e Pernambuco para a análise dos documentos físicos, o que se tornou impossível.

O sítio da SEINFRA traz informações quanto à execução da obra no Ceará: diz que já foram liberados 210 quilômetros contínuos para a colocação dos trilhos em terras cearenses, mais de um terço dos aproximadamente 526 quilômetros do trecho da ferrovia no Ceará. A Justiça já concedeu a imissão na posse para a última etapa do processo de desapropriação, em outros 240 quilômetros do total a ser desapropriado; para acelerar as desapropriações, a SEINFRA está reforçando as equipes que prestam apoio junto aos indenizados com o acréscimo de mais engenheiros, advogados, sociólogos e assistentes sociais.

Nas comarcas de Juazeiro do Norte, Quixadá e Limoeiro do Norte, no território do Ceará, os serviços foram divididos em três trechos: Missão Velha-Acopiara (183 km); Piquet Carneiro-Quixadá (179,2 km); e Itapiúna-Porto do Pecém (164,3 km), totalizando 526,5 km de ferrovia. O segmento Missão Velha/Lavras da Mangabeira teve 20 quilômetros



de desmatamento executado. Em outros três segmentos, o Estado já liberou as terras para a Transnordestina Logística dar início às obras de implantação da ferrovia. Para as desapropriações no Ceará, foi celebrado convênio entre Estado e União no valor de R\$ 14.833.383,93, dos quais R\$ 13.350.048,24 a serem liberados pelo DNIT e R\$ 1.483.338,68 de contrapartida do Estado. A implantação da Ferrovia Transnordestina prevê um investimento de R\$ 6,5 bilhões. A construção da ferrovia permitirá a integração da estrutura produtiva do Nordeste com as demais regiões brasileiras a partir da união de três pontos do sistema ferroviário do Nordeste – Missão Velha (CE), Salgueiro (PE) e Petrolina (PE).

Quanto ao Estado de Pernambuco, as informações são ainda mais escassas. De concreto, há apenas alguns dados recebidos por *e-mail* do superintendente do DNIT no Estado. Há que se destacar que o contato foi bastante difícil. Somente depois do quarto *e-mail* enviado ao superintendente é que se obteve alguma resposta. O contato telefônico não foi respondido. O *e-mail* dizia resumidamente que as desapropriações estavam sob a responsabilidade do Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), e que tal fato devia-se à assinatura, em 20/05/2008, do CONVÊNIO DIF/TT nº 282/2007 do DNIT com o Governo do Estado de Pernambuco para promover a desapropriação da Faixa de Domínio de Trechos da Ferrovia Transnordestina no Estado de Pernambuco<sup>14</sup>.

Quanto ao julgamento dos processos de desapropriação, alguns portais de notícias relatavam que, ainda no ano de 2011, foi realizado um grande esforço para dar celeridade a eles.

As notícias trazem indícios de que, nesses Estados, também a desapropriação se deu no Judiciário, o que foi confirmado pela PGE-PI e pela SETRANS.

É possível concluir, quanto à desapropriação por utilidade pública pelo DNIT para a ferrovia Transnordestina, que: o DNIT atuou na fase declaratória; a fase executória foi conveniada com os Estados, havendo a informação de que o DNIT de Brasília aferia os cálculos, o que parece ser pouco provável, considerando a quantidade de processos em cada Estado e o pouco tempo em que transcorreu todo o processo, menos de dois anos; no Piauí, foi dispensada a perícia judicial para o contraditório, tendo sido substituída pela repetição da avaliação no caso de não concordância com o valor; a fase executória transcorreu completamente no Judiciário, em nome da celeridade e da garantia do contraditório; sob a alegação de delegação de competência para o Governo do Estado, o polo ativo da desapropriação passou a figurar como a União representada pela Procuradoria Estadual; o critério identificado foi o preço justo pago previamente, sendo este definido como o valor de mercado – porém, o bem da agricultura familiar, em regra, não está no mercado. Ainda, a visão do avaliador não consegue aferir os usos dados aos bens desapropriados; em regra, a área onde se realiza a agricultura familiar é vista como área não explorada, até mesmo para aquelas que dispõem de benfeitorias que atestam a exploração da terra,

14 Trechos: Trindade-Divisa PE/PI e Salgueiro-SUAPE.

como o caso da terra destocada. O resultado está na produção de valores irrisórios para a desapropriação referentes à agricultura familiar.

### 1.3. Desapropriação por DUP para fins ambientais

A organização das informações constantes dos diários de campo foi feita em mapas analíticos. por meio de leitura vertical dos mapas analíticos, enfocamos na macrocategoria da desapropriação por utilidade pública para fins de proteção ambiental relacionada às subcategorias: Unidades de Conservação, órgãos de proteção ao meio ambiente e consolidação territorial. Após a análise de cada uma dessas categorias por meio de subcategorias, utilizamos a leitura horizontal para demonstrarmos a relação entre elas nos achados da pesquisa.

O conceito de UC (Unidade de Conservação) é dado pela Lei nº 9.985/2000, que institui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sendo estas definidas como o espaço territorial e seus recursos ambientais com características naturais relevantes, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Sua criação deve se dar nas seguintes etapas: 1) análise técnica da demanda pela criação da UC, demanda esta que pode partir da sociedade civil, da comunidade científica e/ou de órgãos públicos; 2) estudos técnicos com o levantamento dos meios natural, socioeconômico, cultural e fundiário; 3) elaboração de proposta preliminar de limites e de categoria da Unidade de Conservação; 4) etapa consultiva, onde a proposta preliminar é apresentada e discutida junto à sociedade por meio de consultas públicas; 5) elaboração da proposta final pela equipe técnica do ICMBio com base nas informações e solicitações reunidas e analisadas; 6) encaminhamento da proposta de UC Federal ao MMA (Ministério do Meio Ambiente) para a realização de análises técnicas e jurídicas complementares, bem como consultas a outros órgãos; e 7) encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo para que ele assine e publique no Diário Oficial o decreto de criação da Unidade de Conservação.

Como se pode notar, a desapropriação e sua consequente indenização não estão dentro das etapas de criação da UC, sendo este, portanto, um assunto a ser tratado posteriormente ao decreto de criação da UC. Além disso, a Lei do SNUC dispõe que as categorias de UC Estação Ecológica e Reserva Biológica não são obrigadas a fazer a referida consulta pública na sua criação.

No que tange à classificação das Unidades de Conservação no Brasil, o SNUC divide-as em dois grupos: Unidades de Proteção Integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre) e Unidades de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural).

Há tipos de UCs que não demandam desapropriação, como o caso das Áreas de



Preservação Ambiental, as APAS, o que leva a um outro tipo de classificação, tomando como referência propriedade, posse e domínio: 1) as Unidades de Conservação de posse e domínio público, onde as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. É o grupo com mais UCs: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Floresta Nacional e Reserva de Fauna; 2) as UCs que podem ser constituídas por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da área com as atividades privadas. Caso isso não aconteça, a área deve ser desapropriada. São elas: Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre; 3) as que são constituídas por terras públicas ou privadas, mas com restrições à utilização da propriedade privada, respeitando os limites constitucionais. São as Áreas de Proteção Ambiental e a de Relevante Interesse Ecológico; 4) as Unidades de Conservação de domínio público, mas com uso de populações tradicionais, com desapropriação obrigatória (Reserva Extrativista) ou quando necessária (Reserva de Desenvolvimento Sustentável); e 5) a UC de apenas área privada: a Reserva Particular do Patrimônio Natural.

No Piauí, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável são minoria, tanto no que tange à área quanto em termos numéricos. Já as UCs de Proteção Integral somam mais de um milhão de hectares, o Parna Serra das Confusões tendo a maior parte dessa área, com 502.411,00 ha (MENDES, 2008).

Segundo informações da Coordenadora Regional do ICMBio em Parnaíba-PI, nesse Parque Nacional, a área do primeiro decreto foi indenizada e a área da ampliação está sendo negociada com o Estado, pois as terras são devolutas. Quanto às demais UCs de Proteção Integral no Piauí, a situação mais complicada está no caso do Parque Nacional da Serra da Capivara, cujo processo se arrasta desde 1986, quando foi dado início à desapropriação, mas, efetivamente, proprietários estão impedidos de fazer uso direto da área desde 1979, quando foi criada a UC.

No que se refere à forma de criação das Unidades de Conservação no Piauí, tais dificuldades implicaram em mudanças desde quando o ICMBio passou a ser responsável por esse tema. Segundo o funcionário do ICMBio que já trabalhava no IBAMA quando o ICMBio foi instituído, em 2007, as UCs no Piauí eram criadas sem levar em consideração os recursos disponíveis para a efetivação das indenizações. Porém, a partir da criação do ICMBio, a indenização passou a ser levada em conta para criação de UCs e, atualmente, já não são criadas mais Unidades de Conservação, principalmente as que exigem deslocamento compulsório, sem a avaliação dos custos envolvidos para possibilitar o pagamento das indenizações. Isso tem dificultado a criação de UCs, que diminuiu tanto numericamente quanto territorialmente, sendo mais criadas, atualmente, as Unidades de Uso Sustentável e com uma área reduzida. Convém discutir, então, se a diminuição da criação de Unidades de Conservação é prejudicial ao meio ambiente local. Para isso, é preciso lembrar que 10,86% da área do Estado do Piauí já é ocupada por UCs (MENDES, 2008).

A criação de uma Unidade de Conservação é, sem dúvida, uma forte barreira para a destruição do ambiente naquele local, mas isso não quer dizer que quanto mais UCs

existirem, mais conservada estará a natureza. Primeiramente, é preciso lembrar que, em grande parte dos ambientes, a conservação se dá não pela gestão de uma UC, mas pela dinâmica existente entre comunidade tradicional e território local. Nesses casos, a existência de uma Unidade de Conservação, sobretudo de Proteção Integral, seria mais prejudicial do que sua inexistência, pois quebraria a linha histórico-cultural que permeia a relação entre ser humano e meio, caracterizada pelo baixo impacto ambiental das ações tradicionais e pelo fornecimento de meios de subsistência e de relações sociais.

Na categoria “órgãos de proteção ao meio ambiente”, temos o SISNAMA, o sistema nacional de meio ambiente, determinado na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, que cria o sistema com órgão Federal, órgão Estadual e órgão Municipal: IBAMA, ICMBio, MMA; órgãos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Quanto à categoria da consolidação territorial, esta consiste na regularização fundiária que tem como resultado a consolidação dos limites territoriais da UC, ou seja, é pela consolidação territorial que a Unidade de Conservação passa a ter efetivamente seu espaço territorial, visto que, nesse momento, já foram indenizados todos os que viviam nesse espaço.

Assim, quanto a essa categoria, tem-se como principal representante a regularização fundiária que cuida da identificação e transferência do domínio ou da posse dos imóveis contidos no interior do perímetro decretado de cada UC ao Instituto. Dentre as ações, destaca-se a desapropriação de imóveis rurais, indenização de posses e obtenção da gestão das terras públicas Federais e Estaduais inseridas nas UCs Federais.

Na macrocategoria “critérios de avaliação”, foram encontradas as categorias: indenização, realocação da população, processo e legislação. Devido à intensa interdependência entre elas nos achados, foram analisadas diretamente por meio de leitura horizontal.

O Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, dispõe sobre a desapropriação por declaração de utilidade pública de modo geral, enquanto a Instrução Normativa do ICMBio nº 2 de 2009 é mais específica. Esta trata dos procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em Unidades de Conservação Federais de domínio público, define a observação das normas da ABNT e, subsidiariamente, as normas técnicas de outros entes Federais que lidem com avaliação de imóveis rurais para o processo de avaliação até que o ICMBio elabore normas próprias.

Na Lei do SNUC, há também referência à indenização, segundo a qual as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. Mas, até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas



normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações, com as condições de permanência definidas em regulamento.

É importante destacar, também, a temática sobre a caducidade do decreto de criação de UC e a declaração de utilidade pública. Conforme disposto no art. 10 do Decreto-Lei sobre desapropriação por utilidade pública, a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente depois de um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração. Porém, essa disposição está sendo desconsiderada diante da morosidade de se resolver o processo, segundo o funcionário do ICMBio que trabalha no IBAMA, por causa de necessidades básicas, como a de expedir os documentos dos moradores da região.

O que se pode aferir desse dispositivo é que, após cinco anos da declaração de utilidade pública no decreto, este caducará, perdendo a validade e sendo necessário o decurso de um ano para declarar novamente a utilidade pública do mesmo imóvel. Porém, há a interpretação do Procurador-Chefe nacional do ICMBio, Daniel Otaviano de Melo Ribeiro (2011), o qual apresenta que a caducidade do decreto expropriatório não é uma garantia para o proprietário de imóveis inseridos em UCs, mas uma penalidade, e que ela não pode extinguir uma UC, sendo a desapropriação de áreas privadas uma imposição legal, advinda da legislação ambiental, e é independente e assessória a declaração de utilidade pública.

Porém, com esse argumento, o procedimento estabelecido pelo Decreto-Lei nº 3.365/41 é afastado no caso da desapropriação para consolidação territorial de Unidades de Conservação, concluindo-se, assim, que a declaração que legitime a desapropriação é de outro tipo diverso da utilidade pública, ou seja, o fundamento de criação de uma UC não é a declaração de utilidade pública, mas a própria proteção ambiental nela proposta.

Seguindo essa posição, é possível explicar, então, porque, no caso do Piauí, os decretos de criação de três Unidades de Conservação de Proteção Integral não declaram expressamente utilidade pública, apesar de poderem ser encaixados nos critérios da alínea “k” do artigo 5º do referido Decreto-Lei. Os Decretos de criação das UCs Parna Serra da Capivara, Parna Sete Cidades e Estação Ecológica Uruçuí-Una nem mesmo determinam a desapropriação, sendo os dois primeiros regidos pelo Código Florestal e fazendo menção à beleza natural dos locais, enquanto o último Decreto não menciona legislação nem característica do lugar. Sendo assim, permanece em aberto o que legitima a criação de uma Unidade de Conservação.

Foi possível constatar que: no Parque Nacional de Sete Cidades, a área é toda regularizada; no Parque Nacional da Serra da Capivara, ainda existem famílias que não foram indenizadas, mas foram levantados todos os moradores e as benfeitorias para





efeito de indenização; a Estação Ecológica de Uruçuí-Una foi criada em terra doada pelo Estado, na qual há moradores, que não foram indenizados; no Parque Nacional da Serra das Confusões, a área do primeiro Decreto foi indenizada e a área da ampliação está sendo negociada com o Estado, pois as terras são devolutas; no Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba, o levantamento fundiário e a demarcação começaram recentemente.

### 1.3.1. Processos e critérios de valoração

A criação do Parque Nacional Serra da Capivara, localizado nos Municípios de Brejo do Piauí, São Raimundo Nonato, João Costa e Coronel José Dias, deu-se por meio do Decreto-Lei nº 83.548, de 5 de junho de 1979, pelo extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal-IBDF, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Agricultura. Segundo este decreto, a área do Parque tem aproximadamente 100.000 ha e foi demarcada como sendo de preservação permanente pelo Decreto nº 99.143/1990, estando sujeita ao Código Florestal de 1965 e, agora, ao Novo Código Florestal.

Em 1999, após 20 anos da criação do PARNA, o IBAMA propôs uma Ação Civil Cautelar Preparatória inominada *Inaudita Altera Pars*<sup>15</sup> contra 151 pessoas, que eram proprietários, posseiros, ocupantes, donos de benfeitorias, residentes nos Municípios de São Raimundo Nonato, Canto do Buriti e São João do Piauí. Na petição inicial, o IBAMA relata que as pessoas na área que abrangia o Parque Nacional tiveram que abandonar e/ou tiveram restringido o uso da terra, onde possuíam benfeitorias, praticavam agricultura, pecuária ou dela tiravam seu sustento. Quando foi criada a UC, o extinto IBDF fez um levantamento preliminar das propriedades, posses, benfeitorias, ocupações existentes e chegou a pagar o valor calculado de boa parte de algumas delas, inclusive com a cessão do direito de posse e/ou da propriedade, ficando os demais dependentes de comprovação de seus direitos e, ainda, da existência de verbas para realizar o pagamento.

O IBAMA apresentou a pretensão de continuar a regularizar essa situação com a promoção da ação para requerer o depósito em juízo do valor de R\$ 500.000,00 como medida preparatória de uma ação ordinária principal indenizatória/compensatória das benfeitorias, posses, propriedades, entre outros, para aquisição da propriedade, posse, ocupações e benfeitorias, entre outros, tudo conforme os levantamentos realizados anteriormente e em fase de atualização, com a importância já empenhada.

O Juiz da 3ª Vara da Justiça Federal no Piauí logo deferiu a liminar pretendida, reconhecendo a insatisfação social no Parque, ao mesmo tempo em que o reconheceu como patrimônio da humanidade. Apontou a necessidade de indenização por parte do Estado, não sendo justo que apenas os mais desfavorecidos sejam despojados de seu patrimônio reduzido – a terra – na defesa do patrimônio da Humanidade e disse, ainda, que, devido

<sup>15</sup> Essa ação civil é inominada porque o Código de Processo Civil não atribui nome, mas, sim, o proponente da medida, que a determinou como “*Inaudita Altera Pars*” por não necessitar que seja ouvida a outra parte pela sua natureza liminar. É também preparatória, porque antecede a propositura da ação principal.





o encerramento do exercício financeiro há menos de um mês (à época), reconheceu-se que, perdida essa oportunidade, garantia nenhuma poderá ser dada aos requeridos de que no ano seguinte novo recurso seria disponibilizado.

Após a decisão, houve manifestação de dois advogados que apontaram dois problemas principais: que os valores colocados à disposição dos requeridos são insuficientes e que o IBAMA depositou o valor citado sem demonstrar os devidos valores atualizados. O primeiro advogado citou apenas sete pessoas dentre seus representados, cujas indenizações somadas ultrapassam o valor de R\$ 500.000,00, indicando, assim, que este valor é insuficiente, e solicitando a desconsideração da proposta vigente para que fossem discutidos os reais valores da indenização. O segundo advogado apontou que foram realizadas benfeitorias necessárias e úteis para a sobrevivência de parte dessas famílias ainda residentes em suas áreas, solicitando a determinação ao IBAMA de apresentação dos valores atualizados das terras e benfeitorias cadastradas na época, bem como realização de novo levantamento das benfeitorias de cada proprietário, dada a existência de novas benfeitorias ao longo desses anos e a existência de proprietários que nunca tiveram suas terras e benfeitorias levantadas.

Houve, então, nova decisão do Juiz, em março de 2001, na qual ele lista 77 requeridos que discordaram dos valores apresentados, dizendo que mais da metade do total manifestou discordância. Diante disso, apontou a necessidade de produção de prova pericial, nos autos principais, uma vez que, nessa ação cautelar, só estava em questão a decisão sobre a procedência ou não do depósito efetuado. Em 2003, julgou extinto o feito sem julgamento de mérito pelo fato de ter sido satisfeita a única pretensão deduzida em juízo, que era a autorização para depósito, além do fato de a decisão liminar não poder ter seu conteúdo revertido. O depósito, desde então, passou a ser vinculado à ação principal, que data de 14 de janeiro de 2000.

A ação ordinária principal de 2000 teve início com a petição inicial do IBAMA, logo que foi confirmada a autorização para o depósito do valor que havia proposto. Durante o processo, houve contestações de várias pessoas insatisfeitas com os valores apresentados. Em 2003, o maior proprietário de terras no âmbito do Parque Nacional manifestou-se individualmente<sup>16</sup> no processo para propor ao IBAMA a indenização que receberia pela perda de sua propriedade. Apontou como argumentos que seu imóvel, denominado “Gongo”, foi avaliado por técnicos do INCRA em 1989 pelo valor de NCZ\$ 80,00 (oitenta cruzados novos) por hectare, valor que, hoje, sendo aplicada tabela de conversão da moeda, corresponderia a R\$ 124,97 por hectare. Desejava, então, solucionar a questão, propondo que a indenização da área de 7.400 ha de que era proprietário fosse feita na base de R\$ 25,00 por hectare.

O IBAMA se manifesta no início de 2004, dizendo que o requerente já havia demandado sobre o mesmo tema em 1993, sendo que, na ocasião, o Juiz Federal da 1ª Vara decidiu

<sup>16</sup> O mesmo já havia se manifestado em discordância dos valores encontrados pelo órgão, mas em requerimento coletivo feito ainda no processo de 1999, por meio de advogado que representava todos.

pela improcedência da mesma, justificando que não há que se falar de indenização sem a concretização da desapropriação. O órgão ambiental argumentou que inexistia decreto expropriatório da área do PARNA Serra da Capivara, pois os Decretos de 1979 e de 1990 citados não se referem à desapropriação ou expropriação. Concluiu afirmando que não há ação expropriatória, pois a presente ação correspondia ao pagamento de benfeitorias dos posseiros e moradores da região e acusando-o de litigância de má-fé.

O referido proprietário respondeu citando, além do Decreto de criação do Parque e do de declaração de preservação permanente, a Lei nº 4.721, de 15 de setembro de 1965, que refere aos parques nacionais, Estaduais e Municipais, e, no seu artigo 5º, dispõe que é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criadas pelo Poder Público. Segundo ele, foi nesse dispositivo que a União se apoiou para imitir-se na posse de seu imóvel, impedindo-o de torná-lo produtivo e fazê-lo cumprir a sua função social, já que estava impossibilitado de exercer sobre ele seu domínio. Contestou a decisão em que foi julgado improcedente, dizendo que não tinha a utilização normal do imóvel. Por isso, teria direito à indenização, já que não perdeu o domínio, apenas a posse.

Continuando sua argumentação, apontou a contradição do IBAMA em ingressar com uma Ação Cautelar Preparatória, apesar do trânsito em julgado do seu caso, no qual não teria direito à indenização. Destacou, com as próprias palavras do IBAMA na petição inicial, que o objetivo dessa ação era preparar uma nova ação indenizatória para aquisição da propriedade. Foi o órgão ambiental que propôs a aquisição de todos os direitos incidentes, e até mesmo pediu a designação de perícia judicial. O proprietário lembrou sua contestação, situação na qual também requereu a perícia, requerimento este apoiado pelo Ministério Público Federal.

Ademais, disse que a própria União reconhece sua propriedade sobre o imóvel, pelo que foi autuado por falta de pagamento do ITR – Imposto Territorial Rural. Denotou, ainda, que outros na mesma situação receberam indenização, então questionou o porquê de somente ele não ter direito à indenização, estando em idêntica situação em relação aos demais. Requereu, portanto, que o pedido relativo à litigância de má-fé fosse indeferido e que fosse determinada a perícia judicial.

Depois disso, o MPF se manifesta, lembrando a ação movida em 1993 pelo referido proprietário contra o IBAMA, dizendo que a decisão que dela decorreu e transitou em julgado não gerou coisa julgada material<sup>17</sup>, já que o requerente não logrou êxito pela não concretização da desapropriação. Assim, requer perícia judicial que determine o valor de sua propriedade e o indeferimento do pleito da autarquia, concordando, então, com o proprietário. Sendo comprovada a propriedade por parte do autor e a desapropriação propriamente dita, faz-se necessário o pagamento de indenização pelo IBAMA, conforme entende o MPF.

<sup>17</sup> O fato de não ter sido gerada coisa julgada material é importante para que o objetivo da ação seja apreciado. No Direito brasileiro, se houver coisa julgada material, não há possibilidade de a matéria em questão ser apreciada novamente.



Em 2005, há uma decisão do Juiz Federal, a qual apresenta que o litígio resultou em quatro situações distintas: 1) demandados que, citados validamente, não apresentaram contestação; 2) demandados que, citados validamente, apresentaram contestação e requereram diligência no prazo legal; 3) demandados que firmaram acordos com a parte demandante, pondo termo à lide com relação aos mesmos; e 4) demandados que ingressaram com ações autônomas.

O juiz dividiu o primeiro grupo em três: a) réus citados por edital e que não contestaram nem têm representação nos autos – é o maior grupo, com 87 pessoas; b) réus citados por edital que apresentaram instrumento procuratório, mas não contestaram, com 13 pessoas; e c) réus citados pessoalmente e que não contestaram – 11 pessoas.

Baseado nessa divisão, o juiz determinou que os autos fossem desmembrados, formando-se três novos processos, onde cada um dos feitos corresponderá a um dos subgrupos anteriores. Nos autos do processo principal apenas permanecerão os nomes daqueles que apresentaram contestação, retirando, assim, o nome de 19 pessoas que tiveram seus acordos homologados. Assim, a ação inicial ficou com 22 pessoas.

Após outras manifestações, houve, em 2006, uma audiência de instrução e julgamento, na qual estavam presentes os advogados, os procuradores, analista ambiental, assistentes técnicos, peritos, além de sete demandados, a fim de resolver a questão por meio de conciliação. Porém, restou frustrada a tentativa de conciliação quanto a dez demandados, em razão de não constar qualquer proposta em concreto de valores, a título de indenização. Quanto a esses, o IBAMA se comprometeu a realizar, no prazo de 90 dias, um laudo de avaliação recente, considerando as benfeitorias, caso existentes, nos imóveis respectivos.

Quanto ao proprietário com a maior extensão de terras, também restou frustrada a tentativa de conciliação, em razão de haver outro processo em que ele questionava o valor da indenização, pretensão essa contrariada pelo IBAMA, insurgindo inclusive contra o título de domínio, motivo pelo qual o processo foi suspenso para que, em um ano, fossem decididos todos os incidentes e demais questões. A outros também foi determinado que o processo fosse suspenso por 90 dias, para que os autos fossem remetidos ao contador para atualizar os valores apresentados pelo IBAMA, a título de indenização das benfeitorias.

Em agosto de 2006, foi apresentada uma tabela com dez nomes, listando os valores atualizados pelo contador, e vários desses nomes aceitaram seus respectivos valores.

No início de 2007, o já citado proprietário pediu reconsideração da determinação de suspensão do processo, feita na audiência de instrução e julgamento, afirmando que houve um equívoco, já que não existiria qualquer outro processo em andamento questionando o valor da indenização. Informou que há muito tempo havia movido ação contra a União para obter a indenização de seu imóvel, mas esse processo foi encerrado sem fazer coisa julgada material.

Em maio de 2007, foi concluído o relatório de vistoria prometido pelo IBAMA, a qual foi realizada entre os dias 2 e 5 de julho de 2007. A área vistoriada corresponde ao Parna na porção que abrange os Municípios de Coronel José Dias, João Costa e Brejo do Piauí. Os analistas ambientais, incluindo a atual coordenadora regional do ICMBio, apresentaram o problema afirmando que, durante o reconhecimento da área que abrange o Parque, foram identificadas várias famílias que se instalaram há muitos anos no local, desenvolvendo práticas de subsistência, mas que, com a implantação efetiva do PARNA, foram obrigadas a abandonar suas benfeitorias e instalações, deixando de exercer suas práticas agrícolas e pecuárias.

Apontaram, também, que alguns tiveram suas benfeitorias indenizadas e desocuparam as terras, enquanto que outros permaneceram dentro da Unidade de Conservação ou em suas cercanias, desenvolvendo suas atividades em constante conflito com a administração do Parque, que diz é preciso manter a área isenta de animais domésticos e de atividades produtivas e/ou ocupação humana, conforme a Lei.

Para realizar a vistoria, primeiro foram identificados os proprietários dos imóveis listados pelo Juiz a serem vistoriados para a visita às áreas cujos proprietários atenderam ao chamado de acompanhar as vistorias e, posteriormente, apresentaram suas certidões atualizadas até outubro de 2006. Assim, apenas os que apresentaram suas certidões junto ao IBAMA tiveram suas propriedades e benfeitorias avaliadas.

Em 2008, a Procuradoria do IBAMA considerou esse Relatório de Vistoria, que foi anexado ao processo pelos requeridos, um documento apócrifo<sup>18</sup>, solicitando a parte autora que reapresentasse cópia autenticada desse relatório. O advogado dos interessados se manifestou afirmando que o referido relatório foi fornecido a eles pela Equipe técnica do IBAMA como informação extraoficial. Na época, a Comissão técnica informou que tinha remetido o documento à Procuradoria do IBAMA, a qual deveria juntar aos autos do processo. Decorrido quase um ano, decidiram os próprios expropriados juntar o documento ao processo, a fim de que a Justiça tomasse conhecimento e para que os expropriados, sabendo os valores da indenização oficialmente, possam acordar com o IBAMA e receber suas indenizações. A procuradoria do IBAMA manifesta-se novamente, a fim de desentranhar as folhas correspondentes ao relatório, visto se tratar de informação extraoficial e o fato de o relatório mencionar nomes que não estão no processo.

Enquanto isso, o proprietário com maior área expropriada continuou a se manifestar: por duas vezes em 2009, ele pediu a realização da perícia. Então, em agosto de 2009, um Juiz Federal decidiu ser imprescindível a prova pericial, para avaliar os valores devidos àqueles que não fizeram acordo com a parte autora. Lembrou que o juiz condutor do feito já havia determinado a realização da perícia, nomeando o perito judicial, mas posteriormente determinou a suspensão deste, até a citação de todos e passado o prazo de contestação.

<sup>18</sup> Documento apócrifo é aquele que, juridicamente, tem sua legitimidade afetada pelo fato de não ter conhecida sua origem, por não ser identificado ou não possuir autenticação.



Devido ao ajuizamento de ação contra o perito nomeado, o Juiz nomeia outro perito para substituí-lo como perito oficial do feito.

Após isso, houve, no processo, a apresentação dos quesitos e dos assistentes técnicos, o questionamento quanto ao valor dos honorários do perito, a substituição do IBAMA pelo ICMBio e ainda pedido do perito de prorrogação do prazo de entrega dos laudos. Finalmente, em 09 de maio de 2012, são apresentados os laudos de avaliação de 11 imóveis cujos proprietários não haviam acordado com o IBAMA/ICMBio.

Primeiramente, o perito apresentou um Laudo de Avaliação – Relatório Geral, no qual apresentou como objetivo a determinação técnica do preço de mercado de imóveis rurais, no entorno e no âmbito do Parque Nacional Serra da Capivara, incluindo as terras, recursos naturais e benfeitorias. É nesse relatório geral que ele apresentou de forma conjunta os métodos e parâmetros utilizados para a realização dos laudos individuais.

A metodologia aplicada está baseada na ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, na NBR 14.653-1 – Avaliação de Bens – Parte 1: Procedimentos gerais (Abril/2001) e na NBR 14.653-3 – Avaliação de Bens – Parte 3: Imóveis Rurais (Junho/2004). A avaliação obedeceu às seguintes etapas: 1) Reconhecimento do perímetro com a referência do memorial descritivo; 2) Elaboração do Mapa Georreferenciado do Parque; 3) Reconhecimento das áreas desapropriadas dentro do Parque; 4) Reconhecimento das áreas desapropriadas no entorno do Parque; 5) Vistoria do imóvel com o LVA – Laudo de Vistoria e Avaliação da época do IBDF (sem assistente técnico); 6) Vistoria do imóvel com assistente técnico; 7) Vistoria de rudimentos de benfeitorias em imóveis para reedição de valores constantes nos LVAs do IBDF; 8) Localização dos imóveis dentro e no entorno do Parque; 9) Pesquisa de preço de mercado de imóveis rurais, nas microrregiões de influência na área do Parque e seu entorno; e 10) Elaboração de Laudo de Avaliação – Relatório Geral.

A base cartográfica utilizada está em mapas dos Municípios de São Raimundo Nonato, João Costa, Coronel José Dias e Brejo do Piauí. Para conferência, foi utilizado GPS e, como referência, o memorial descritivo do PARNA. O tipo de vegetação foi identificado por imagem de satélite, enquanto as unidades de solo foram identificadas por relatórios e mapas da Embrapa, por observações diretas nas visitas e por estudos geológicos, geomorfológicos e de hidrologia, tudo isso feito primeiramente de forma global e depois individualizada por propriedade.

Os valores encontrados estão entre os anos de 1996 a 2005, os quais foram tratados e homogeneizados<sup>19</sup> para o ano 2000, ano intermediário. A homogeneização obedeceu à fórmula:  $x = \frac{VTN}{TDA_1} \times TDA_2$ , onde X é o valor determinado para o ano 2000, **VTN** é o Valor da Terra Nua por hectare no mês/ano amostrado, **TDA<sub>1</sub>** é o valor do **TDA** no mês/ano

<sup>19</sup> Homogeneização aqui se refere a um processo que busca uniformizar as amostras obtidas com o imóvel que está sendo avaliado, encontrando o valor básico para o ano determinado, mesmo utilizando amostras de anos anteriores e posteriores a este ano escolhido.

amostrado e  $TDA_2$  é o valor do TDA no ano 2000. O tratamento estatístico utilizou média simples, média homogeneizada, desvio padrão, variância, graus de liberdade e intervalo de confiança, a partir do qual se obteve o valor básico por hectare, para o ano 2000.

Há, ainda, o ajuste de valores, baseado nos critérios de localização do Parque, aptidão agrícola, como fatores fundamentais, funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação para benfeitorias e culturas existentes à época da avaliação feita pelo IBDF.

O perito utilizou a Nota Agronômica, cuja tabela também é a utilizada pelo INCRA. e, por meio desta, multiplicou o fator de correção encontrado em função da localização, acesso e as classes de capacidade de uso do imóvel pelos percentuais estimados de cada classe de capacidade de uso dos solos. Adicionalmente, há um ajuste por Município, levando-se em conta o potencial irrigável, a energia e a distância do Município em relação ao PARNA.

Quanto às benfeitorias, o perito as dividiu em não reprodutivas e reprodutivas<sup>20</sup>. Para as não reprodutivas, o método utilizado foi o do custo de reposição dos materiais e serviços, elaborado pelo IBDF e atualizado pela perícia para o ano 2000. Já as benfeitorias reprodutivas foram validadas pela perícia, tendo como referência os valores atribuídos na avaliação do requerente e atualizados para o ano 2000.

Através da pesquisa de valores e com base no método utilizado, foi encontrado o valor básico de R\$ 82,83 por hectare de terra nua, nos Municípios limitantes. Considerando a localização dos Municípios, o seu potencial irrigável, energia e desenvolvimento das sedes dos Municípios, aplicaram-se fatores valorizantes correspondentes cada um deles em cima do valor básico, para encontrar o valor corrigido.

A partir do valor corrigido por Município e aplicando-se o fator desvalorizante da Nota Agronômica, chegou-se, por fim, aos valores por classe de solo para o Município de São Raimundo Nonato, João Costa, Brejo do Piauí e Coronel José Dias, resultando nas figuras a seguir:

Partindo desse laudo geral, o perito elaborou 11 laudos individuais de avaliação, contemplando aqueles requeridos que continuaram protestando contra os valores anteriormente apresentados pelo IBAMA. Escolhemos quatro desses laudos para analisarmos a forma como foram avaliados e a mudança ocorrida quanto aos valores.

20 A distinção apresentada nos laudos entre benfeitoria reprodutiva e não reprodutiva é também utilizada nas avaliações do INCRA, porém, não consta na ABNT referente à avaliação de imóveis rurais, onde há outra classificação das benfeitorias em três grupos: a) produção vegetal (culturas); b) construções (exemplos: casa, galpão, cercas) e instalações (exemplos: rede de energia elétrica, rede de distribuição de água); e c) obras e trabalhos de melhoria das terras.

**Tabela 5 – Quadro resumo dos laudos Parque Nacional Serra da Capivara**

	Laudo de Avaliação – Proprietário 1	Laudo de Avaliação – Proprietário 2	Laudo de Avaliação – Proprietário 3	Laudo de Avaliação – Proprietário 4
Nome dos Imóveis e localização	Olho D'Água da Boa Vista – Municípios de Coronel José Dias e João Costa	Vereda do Geraldo e Vereda do Evaristo (São João Vermelho)	Gleba do Recanto – Município de Coronel José Dias	Gongo – Município de João Costa
Localização quanto ao PARNA	No âmbito do Parque	Dentro e no entorno	No entorno do Parque	No âmbito do Parque
Área encontrada	39, 9298 ha	172,0079 ha e 105,0049 ha: total de 277,0128 ha	36,0664 ha	7.451, 0390 há
Perímetro	2.811,42 m	6.001, 36 m e 4.103,57 m: total de 10.104,93 m	6.244, 66 m	34.236,51 m
Localização	Boa	Boa	Boa	Boa
Vegetação	Predomina caatinga arbustiva baixa, complementada com caatinga arbórea densa	Predomina caatinga arbustiva baixa, complementada com caatinga arbórea densa	Predomina caatinga arbustiva baixa, complementada por caatinga arbórea densa	Predomina caatinga e transição cerrado/ caatinga
Relevo	Plano: 60% do imóvel Suave ondulado: 10% do imóvel Ondulado: 30% do imóvel	Plano: 50% dos imóveis Suave ondulado: 10% dos imóveis Ondulado: 40% dos imóveis	Plano: 70% do imóvel Suave ondulado: 10% do imóvel Ondulado: 20% do imóvel	Plano: 60% do imóvel Suave ondulado: 10% do imóvel Ondulado: 30% do imóvel
Classe de capacidade de uso da terra/ capacidade de uso do solo	Grupo A – Classe IV – 80 % – 31, 9438 ha Grupo C – Classe VIII – 20% – 7, 986 ha	Grupo A – Classe IV – 50 % – 138,5064 ha Grupo C – Classe VIII – 50% – 138,5064 ha	Grupo A – Classe IV – 80 % – 28, 8531ha Grupo C – Classe VIII – 20% – 7,2133 ha	Grupo A – Classe III – 20% – 1.480,00 ha e Classe IV – 50 % – 2.220,00 ha Grupo C – Classe VIII – 30% – 3.700,00 ha

Valor da Terra Nua (para o ano	R\$ 1.990,34	R\$ 12.036, 21	R\$ 1.768,00	R\$ 335.072,00
Valor das Benfeitorias (para o ano 2000)	0	Grupo C – Classe VIII – 20% – 7,2133 ha	Grupo A – Classe III – 20% – 1.480,00 ha e Classe IV – 50 % – 2.220,00 ha	
Valor das Benfeitorias (para o ano 2000)	0	0	R\$ 18.479, 93	R\$ 10.781,72

Os demais dados, como base cartográfica, forma de identificação dos tipos de vegetação e das unidades de solos, roteiro de acesso, descrição dos Municípios, entre outros, são semelhantes, havendo poucas diferenças entre os laudos, apenas aquelas ligadas à caracterização do imóvel, já apontadas na tabela anterior, e no que tange à metodologia aplicada.

Nos laudos onde havia benfeitorias segundo o LVA de 1987 (dentre os quatro apresentados, apenas o 3 e 4 ), foram feitas também vistorias de rudimentos de benfeitorias não reprodutivas antes existentes nos imóveis.

Além disso, nos três primeiros laudos aqui apresentados, não houve a presença de assistente técnico por parte do requerido, mas apenas do requerente, a Equipe de Vigilantes do PARNA. Apenas o assistente técnico do Proprietário 4 se fez presente na avaliação do seu respectivo imóvel, dando a possibilidade, por exemplo, de elaboração da Planta do seu imóvel, enquanto os outros apenas produziram croqui de localização dos imóveis, com base no memorial descritivo de cada um.

Apresentando um pouco da conjuntura que envolve esses sujeitos dentro do processo, temos que o 1, segundo os LVAs do IBDF do ano de 1987, não residia no imóvel, não sendo ocupante primitivo, mas tem 27 anos de ocupação deste imóvel. Na época, teve seu paradeiro ignorado, e as informações prestadas ao então IBDF foram dadas por seu irmão. Manifestou-se, ainda, no primeiro processo, por meio da contestação coletiva feita por advogado em nome de todos em março de 2000. Após isso, representado pelo mesmo advogado, não realizou acordo na audiência de instrução, até que fossem apresentados pelo IBAMA valores concretos para indenização.

Pelo que se vê do seu laudo, o valor apresentado é o menor dentre os 11 laudos devido ao fato de não haver benfeitorias na avaliação administrativa, sendo apenas a terra nua, com cerca de 40 ha. Apesar de o imóvel ser localizado em duas cidades, a avaliação da terra foi feita com base nos parâmetros específicos para o Município de Coronel José Dias,





fato que não muda o resultado dos cálculos para encontrar o valor da terra nua, já que os valores por classe de solo do Município de João Costa (outro Município onde também está localizado o imóvel) são os mesmos do Município de Coronel José Dias.

A avaliação quanto à capacidade de uso das terras foi baixa, já que, apesar de ter grande parte da sua terra no grupo A, a classe atribuída foi a menor dentro desse grupo (Classe IV), além de ter 20% do imóvel em terras do grupo C, de menor valor ainda, também na menor classe (Classe VIII).

Quanto ao Proprietário 2, que também se manifestou juntamente com o 1, representado pelo mesmo advogado na audiência de instrução e julgamento em 2006, não houve conciliação e, como resultado, foi realizada vistoria técnica, pela qual foi elaborado, em 2007, o já mencionado Relatório de Vistoria Técnica. Como dito anteriormente, o valor da avaliação de seus imóveis foi de R\$ 13.850,00, sendo esse valor apenas relativo à terra nua, pois não existiam benfeitorias. Assim, o valor praticamente não mudou em comparação com o laudo mais recente, já que neste também não foram achadas benfeitorias e o valor da terra nua foi de R\$ 12.036,21, para o ano 2000.

O Proprietário 3 era ocupante primitivo de seu imóvel, com cinco anos de ocupação na época da realização do seu LVA, em 1987. Não residia no imóvel, mas nove pessoas de uma mesma família residiam nele. Ele se manifestou, assim como os outros, na contestação coletiva, ainda no processo iniciado em 1999. Como é falecido, foi representado na já citada audiência de 2006 por seu filho, ocasião em que o processo foi suspenso para a apresentação de valores das benfeitorias atualizados pelo contador. Esse valor atualizado passou de R\$ 7.063,90 em 2001 para R\$ 10.552,80 em 2006, o qual foi corrigido novamente em 2008 para R\$ 11.225,19. No último laudo, há uma boa diferença em relação ao valor das benfeitorias, visto que o valor de R\$ 18.479,93 está estimado para o ano 2000, mais do que o dobro do que foi colocado pelo IBAMA em 2001.

No que tange à terra nua, a avaliação foi semelhante ao imóvel do Proprietário 1, tanto em termos proporcionais quanto referente aos grupos e classes de uso de solo encontrados, não sendo tão bem valorizada a terra, cujo valor não fez muita diferença no valor total da indenização, que foi de R\$ 20.248,77.

No que se refere ao Proprietário 4, como já visto, durante todo o processo este esteve atuante, em todos os espaços cabíveis, contestando e se defendendo, a fim de receber sua indenização. Lembrando que sua proposta inicial de indenização era de R\$ 25,00 por hectare, o que resultaria em uma indenização de R\$ 185.000,00, teve seu imóvel avaliado muito mais do que havia proposto, quase o dobro do valor inicial.

Quanto às benfeitorias, o mesmo só teve avaliadas as não reprodutivas, visto que inexistiam, em 1987, em seu imóvel benfeitorias reprodutivas.

Recentemente, em agosto de 2012, o Proprietário 4 manifestou-se dizendo que, diante



do laudo apresentado, se encontra aberto a discutir proposta de acordo, sendo respeitadas as devidas atualizações e correções para os dias atuais, visto que os valores estão para o ano 2000.

Quanto aos valores em termos quantitativos, temos como exemplo notório o caso de Proprietário 3, que teve a indenização de suas benfeitorias mais do que dobrada entre os valores sugeridos pelo IBAMA em 2001 e os valores apresentados no laudo de 2012 pela perícia, mas que foram atribuídos para o ano 2000, sendo que o primeiro fez apenas uma atualização monetária, enquanto a segunda utilizou-se também dos conceitos de reedição<sup>21</sup> das benfeitorias.

Fazendo-se, então, uma leitura horizontal completa, percebe-se que a desapropriação por declaração de utilidade pública (como interesse público) e os critérios de avaliação dos imóveis (como interesse privado) andam juntos na clareza de que utilidade pública não é a colocação do meio ambiente acima de tudo e de todos, nem mesmo a prevalência da atividade humana sobre a natureza. Deve-se ter em vista que os interesses públicos não podem estar sobrepostos nem subordinados aos interesses privados, esses interesses são decorrentes de autonomias diferentes, mas que estão a todo tempo relacionadas. A autonomia pública e privada são cooriginárias, o que se mostra por meio da teoria do discurso, isto é, por meio de argumentos que, além de colocarem a perspectiva daquele que argumenta, incluem também a perspectiva dos demais participantes, sendo construídos pela comunicação das partes e resultando em acordos racionalmente motivados (HABERMAS, 2003).

Isso não só é plenamente possível como também foi verificado no caso, devido à igualdade procedimental que deve haver no processo, pois os argumentos acabam ficando fracos quando não decorrem do discurso e não dizem o que vão fazer à outra parte. Assim foi com o argumento do IBAMA, que, apesar de reconhecer que faticamente o proprietário havia perdido a posse do imóvel pela criação do Parque, não deu a ele resposta alguma quanto a isso; ao contrário, disse que ele não teria direito à indenização, como se não o ouvisse ou percebesse a propriedade dele sobre o imóvel na área do Parque, ou como se não existisse direito de propriedade quanto à questão ambiental.

É preciso ver que, ao passo em que há a proteção ao meio ambiente com as garantias legais, assim também há a proteção à propriedade, não sendo possível a violação de um em detrimento do outro. Tomando-se o direito como integridade (DWORKIN, 2003), é preciso ver o conjunto coerente de normas para se atribuir a única resposta ao caso, a saber: a indenização justa de cada um dos proprietários, posseiros, ocupantes, donos de benfeitorias, e os demais que tiveram perdas com a criação do Parque, pois, na situação em que se encontra o caso atualmente, os dois lados estarão desprotegidos faticamente.

A construção de consensos é possível, já que os direitos requeridos por ambas as

21 Custo de reedição é conceituado na ABNT NBR 14653-1 como o custo de reprodução, isto é, o gasto necessário para reproduzir o bem, mas sendo descontada a depreciação do bem, tendo em vista o estado em que se encontra.

partes já fazem parte de um conjunto jurídico só, com fundamento na Constituição, para assegurar a todos um tratamento com igual respeito e consideração (DWORKIN, 2003). Tão importante quanto o ambiente são as pessoas que com ele se relacionam, e quebrar esse vínculo exige, antes de tudo, a quebra da integridade do direito, a qual não pode ser destituída, desde que se trate de assunto jurídico; ou seja, não há como desconsiderar o direito com o próprio direito, pelo que não se pode desconsiderar o direito dos atingidos pela criação de UCs com instrumentos jurídicos de proteção ambiental.

**Tabela 6 – Quadro síntese da desapropriação por declaração de utilidade pública para fins de proteção ambiental**

	DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA – PROTEÇÃO AMBIENTAL – PARNA SERRA DA CAPIVARA
Normas aplicáveis para a quantificação de indenização	Decreto-Lei 3.365/41 - Instrução Normativa do ICMBio n° 2 de 2009 - NBR (14653-1) – Avaliação de bens Parte 1: Procedimentos gerais - NRB (14653-3) – Avaliação de bens Parte 3: Imóveis rurais
Regras para a quantificação de indenização no âmbito administrativo	- Impossível de definir pelo levantamento feito pelo IBDF (atual IBAMA). Foram feitos os Laudos de Vistoria e Avaliação desse órgão quanto a parâmetros de área ou quantidade multiplicados pelo seu valor unitário. - Quanto ao relatório da vistoria técnica feita pelo IBAMA em 2007, há valores atribuídos à terra nua, os quais <b>variam entre R\$ 40,00 e R\$ 60,00 por hectare</b> , porém, não há explicação por parte do IBAMA para a utilização desses valores, nem mesmo há o motivo de sua variação. Foram atribuídos valores unitários às benfeitorias em forma de plantação, relacionados apenas com o <b>critério do estágio de desenvolvimento</b> das culturas permanentes. Já nas benfeitorias em forma de construção, os critérios mencionados foram o da <b>quantidade em área e o do estado de conservação</b> , para a atribuição direta do valor total por benfeitoria, e não primeiramente por área.
Critérios utilizados no âmbito dos processos judiciais analisados	- A avaliação da terra foi baseada no <b>método comparativo de mercado</b> , onde o valor é determinado por meio da comparação com dados de mercado assemelhados que contenham elementos comparáveis que possam ser tomados estatisticamente. Os dados utilizados para a realização desse método foram obtidos por informações de negócios realizados ou ofertados, de órgãos oficiais (principalmente o INCRA) e de opiniões de profissionais de Ciências Agrárias e Agrônômicas. - Os valores encontrados estão entre os anos de 1996 a 2005, os quais foram tratados e <b>homogeneizados para o ano 2000</b> , ano intermediário. A homogeneização obedece à fórmula: $X = \frac{VTN}{TDA_1} \times TDA_2$ , onde X é o valor determinado para o ano 2000, é o Valor da Terra Nua por hectare no mês/ano amostrado, <b><math>TDA_1</math></b> é o valor do TDA no mês/ano amostrado e <b><math>TDA_2</math></b> é o valor do TDA no ano 2000. <b>O tratamento estatístico</b> utiliza média simples, média homogeneizada, desvio padrão, variância, graus de liberdade e intervalo de confiança, a partir do VTN qual se obtém o valor básico por hectare, para o ano 2000. - Há, ainda, o <b>ajuste de valores</b> , baseado nos critérios de localização do Parque, aptidão agrícola, como fatores fundamentais, funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação para benfeitorias e culturas existentes à época da avaliação feita pelo IBDF.

<p>Crítérios utilizados no âmbito dos processos judiciais analisados (continuação)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O perito utiliza-se da <b>Nota Agrônômica</b>, cuja tabela também é utilizada pelo INCRA.</li> <li>- Adicionalmente, há um <b>ajuste por Município</b>, levando-se em conta o potencial irrigável, a energia e a distância do Município em relação ao PARNA.</li> <li>- Quanto às benfeitorias, o perito as divide em não reprodutivas e reprodutivas. Para as não reprodutivas, o método utilizado foi o do <b>custo de reposição</b> dos materiais e serviços, elaborado pelo IBDF e atualizado pela perícia para o ano 2000. Já as benfeitorias reprodutivas foram validadas pela perícia, tendo como referência os <b>valores atribuídos na avaliação</b> do requerente e atualizados para o ano 2000.</li> <li>- por meio da pesquisa de valores e com base no método utilizado, foi encontrado o <b>valor básico de R\$ 82,83 por hectare</b> de terra nua, nos Municípios limitantes. Considerando a localização dos Municípios, o seu potencial irrigável, energia e desenvolvimento das sedes dos Municípios, <b>aplicaram-se fatores valorizantes</b> correspondentes cada um deles em cima do valor básico, para encontrar o valor corrigido.</li> <li>- A partir do valor corrigido por Município e <b>aplicando-se o fator desvalorizante da Nota Agrônômica</b>, chega-se, por fim, aos <b>valores por classe de solo</b> para São Raimundo Nonato, João Costa, Brejo do Piauí e Coronel José Dias.</li> <li>- Encontrando, então, a porcentagem da área do imóvel em determinada classe de solo, ela é multiplicada pelo valor por classe de solo do respectivo Município em que se encontra. Assim, se metade do imóvel possuir um tipo de solo e a outra metade tiver solo diferente deste, por exemplo, se o imóvel tem 155,0298 ha de terra na Classe IV e 155,0298 ha na Classe VIII, e sabendo-se que o valor por classe de solo em seu Município para a Classe IV é de R\$ 59,44 e para Classe VIII é de R\$ 27,46, tem-se: <math>(155,0298 \times 59,44) + (155,0298 \times 27,46) = 9.214,97 + 4.257,12 = \text{R\\$ } 13.472,09</math> como valor total da terra nua.</li> </ul>
--	--

## 1.4. Desapropriação por utilidade pública – infraestrutura – barragens

No processo de estudo desencadeado pela presente pesquisa, foi verificada a categoria de desapropriação por declaração de utilidade pública para fins de infraestrutura energética a partir do órgão apto a regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica no país, a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, em relação direta com o Ministério de Minas e Energia – MME. O foco da análise volta-se para a atuação do setor energético nacional diante de suas demandas concretas, ou seja, faremos, aqui, o encadeamento das categorias, critérios de avaliação e desapropriação com fins de utilidade pública em infraestrutura energética com a implantação de políticas energéticas.

Das poucas informações obtidas, identificamos que a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, segundo o art. 4º, XXXV do Decreto 2.335/97, é uma autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia e, dentre as funções que competem à agência, encontra-se a desapropriação por declaração de utilidade pública dos bens necessários à execução de serviço ou instalação de energia elétrica. O contato estabelecido com a ANEEL teve como intuito alcançar entendimentos e informações sobre que critérios a autarquia utilizava para avaliação dos imóveis rurais declarados de utilidade pública e assim desapropriados



para a implantação das políticas energéticas.

No entanto, obtivemos uma resposta negativa da ouvidoria geral do MME via **e-mail**. Declarou-se que, conforme dispõe a Lei 9.427 de 1996, compete ao Diretor Ouvidor da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos consumidores. Assim, o consumidor de energia elétrica deve dirigir-se primeiramente a sua concessionária de distribuição; caso não obtenha resposta à sua solicitação, ou se a solução apresentada não for satisfatória, poderá recorrer à Agência Estadual Conveniada e, posteriormente, à ANEEL.

Diante da negativa no retorno de informações concretas acerca do processo de avaliação e das variantes utilizadas para avaliação dos imóveis rurais, julgou-se pela necessidade de recorrer e seguir a orientação dada pela ANEEL.

Assim, não tendo sido obtidas as informações, passamos a organizar as poucas em nossa posse e a analisá-las.

Foi veiculado nos meios de comunicações que as muitas desapropriações e valores das indenizações estariam sendo questionados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por estarem subdimensionados, quando comparadas às realizadas em outros Estados da Federação.

Assim, a equipe se dirigiu à CHESF para estabelecer contato, por meio de um instrumento formal de solicitação, encaminhado para o Gerente de Operações Oeste da CHESF. Contudo, ao enviar o ofício que solicitava a possibilidade de uma reunião para esclarecimentos acerca da construção das cinco barragens do Projeto Parnaíba, bem como disponibilizar os critérios utilizados pela instituição para a avaliação dos imóveis rurais desapropriados no Piauí com fins de políticas públicas energéticas, a equipe foi advertida de que deveria encaminhar a devida documentação para o setor jurídico da Gerência de Operação Oeste, denominado de Serviço Jurídico. Este setor da CHESF no Piauí teria melhores condições, segundo os próprios funcionários da companhia, para responder aos questionamentos, visto que era o setor do órgão que se envolvia com o processo de desapropriação de imóveis rurais declarados de utilidade pública para cumprir as finalidades do desenvolvimento do domínio energético no país.

Após uma série de tentativas de comunicar-se com os responsáveis pelo Serviço Jurídico, obtivemos o êxito no dia 23 de maio de 2013, por meio de um telefonema dirigido ao setor jurídico da CHESF, atendido por advogada do setor. Fomos informados que a equipe jurídica conta com dois advogados. A advogada informou que, no passado, há cerca de 30 anos, as demandas energéticas de cada Região do Brasil, processavam-se por uma logística distinta da adotada atualmente. Existiam concessionárias específicas referente a cada Região brasileira. Assim, qualquer demanda observada pelo Poder Público Administrativo responsável pelo setor energético do país era cumprida pela concessionária da Região – sendo, para o Nordeste, a CHESF.



Atualmente, a ANEEL, embasada em um estudo de verificação do aumento da demanda energética feito pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico, ao reconhecer a necessidade de ofertar mais energia a certa região, aprova a realização de leilões para a construção de linhas de transmissão, usinas, barragens, entre outras. Por meio de leilão, as empresas estatais e privadas concorrem por um processo isonômico pela concessão da obra e do fornecimento de energia.

Ainda segundo as informações colhidas do setor jurídico da CHESF, seguindo os padrões logísticos do setor de energia do Brasil, a implantação dos projetos hidrelétricos no curso do rio Parnaíba teve início em meados de 2003, quando a CHESF conduziu a elaboração do inventário hidrelétrico da bacia do rio Parnaíba. Concluído o inventário, que foi submetido à análise da ANEEL, foram aprovados e autorizados os estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica dos aproveitamentos hidrelétricos do Projeto Parnaíba. Corroborados pela aprovação do Estudo de Impactos Ambientais (EIA) apresentados ao IBAMA no ano de 2008 para o licenciamento ambiental, tais empreendimentos foram submetidos a estudos de garantia física, executados pela Empresa de Pesquisa Energética – EPE, emitidos pela Nota Técnica de estudos para a licitação da expansão da geração, publicada no dia 6 de setembro de 2012. Por esses estudos de viabilidades aprovados pela ANEEL, fundamentou-se a necessidade da ampliação de produção energética da região piauiense, a fim de atender as novas demandas energéticas; em seguida, foi lançado o edital para realização do Leilão A-5.

No contato, indagamos sobre as publicações reiteradas em noticiários locais e especializados na temática energética, sobre o questionamento por parte do TCU dos valores das indenizações dos imóveis rurais piauienses, quando comparados aos valores estimados em outros empreendimentos do Governo Federal fora do Piauí. Fomos informados de que não há, oficialmente, mensuração por parte da CHESF quanto aos valores dos imóveis rurais das áreas atingidas pela construção das barragens do Projeto Parnaíba, aprovado pela ANEEL, por meio da publicação do leilão A-5. Como não ocorreu ainda o denominado leilão, não foi concedida a construção das barragens, havendo, até o momento, apenas os estudos de viabilidade dos empreendimentos energéticos. Ratificou-se, ainda, que os estudos avaliatórios dos valores da indenização dos imóveis e benfeitorias ocorrem apenas posteriormente à realização do leilão de concessão.

É importante observar que o leilão A-5 para os empreendimentos do Piauí não obteve compradores em 2011. Retomado em 2012, o leilão novamente não contou com proposta. Ressalta-se, ainda, o fato do Ministério Público Federal do Estado do Piauí ter ajuizado, em outubro de 2011, uma ação civil pública para tentar impedir, por meio de liminar, a realização dos leilões das barragens do Projeto Parnaíba, em razão de supostas irregularidades e inconsistências encontradas nos estudos de viabilidade ambiental desses empreendimentos.

Ainda no contato, a equipe obteve mínimas informações sobre os critérios de avaliação



utilizados pela instituição para apreciação dos imóveis rurais. Segundo a advogada, a CHESF utiliza principalmente duas variáveis para determinar o valor do imóvel rural – seriam elas as benfeitorias e o solo. Informou, ainda, que a companhia apresenta um quadro técnico, com funcionário especializado para realizar a avaliação de imóveis rurais, mas fez questão de ressaltar que a CHESF – Operação Oeste – não conta com este funcionário, visto que ele fica lotado na sede da companhia, em Recife, no Estado do Pernambuco. Esclareceu, também, quando questionada sobre a existência de uma tabela de critérios de avaliação constituída pela companhia, que a CHESF não dispunha de tabela ou manual construída internamente pela própria instituição, mas geralmente utilizava as tabelas criadas pelo INCRA e pelo Ministério de Integração – usualmente, a CHESF consubstancia os critérios que outras instituições utilizam, principalmente, as supracitadas.

Sobre o processo de desapropriação, é informado que cerca de 10% dos processos de desapropriação alcançam as vias judiciais, visto que em sua maioria solucionam-se administrativamente. Considera, ainda, a informante que há certo entendimento pelo Poder Judiciário de que o valor ofertado pela companhia constitui-se em justo valor, o que fez tornar os valores ofertados pela CHESF como indiscutível, observando que, ao atingirem o Judiciário, em grande parte dos processos, o valor ofertado é mantido pelo magistrado. Também informa não haver negociação – caso o valor seja questionado o destino é a via judicial.

Estas informações aqui relatadas não foram obtidas por meios oficiais em que a companhia pudesse tomar um posicionamento, mas por diálogos informais e com posterior produção de diário de campo. Diante da necessidade de uma conduta oficial sobre as questões demandadas, fomos orientados a encaminhar um ofício ao Gerente de Operações Oeste da CHESF, cuja resposta não chegou.

Nas normativas seguidas pela ANEEL, como informa o seu endereço eletrônico, de modo a cumprir com as diretrizes determinadas no art. 2º do Decreto 2.335/97, a prevenção de conflitos, a transparência e a eficácia nas relações com a sociedade, a agência reguladora determina procedimentos gerais para a requisição da declaração de utilidade pública, com fins de desapropriação de áreas de terras necessárias à exploração de energia elétrica. Ainda na legislação que regula esse procedimento, destacam-se as instruções contidas na Resolução Normativa de nº. 279/2007, mais precisamente no art. 2º da referida Resolução, no qual se elege uma série de procedimentos que devem ser tomados pelos concessionários, permissionários e autorizados quando demandarem por declaração de utilidade pública à ANEEL. Assim como no art. 4º da Resolução Normativa 259/2003, descreve-se também algumas exigências para a concessão do decreto que declara a utilidade pública.

Em destaque, alguns critérios presentes, por exemplo, no art. 10 da Resolução Normativa de nº 279/2007: “o dever de comunicar aos proprietários ou possuidores, na fase de levantamento cadastral ou topográfico, a destinação das áreas de terras onde serão implantadas as instalações necessárias à exploração dos serviços de energia elétrica”.





Existe a necessidade da “promoção de ampla divulgação e esclarecimentos acerca da implantação do empreendimento, junto à comunidade e aos proprietários ou possuidores das áreas a serem atingidas, mediante reunião pública ou outras ações específicas de comunicação, tratando inclusive de aspectos relacionados à delimitação das áreas afetadas e aos critérios para indenização”. O desenvolvimento máximo de esforços para negociar junto aos proprietários ou possuidores, objetivando promover, de forma amigável, a liberação das áreas de terras destinadas à implantação das instalações necessárias à exploração dos serviços de energia elétrica, bem como encaminhar, trimestralmente, à Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Geração (SFG) ou à Superintendência de Fiscalização dos Serviços de Eletricidade (SFE), o quadro resumo das negociações entabuladas com os proprietários ou possuidores dos imóveis por ele afetados, com modelos que constam na própria Resolução.

Evidenciamos que, na legislação da ANEEL, existem institutos relevantes no processo de declaração de utilidade pública instituído pela agência: são as chamadas reuniões públicas, previstas no art. 5º da Resolução Normativa de nº 259/2003, nas quais os concessionários, permissionários ou autorizados deverão promover o diálogo com os futuros atingidos, registrando-se os assuntos discutidos e deliberados, e estes devem ser enviados à ANEEL com a lista de participantes destacando os proprietários ou possuidores das áreas atingidas. Para a convocação das reuniões públicas, cabe aos concessionários, permissionários ou autorizados assegurar a ampla divulgação nos meios de comunicação acessíveis, principalmente, naqueles que serão atingidos com a instalação dos empreendimentos que visam à exploração da energia hidráulica.

Por fim, o outra ferramenta importante no contexto de decisões da ANEEL é a utilização do mecanismo de Audiência Pública, que apresenta como objetivo a obtenção de um processo decisório a partir de contribuições que podem ser oferecidas por outros órgãos, entidades e agentes. A ANEEL recolhe informações e subsídios para o seu processo decisório, devendo propiciar a participação ampla dos consumidores para que possam encaminhar à agência reguladora opiniões e sugestões; assim, a ANEEL tem como intuito identificar de modo ampliado os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência e da publicidade à suas ações regulatórias.

Diante do exposto sobre a legislação e normatização que regula o processo de desapropriação para fins de infraestrutura energética por meio do instituto da declaração de utilidade pública, pode-se aferir com mais precisão o papel que o Estado cumpre neste processo.

No caso dos empreendimentos hidrelétricos Castelhana, Estreito e Cachoeira (estudados pelo DiHuCi em outro projeto de pesquisa), capitaneados pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), que é uma das responsáveis pelo consórcio que elaborou o EIA-RIMA e o estudo de viabilidades, destaca-se o descompasso legal, visto que os institutos que são previstos nas normas tratadas anteriormente, não foram efetivamente utilizados.



A afirmação se funda na ausência do diálogo entre o consórcio responsável pelas barragens e as comunidades ribeirinhas, excluindo-os da efetiva participação no processo decisório do empreendimento. O único espaço de discussão foi a audiência pública do licenciamento ambiental, e, nesta, a participação foi na modalidade escrita, quando boa parte dos atingidos não têm domínio dessa modalidade. Aqui, o argumento da supremacia do interesse público é utilizado com o intuito de ocultar os interesses privados dos grupos empresariais que pretendem se instalar no Piauí, ou que aqui já se encontram. Não são incluídos neste debate os que definitivamente são atingidos.

A partir da conversa com o setor jurídico da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco, reforçamos a observância da não aplicação das normativas acerca do processo de declaração de utilidade pública e consequente desapropriação. Segundo a informação do setor jurídico da companhia, muitos moradores que se encontram nas áreas atingidas procuraram a CHESF em busca de informações, mas era informado aos mesmos não haver informações disponíveis, dado o quadro atual de não realização do leilão.

No endereço eletrônico da ANEEL, foi possível verificar, a partir de alguns relatórios produzidos pela Superintendência de Concessões e Autorização de Geração (SCG) e Superintendência de Concessões e Autorização de Transmissão e Distribuição (SCT), componentes da organização interna da ANEEL. Também, que os critérios de avaliação realizados pela autarquia são produzidos pela requerente e, em muitos casos, utilizando o Método Comparativo Direto de Dados de Mercado e atentando-se para os procedimentos recomendados pelas normas da ABNT para a precificação, visando atingir o preço justo, sendo este o preço de mercado.

Aqui, cabe perguntar: o que é o preço justo e prévio para o MME/ANEEL/CHESF? O que é encontrado nos números sem diálogo com o expropriado? E o esforço para negocia as reuniões públicas previstas nas normativas da ANEEL?

Por fim, eis um quadro resumo sobre os fatores essenciais dessa modalidade de desapropriação:

Tabela 8 – Quadro resumo da desapropriação por DUP – infraestrutura barragens

	DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA – INFRAESTRUTURA – BARRAGENS
NORMAS APLICÁVEIS	- Nas normativas específicas do MME, ANEEL e CHESF apreciadas na referida pesquisa não foi localizado qualquer diretriz que regulamente a quantificação das indenizações, apenas foi possível encontrar no que diz respeito à declaração de utilidade pública e o processo de desapropriação.

REGRAS PARA A QUANTIFICAÇÃO DE INDENIZAÇÃO	- Não houve quantificação de indenizações no âmbito administrativo em relação às barragens, posto que o leilão que definirá as concessionárias ou permissionárias ou autorizadas ainda não foi realizado. No entanto, por meio de meios informais obtivemos informações que a CHESF utiliza as seguintes variáveis para quantificação da indenização: solo e benfeitoria. Porém, não especificou o método que utiliza para estabelecer os valores do solo e benfeitorias, apenas que por vezes recorre aos critérios tabelados, por exemplo, pelo INCRA e Ministério da Integração.
CRITÉRIOS UTILIZADOS NA FASE JUDICIAL	- As demandas individuais que se referem às barragens inexistem no âmbito do Judiciário, tal fato é explicado pela não ocorrência das desapropriações, pois o leilão das mesmas não foi executado por ausência de propostas, mas há uma ação civil pública contestando o leilão com estudos incompletos a respeito da população que será atingida, meio ambiente e patrimônio histórico cultural.

### 1.5. O deslocamento forçado e as questões de gênero geração e raça/etnia

Para especificar a análise das garantias fundamentais nos processos de desapropriação, decidimos verificar as questões de gênero, geração e raça/etnia. Diante da impossibilidade de realizar a discussão destas, adotamos a estratégia de fazê-la a partir de duas empirias: (i) as recomendações da ONU quanto ao deslocamento compulsório de grupos em situação de vulnerabilidade social; e (ii) a ação política de mulheres quilombolas em dois atos: ocupação do canteiro de obras da Odebrecht em 2012 e manifestação em frente ao escritório da empresa no dia internacional da mulher – o primeiro evidenciado com notícia, e o segundo, com registro de oitiva na delegacia de polícia do Município de Paulistana para atender a Boletim de Ocorrência feito pela Odebrecht.

Em 2012, a organização Estadual das comunidades quilombolas realizou um encontro de mulheres quilombolas que teve como abertura o fechamento da via de tráfego das máquinas da construção da ferrovia Transnordestina no dia 13 de maio, que também era o dia das mães. Abaixo uma notícia divulgadora do evento:

O I Encontro Estadual de mulheres quilombolas do Piauí acontece nesse mês de maio. O evento começa no dia 13 de maio e está previsto para encerrar no dia 16, na comunidade quilombola Contente, Município de Paulistana. A comunidade possui vários marcadores históricos da escravidão, restos de fazendas daquela época, troncos, e materiais que eram utilizados na escravização do nosso povo negro. O tema do encontro é: mulheres quilombolas combatendo os impactos sociais, ambientais e culturais. A expectativa é que participem mais de 400 pessoas.

(...)



### IMPACTOS: O PORQUÊ DO TEMA

A cidade de Paulistana não é um caso isolado. Assim como vários Municípios do Piauí e muitos Estados do Brasil, Paulistana passa por obras do (PAC I) Programa de Aceleração do Crescimento, um programa do governo Federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas.

(...)

Nesse contexto, as mulheres de Paulistana estão sendo impactadas de modo diferenciado, por isso a importância desse Encontro. Com as obras da Ferrovia, haverá muita migração e a mulher responde por si e por toda a unidade familiar. Como homens e mulheres são atingidos diferenciadamente por esses impactos, o objetivo é discutir isso entre as próprias mulheres, o que está acontecendo e o que virá.

(...)

O trabalho da CECOQ tem contribuído tanto para a ressignificação da identidade e da autoestima do povo negro, quanto para desenvolver as potencialidades dos (as) participantes, favorecendo assim a profissionalização e fortalecendo as comunidades.

Todo este trabalho tem como enfoque o aspecto cultural, ambiental e social das comunidades e a geração de oportunidades, principalmente, para as mulheres que sofrem duplicidade de discriminação.

O I Encontro Estadual de Mulheres Quilombolas do Piauí tem também como meta garantir às mulheres quilombolas do Piauí a oportunidade de discussão para o empoderamento da mulher na sociedade para que as mesmas ocupem seus espaços e participem com poder de decisão. No Encontro também serão retiradas as delegadas e elaborada a construção de propostas para as mulheres quilombolas do Piauí. Estas serão apresentadas no Encontro nacional das mulheres quilombolas que será em Setembro de 2012 em Brasília – DF.<sup>22</sup>

A via só foi reaberta dois meses depois, com negociação que envolveu o Movimento Quilombola, o Governo Federal – representado pela Fundação Palmares – e representantes dos responsáveis pela construção, com o compromisso de indenização coletiva além das indenizações individualizadas.

O destaque para a empiria vai para dois aspectos: o uso da simbologia dos dias mães para contestar ações de desenvolvimento que afetam diferentemente as mulheres e o que pode ser essa diferença.

A própria notícia traz aspectos da diferença: a obra atinge o acesso à água. Na tradição do semiárido brasileiro, o acesso à água é responsabilidade das mulheres, especialmente transportando água na cabeça. Outro indício da diferença está na referência ao aumento da migração. As populações sertanejas nordestinas tm por tradição a migração, especialmente

<sup>22</sup> Fonte: [www.correionago.com.br](http://www.correionago.com.br), acesso em 18 de junho de 2013.



nos anos de secas. há casos em que a responsabilidade por crianças e idosos fica com as mulheres, o que gerou o fenômeno das “viúvas de maridos vivos”, reconhecido, inclusive, pelo Poder Judiciário, quando manda lavrar atestado de óbito para os maridos que nunca retornaram para que as esposas possam se aposentar, o que pode ser relacionado com uso da simbologia das mães para realizar o protesto: são estas as mais prejudicadas por se encontrarem em situação de vulnerabilidade pelo pertencimento de gênero ampliado pelo maior empobrecimento provocado com a expropriação.

Ato assemelhado ocorreu em 2013, no dia internacional da mulher, é o que diz a notícia abaixo:



As 5h da manhã desta sexta-feira (8), cerca de 300 pessoas, na maioria delas mulheres camponesas do MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores e Movimento Quilombola, ocuparam o canteiro de obras da Odebrecht, empresa multinacional que ganhou a licitação para construção da ferrovia transnordestina. O ato aconteceu como parte da programação que celebra a passagem do dia 08 de março, Dia Internacional de luta das Mulheres.

De acordo com os manifestantes, para execução da obra, a empresa através do estado, tem feito várias desapropriações de famílias camponesas e quilombolas, sendo muitas vezes não indenizadas pelo ato. Quando a indenização acontece, ocorre de forma extremamente desumana, com caso de famílias, que chegam a receber R\$ 5,00 pela sua área de terra ocupada pela ferrovia. O valor é tão irrisório, que não dá se quer pra pagar



as cópias dos documentos necessários para entrar com uma ação judicial. Outro fator que vem revoltando as comunidades, é que a empresa chegou, e iniciou o trabalho, sem se quer dar o mínimo de satisfação às comunidades, causando inclusive prejuízos nas plantações das pessoas. Esse não foi o primeiro ato contra esta empresa, e as obras da transnordestina, pois o Movimento Quilombola, já havia feito uma manifestação numa comunidade quilombola (Quilombo Contente), localizada no Município de Paulistana, o que levou a obra a ficar paralisada por vários dias.

Durante a programação que celebrou a Jornada Nacional de Lutas das Mulheres Camponesas no Piauí, além da ocupação do canteiro de obras da Odebrecht, foi realizado várias atividades, como estudo, debates, feira camponesa e distribuição de sementes crioulas, no meio da feira livre do citado Município de Paulistana – PI.<sup>23</sup>

A evidência acima traz a cena da desapropriação questionada no seu baixo valor e a falta de diálogo com a população diretamente atingida. Este ato resultou em representantes da empresa registrarem ocorrência contra as mulheres e um membro do DiHuCi e participante desta pesquisa prestou a assessoria jurídica na oitiva das lideranças. Um trecho do Boletim de Ocorrência segue abaixo:

Sra **MARIA ROSALINA DOS SANTOS**, brasileira, natural de Paulistana-PI, agricultora, RG nº 4811248 SSP-PE, nascida em 03/09/ 1964, residente na localidade Tapuio, Data Brejo, pertencente a Queimada Nova-PI. A declarante afirma que é militante dos Movimentos Sociais da cidade de Queimada Nova-PI, a qual trabalha no sentido de conscientização da população carente da região; Que, sob pergunta a declarante afirma que participou de uma manifestação, nesta cidade de Paulistana-PI, no dia 08/03/2013 (Dia Internacional das mulheres); Que estavam participando nesse dia os movimentos das trabalhadoras rurais e das comunidade e que sentem prejudicadas com a construção da obra ferroviária Transnordestina; Que a declarante afirma que várias trabalhadoras rurais se dirigiam ao canteiro central da empresa ODEBRECHT nesse dia; que foi realizada manifestação em frente à entrada do aludido canteiro.<sup>24</sup>

Os dois atos públicos e a organização das mulheres para tratar de um tema que é geral para homens e mulheres indicam que há diferença dos impactos sobre ambos, havendo também as diferenças no que atinge pessoas idosas, jovens e pessoas negras. Primeiro, em razão de esses grupos sociais já se encontrarem em situação de vulnerabilidade social, então, se algo as impacta negativamente, amplia a situação de vulnerabilização em que se

23 Fonte: <http://www.mpabrazil.org.br/noticias/mulheres-camponesas-ligadas-ao-mpa-ocupam-canteiro-de-obras-da-odebrecht-em-paulistana-pi> Acesso em 18 de jun 2013.

24 Fonte: 12ª Delegacia Regional de Polícia Civil – Paulistana/PI.



encontram. E, também, pela própria situação que as enquadra como grupos vulneráveis.

O fato tem sido preocupação de órgãos internacionais, como evidencia a ONU, que produziu o guia sobre remoções involuntárias decorrentes de projetos públicos e privados de infraestrutura e urbanização, onde se destaca que a remoção não pode ignorar a situação específica desses grupos em condição de vulnerabilidade. A Relatoria Especial da ONU para moradia adequada considera que “o reassentamento deve garantir que os direitos humanos das mulheres, crianças, povos indígenas e outros grupos vulneráveis sejam protegidos de forma equânime, inclusive no seu direito à propriedade e acesso a recursos”.

O guia ainda destaca que, nas remoções, deve-se assegurar que as mulheres: não sofram violência e discriminação; sejam atendidas em suas necessidades de saúde materno-infantil, de aconselhamento para vítimas de abusos sexuais, dentre outros; sejam co-beneficiárias junto aos homens nos pacotes de compensação; mulheres solteiras e viúvas têm direito à sua própria compensação; tenham igual e efetiva participação nos processos de retorno ou restituição, a fim de superar preconceitos domésticos, comunitários, institucionais, administrativos, jurídicos ou outros baseados no gênero.

Porém, o que se vê é que, nos deslocamentos forçados ocorrentes no Piauí, não é demonstrada essa preocupação, tanto é que não há referência a esse aspecto nas avaliações feitas. E, nas manifestações chamando atenção para o fato, ocorreu a criminalização.

## 2. Desapropriação-sanção

A parte da pesquisa sobre a desapropriação-sanção foi enfocada no INCRA, o órgão com competência exclusiva para realizá-la: suas normativas, sua cultura organizacional e, nesta, os procedimentos adotados para realizar a desapropriação-sanção.

A dinâmica de trabalho contou com leituras de normas e de teorias sobre direito de posse e de propriedade, desapropriação e reforma agrária; visitas ao endereço eletrônico e ao endereço físico; conversas informais; e análise de laudos de avaliação. Todas as informações extraídas das fontes foram registradas em diário de campo com posterior produção de narrativas sobre o órgão e mapas analíticos lidos de forma vertical e horizontal.

### 2.1. O INCRA e a desapropriação-sanção

A presente seção foi construída por narrativas produzidas a partir dos diários de campo da visita técnica, da observação participante, do curso sobre avaliação de imóveis rurais, das normas e dos processos analisados. Na ordem, são apresentadas as seguintes

narrativas: das normas, da observação, da visita técnica e do curso.

Para compor a seção, foram utilizadas informações gráficas produzidas a partir do banco de dados com informações sobre os processos de desapropriação existentes no INCRA de 1987 a 2013, registrados em planilhas de registro do próprio órgão.

### 2.1.1. A desapropriação-sanção pelas normas

Ainda na parte exploratória da pesquisa, nos primeiros diálogos com o INCRA, houve os primeiros contatos com as normas que regem o órgão. Em conversa informal com um engenheiro agrônomo, foi informada a importância da Lei 8.629/1993 para o INCRA por tratar da declaração de propriedade improdutiva, a única forma de desapropriação-sanção adotada pelo INCRA, sob alegação de as demais determinações da desapropriação-sanção não se encontrarem regulamentadas. É informado que a citada Lei define o cálculo do GEE (grau de exploração e eficiência) e do GUT (grau de utilização da terra) para averiguação da improdutividade. Houve, ainda, a informação de que a legislação que rege os referidos indicadores está desatualizada, o que, segundo o mesmo informante, torna fácil para os proprietários obter os índices, inviabilizando a desapropriação da área.

Também foi apresentado o manual de obtenção de terras do INCRA e a norma da ABNT que orienta a avaliação de imóveis rurais. A partir da orientação sobre as normativas do INCRA, foi feita a leitura das mesmas e foram identificados os métodos recomendados pela ABNT usados no processo de desapropriação para avaliar a terra nua, a saber: o método de avaliação expedita, que possibilita a avaliação de grande quantidade de imóveis, pois reduz a quantidade de dados para a obtenção de um valor, e se caracteriza por não se limitar a uma metodologia específica. O método de renda é um método raramente aplicado porque depende da análise de dados confiáveis como balanço patrimonial contabilizado, rendimentos líquidos e taxa de capitalização. No método involutivo, o avaliador deve verificar o aproveitamento eficiente para o imóvel avaliado.

É informado que o método mais usado pelos profissionais do órgão é o comparativo de dados de mercado, em razão da Medida Provisória 1577/1997, Art. 12: “Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis”.

Depois de ser escolhido o método a ser aplicado na avaliação do imóvel, os passos seguintes são: I- caracterização da área de influência de mercado onde o imóvel está inserido, levando-se em consideração as semelhanças dos sistemas produtivos e preços praticados; II- vistoria nos imóveis; III- pesquisa de mercado com elementos da mesma área de influência de mercado de negócios realizados (NR) e ofertas (OF), se não existirem dados suficientes, o preço de opinião (OP) de pessoas ou entidades oficiais poderá ser considerado; IV- Homogeneização e tratamento estatístico dos elementos amostrados; V- Cálculo do preço de mercado do imóvel; VII- caracterizar cada imóvel com sua respectiva



nota agrônômica (NA).

A Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento é responsável pelas atividades de aquisição, desapropriação e incorporação ao patrimônio do Incra, das terras necessárias à reforma agrária. A seleção de famílias, a promoção do acesso a terra e a criação de projetos de assentamento também são incumbência desta diretoria, bem como as atividades relativas ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente nos projetos de reforma agrária, com destaque à implantação de projetos ambientalmente diferenciados, sobretudo na Região Amazônica.

Também faz parte da competência do órgão a aquisição de terras para os territórios quilombolas. Sua atuação deve ser de acordo com o art. 68 do ADCT e o decreto 4887/2003. Observou-se que a equipe da coordenação quilombola que trabalha com a demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas não fica na divisão de obtenção de terras, mas ligada à regularização fundiária.

A Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária tem a atribuição de gerenciar e promover o ordenamento da estrutura fundiária nacional. Essa diretoria controla e executa a certificação de imóveis rurais, identificando e impedindo a superposição do registro imobiliário, em uma ação conjunta com o sistema cartorário nacional, mediante ações de georreferenciamento desses imóveis.

### 2.1.2. A Divisão de obtenção de terras – institucionalização e práticas

O diário de campo da visita técnica ao órgão e das normas indicadas na visita e depois averiguadas no texto da lei, consta que: há várias formas de obtenção de terras por parte do INCRA: compra e venda, doação e desapropriação. O INCRA só pode obter terra por meio da compra e venda (decreto 433/1992) se houver conflitos na área demandada. A compra é paga também em Títulos da Dívida Agrária (TDA) e varia de dois a cinco anos o parcelamento do pagamento. É informado que a doação geralmente é feita pelo Estado ou pela Igreja em áreas de demanda fundiária. E a desapropriação (lei 8.629/1993) é feita principalmente em grandes propriedades (superiores a 15 módulos fiscais<sup>25</sup>) que não estejam cumprindo a função social, podendo ainda haver também a desapropriação em pequena ou média propriedade (situação incomum no Piauí), desde que não cumpra a função social e o proprietário tenha outros imóveis.

O processo de investigação da função social da terra tem início com a demanda social pela redistribuição da terra, que chega ao INCRA via sociedade civil organizada,

25 A quantidade de hectares contida no módulo fiscal varia regionalmente e de Município para Município, sendo fixada pelo setor de cadastro rural, devendo obedecer a uma periodicidade para sua alteração, no entanto, observou-se que o último estudo realizado data do início da década de 1980.





por sindicatos, associações e movimentos sociais de luta pela terra. Geralmente, essas demandas são feitas por movimentos sociais. O processo inicia-se no INCRA a partir de aprovação pela superintendência de realizar o processo, em seguida, segue o processo para a divisão de obtenção de terras, encaminhado para a sala de cadastro rural, onde é feito o levantamento do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Esse cadastro do imóvel pode ser feito pelo próprio proprietário e é autodeclarado. Nesse momento, é produzido o espelho do imóvel. Caso haja discrepância entre a área registrada e a área medida do imóvel, o INCRA pagará pela menor área. De posse dos documentos, CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural) e ITR (Imposto Territorial Rural) que são obtidos por meio do SNCR, solicita-se ao cartório o levantamento da cadeia dominial e o certificado.

Antes o imóvel só era vistoriado após o levantamento da cadeia dominial, isso mudou. Segue-se a notificação do proprietário, a feitura da primeira vistoria. De acordo com a Lei 8.629/93, o proprietário deve ser notificado no mínimo 72 horas antes da primeira vistoria, sendo que apenas o próprio poderá assinar o recebimento da notificação, caso não seja possível, o INCRA publicará edital em jornal impresso de circulação para notificar a vistoria do imóvel respeitando as 72 horas, sob pena de não cumprimento do devido processo legal que acarretará na nulidade do processo, caso seja prosseguido até chegar à Procuradoria.

Tal vistoria averiguará o cumprimento ou não da função social da terra, de acordo com o art. 186 da Constituição, regulado pela Lei 8.629/93. Os profissionais que realizam essa primeira vistoria são o engenheiro agrônomo e o topógrafo designados pelo superintendente, mas quem planeja é a divisão de obtenção de terras.

A vistoria do imóvel para averiguar o cumprimento ou não da função social da propriedade não pode ser contestada pelo proprietário, por tratar-se de garantia legal com amparo constitucional.

O fruto dessa vistoria é chamado de LAF (Laudo Agrônomo de Fiscalização) ou Relatório Agrônomo de Fiscalização (RAF), composto de objetivos, metodologia com a legislação e o período, identificação do proprietário, identificação do imóvel, características gerais da região de localização do imóvel (aspectos físicos, aspectos bióticos, aspectos socioeconômicos), características do imóvel físicas e edafoclimáticas, uso do imóvel, efetivo pecuário, conservação dos recursos naturais, aspectos sociais do imóvel, e, por fim, a conclusão, que deve apontar o cumprimento ou não da função social.

O procedimento de obtenção de imóveis rurais sofreu alterações pelas portarias nº 5, 6 e 7, lançadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em janeiro de 2013. Foram criados novos parâmetros e critérios relacionados à obtenção dos imóveis rurais, acrescentando aos profissionais que, ao realizarem a primeira vistoria que atesta o cumprimento da função social do imóvel, deve ser produzido o Laudo de Vistoria e Avaliação e também um documento chamado Estudo acerca da Capacidade de Geração de Renda do Imóvel.



De acordo com a portaria nº 5, artigo 6º, §1º esse ECGR deverá:

I – identificar a vocação agropecuária das terras; II – definir a capacidade de assentamento adequada ao futuro projeto; III – demonstrar o atendimento dos seguintes critérios de elegibilidade de imóveis para fins de reforma agrária: a) condições edafoclimáticas que permitam a realização do assentamento e indiquem sua viabilidade econômica, considerando a área que será destinada a cada família assentada, com destaque para acesso e disponibilidade de água para consumo e produção e as condições produtivas do solo; b) capacidade de assentamento projetada não inferior a quinze famílias, exceto se tratar-se de uma ampliação de assentamento já existente, calculada a partir do potencial de geração de renda produtiva do imóvel; e c) custo do imóvel por família assentada, obtido a partir da avaliação do LVA, igual ou inferior ao estabelecido nesta Portaria e na Portaria nº 7, de 31 de janeiro de 2013, do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Também estabeleceu-se que a indicação do imóvel em áreas não prioritárias ou que não se amoldarem a esses critérios do §1º do art. 6º dependerá de autorização expressa do Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, devendo ser precedida de devida instrução com justificativa motivada do INCRA.

A portaria nº 6 estabelece os indicadores para priorização das áreas de obtenção de terras, de acordo com o art. 2º:

I – densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural; II – concentração fundiária; III – incidência de minifúndios; IV – disponibilidade de terras públicas não destinadas; V – demanda social fundamentada; e VI – existência de ações do Poder Público no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e do Programa Territórios da Cidadania ou outras iniciativas que facilitem o acesso das famílias assentadas às políticas de inclusão social e produtiva.

Na obtenção de terras para a reforma agrária e também na criação de novos assentamentos, é necessário levar em consideração a combinação desses indicadores citados acima.

A portaria nº 7 estabelece, para efeito de obtenção de imóveis rurais e para fins de reforma agrária, um valor máximo por família beneficiária de acordo com a região, disposto no art. 1º:

I – R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) nos biomas Cerrado e Caatinga, na Região Nordeste; II – R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) nos biomas Amazônia



e Mata Atlântica, na Região Nordeste, e bioma Cerrado, no estado de Tocantins; III – R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) no bioma Amazônia, nas Regiões Centro Oeste, Norte e bioma Pampa; e IV – R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) nas demais regiões.

Esses valores foram definidos, segundo o art. 2º, considerando o valor médio das desapropriações feitas pelo INCRA nos últimos 36 meses. O preço do imóvel será apurado considerando os valores atuais do mercado de terras e a avaliação das benfeitorias úteis e indenizáveis.

No entanto, essas portarias ainda não haviam sido executadas no INCRA Piauí durante o tempo de acompanhamento junto ao órgão. Mas os Engenheiros Agrônomos já apontavam críticas, pois o fato de serem realizados estudos antes de verificar a função social da terra tornaria o processo muito oneroso, o que acarretaria arquivamento do processo, um gasto alto feito em vão caso seja verificado que cumpra a função social.

Em caso de imóvel invadido, a vistoria deve observar se os ocupantes interferem na sua produtividade. A função social normalmente é calculada por meio do GUT (Grau de Utilização da Terra) e GEE (Grau de Eficiência de Exploração). O cálculo destes é regulado pela Lei 8.629/93, que estabelece que o GUT deve ser 80% da área aproveitável e o GEE deve ser de 100%. É importante destacar que esses índices foram estabelecidos na década de 1980 e não mais foram revistos. Essa é uma das principais formas de descobrir a função social da terra, pois, como a Lei não estabelece de forma minuciosa os critérios a serem utilizados para cumprimento ou não do disposto nos demais incisos do art. 186, tornaria mais fácil a impugnação do laudo por parte do proprietário.

Caso cumpra a função social, é arquivado o processo e notificado o demandante e o proprietário. São notificados também: IBAMA, Fundação Cultural Palmares, Movimentos sociais, cartório, prefeituras, órgãos do licenciamento ambiental, Sindicato Patronal, entre outros.

Caso não cumpra a função social, segue, então, a produção do LAF. Depois de concluído, o LAF segue para o setor cadastral, depois para o de obtenção de terras. Dá-se um prazo de 15 dias para o proprietário impugnar o laudo na instância administrativa; se apontada alguma incoerência técnica, o laudo retorna para a divisão de obtenção, para a revisão; se identificada incoerência jurídica, este é encaminhado para a procuradoria do INCRA.

Em caso de impugnação, a equipe tem 30 dias para responder – inclusive, o julgamento, feito pelo superintendente, se recorrido para a segunda instância administrativa, ficará a cargo do comitê de decisão regional, sendo este formado pelo superintendente, chefe de gabinete e os demais chefes das outras divisões do órgão e o chefe da procuradoria. Caso o parecer indique a desapropriação, são encaminhados os documentos para o conselho diretor, para que este dê seu parecer e depois o processo é encaminhado para a Presidência da República, seguindo o dispositivo constitucional que diz que compete



apenas à União desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184, *caput*). Prossegue-se para a fase de avaliação, normalmente feita pelo perito agrário Federal, função restrita ao profissional de engenharia agrônoma.

A Medida Provisória 1.577 determina que o preço da terra é o preço de mercado, tomado como o preço justo exigido constitucionalmente. O referido preço é calculado com oferta, compra e venda como negócios realizados. É o método usado para avaliação de imóveis rurais atualmente pelo INCRA, que é o método comparativo de dados de mercado, onde a equipe composta por engenheiro agrônomo e topógrafo faz pesquisa para encontrar o valor do imóvel, por meio dos últimos doze meses das ofertas, compras e vendas e opiniões sobre imóveis semelhantes.

Há também uma tabela de valor que determina valor máximo, médio e mínimo do imóvel rural e que deveria ser revisada a cada seis meses, embora, no momento da pesquisa, já houvesse transcorrido mais de dois anos desde a última atualização.

Quanto aos pagamentos feitos, o valor da terra nua (VTN) é pago em títulos da dívida agrária (TDA) e as benfeitorias, pagas em dinheiro. Todo mês, o tesouro nacional faz correção do TDA. O valor pago pelo INCRA em caso de divergência entre a área registrada e a área medida, é o da menor área.

### 2.1.3. Propriedade, registro e reforma agrária

O diário da visita técnica apresenta a narrativa da propriedade rural no Brasil, passando pelo regime de sesmarias, o regime de posses, o vazio jurídico entre 1822 a 1850, a Lei de terras de 1850, o Código Civil de 1916 – que cria a obrigação do registro, e a Lei do registro de 1973, tomando como pé da cadeia dominial a sesmaria, como a origem da propriedade fundiária no Brasil, em especial, da grande propriedade. São consideradas terras devolutas as terras que saíram do Poder Público para o privado e foram devolvidas ao Poder Público, mas não se encontram registradas em nome dele. Há a indicação de que a maior parte das terras devolutas no Piauí é irregularmente registrada em nome de privados na modalidade que ficou popularmente conhecida como *grilagem*<sup>26</sup> de terras, tendo o Estado deixado de realizar a arrecadação e posterior titulação por ele mesmo (responsabilidade do INTERPI – Instituto de Terras do Piauí –, que cuida do patrimônio de imóveis do Estado). É informado, ainda, que o tamanho das datas de sesmarias é de 13068 ha.

26 “a história que a expressão grilo, empregada para definir as terras apropriadas e registradas ilegalmente, vem de um antigo artifício utilizado para dar a documentos novos a aparência de velhos. Para tanto, os fraudadores de títulos imobiliários colocavam os falsos documentos recém elaborados em uma caixa metálica ou de madeira juntamente com diversos grilos, fechando-a em seguida. Depois de algumas semanas, os documentos já apresentavam manchas amarelo-fosco-ferruginosas, decorrentes dos dejetos dos insetos, além de ficarem corroídos nas bordas e com pequenos orifícios na superfície, tudo a indicar a suposta ação do tempo” (INCRA, 1999, P. 4).

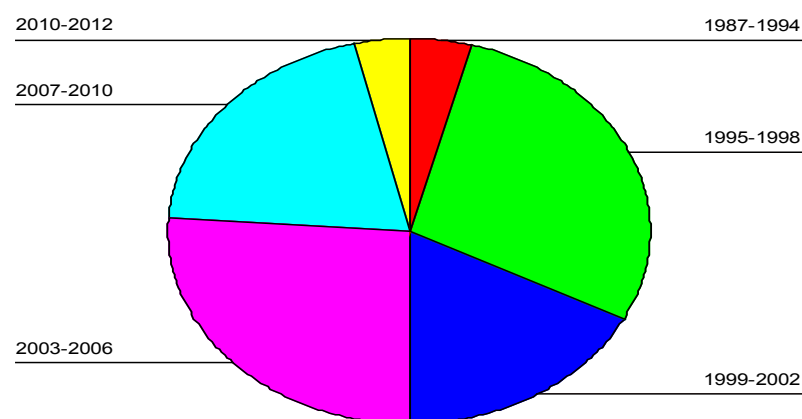
O órgão organizou, em 1999, um documento que ficou conhecido como “Livro Branco da Grilagem”, com levantamento de matrículas de imóveis com indícios de fraudes e que foram canceladas a pedido do INCRA, passando a fazer parte de suas rotinas o levantamento da cadeia dominial para verificar a existência de vício ou de indício. Havendo irregularidade, o INCRA determina que o proprietário providencie a correção sob o risco de cancelamento do mesmo. Foi informado que o INCRA enfrenta enormes dificuldades para desapropriar terras localizadas nas áreas dos grandes empreendimentos (soja, eucalipto).

Quanto à diferença de preço de Estado para Estado, foi informado que tal fato se dá em razão do mercado. No Piauí, as melhores terras custam R\$ 200,00 o hectare, enquanto no, Mato Grosso, o valor alcança 15 mil reais. Foi destacado que as áreas de litígio entre Piauí e Ceará (demarcadas em 1940) possuem muitos conflitos agrários, principalmente, em relação à grilagem.

O diário da 2ª visita técnica informa que o INCRA conclui apenas cerca de dez processos por ano, devido a imóveis não regulamentados, quantidade de recursos judiciais por processo, falta de profissionais na área, burocracia do processo e acúmulo de demandas. Em 1997, eram cinco engenheiros. Agora são 10, mas a demanda cresceu e, por isso, a quantidade de famílias reassentadas diminuiu (a média era de 1500).

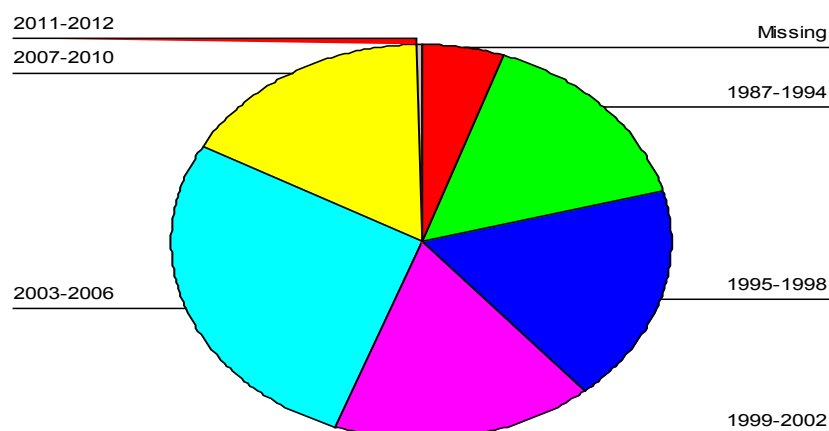
Conforme Arquivos do órgão, existem 302 projetos de assentamento no Estado do Piauí, com uma área total de 810.936,9378 hectares, com capacidade para um total de 21.956 famílias, sendo efetivamente assentadas 19.927 famílias.

**Gráfico 5 – Criação de projetos de assentamentos**



Os intervalos em que mais foram criados projetos de assentamento no Estado do Piauí (1995-1998/1999-2002 e 2003-2006/2007-2010) foram os dois mandatos governamentais da chamada era FHC e era Lula, sendo desprezível o que havia e o que há depois, o que se repete quando verificado o ano de obtenção das terras.

Gráfico 6 –Distribuição por Governo das obtenções de terras



Verificada a forma de obtenção, dentre as modalidades *desapropriação*, *compra e venda*, *confisco*, *doação* e *transferência*, a maior frequência fica com a desapropriação. Dos 302 projetos, 237 têm como forma de obtenção das terras as desapropriações; 40 foram adquiridas pela compra e venda; 20 por doação; três por transferência e dois projetos por meio do confisco. As datas de início de obtenção de terras estão entre 21 de abril de 1987 a 22 de setembro de 2010.

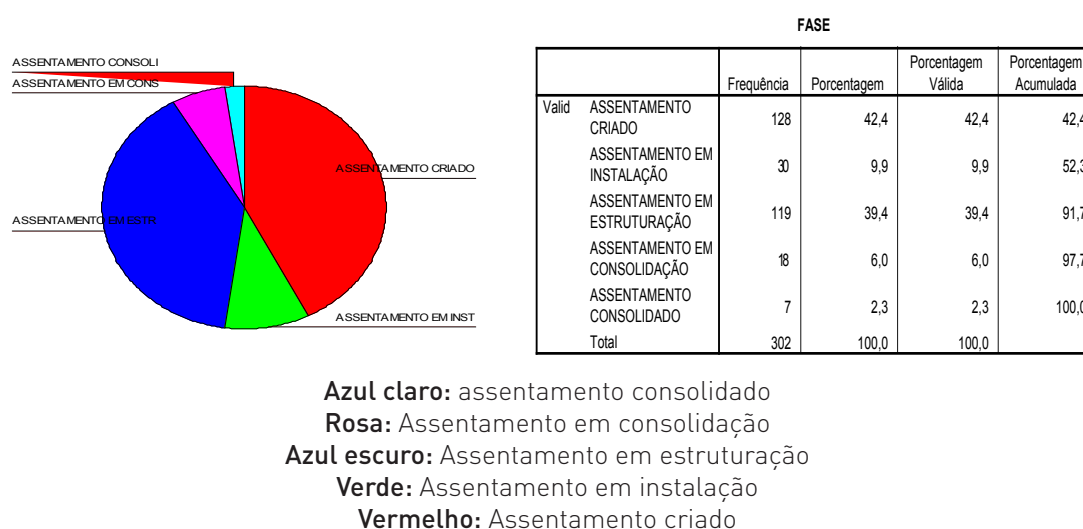
Quadro 1 – Forma de obtenção dos imóveis pelo INCRA

Forma de Obtenção					
		Frequência	Porcentagem	Porcentagem Válida	Porcentagem Acumulada
Valid	DESAPROPRIAÇÃO	237	78,5	78,5	78,5
	COMPRA E VENDA	40	13,2	13,2	91,7
	CONFISCO	2	,7	,7	92,4
	DOAÇÃO	20	6,6	6,6	99,0
	TRANSFERÊNCIA	3	1,0	1,0	100,0
	Total	302	100,0	100,0	



O balanço da reforma agrária no Piauí, em números, indica uma fase atual de estagnação quanto à criação, obtenção de terras e no percurso da consolidação dos assentamentos, encontrando-se a maior parte ou só apenas criado ou em estruturação, sendo muito pequena a quantidade de consolidados, apenas sete:

**Quadro 2 – Situação dos projetos de assentamento – INCRA-PI**



#### 2.1.4. Os critérios de avaliação de imóveis rurais em desapropriação-sanção

Os processos de desapropriação eleitos para análise pelo critério maior proximidade das áreas atingidas pela construção da ferrovia Transnordestina foram: no Município de Paulistana, imóvel Malhete e imóvel Cachoeira; no Município de Simplício Mendes, imóvel AGROPEC e imóvel Favela Boa Esperança; e, por fim, no Município de São Raimundo Nonato, o imóvel Fazenda Lagoa. Dos processos físicos disponibilizados pelo INCRA, foram feitas imagens digitais com escâner portátil.

A análise dos processos foi feita pela leitura das peças informativas com registro em diário de campo organizado em mapas analíticos a partir dos quais foram produzidas as narrativas pela leitura vertical contextualizada na leitura horizontal.

O universo temporal dos processos é de 1997 a 2009, datas em que foi solicitada a abertura dos processos de desapropriação escolhidos. Esse universo fornece também um mecanismo de comparação entre a mudança e adoção dos critérios ao longo dessa

mais de uma década.

Os dois PAs do Município de Paulistana, PA Cachoeira e PA Malhete, o primeiro tem área de 3.387,3000 e o segundo, 1.118,6800, em hectares. Os dois foram criados em 1999, sendo a forma de obtenção a desapropriação. O PA Fazenda Lagoa do Município de São Raimundo Nonato foi criado em 1997 para reassentar famílias deslocadas do Parque Nacional Serra da Capivara e tem área de 6.928,8900 ha. Os quatro PAs do Município de Simplício Mendes foram criados entre 2002 e 2009, tendo sido apenas o PA Betânia obtido por meio de doação, sendo os demais obtidos por desapropriação.

São etapas da avaliação: 1ª) a primeira etapa é a de coleta de informações da região que influencia de modo significativo na precificação da terra; 2ª) na segunda etapa, acontece a vistoria, onde são coletadas as características do imóvel, que servirá tanto na atribuição dos valores, dando um tratamento estatístico as características, quanto para comparar características e preços com o universo pesquisado; 3ª) é a pesquisa de preços, que é basilar dentro do método comparativo de dados de mercado, é também o método mais utilizado pelos profissionais do INCRA, pois, para a precificação daquele imóvel avaliado, é importante saber quanto se tem pago por imóveis com características semelhantes na região – já que se estabeleceu que o preço justo é o de mercado, o Estado deve pagar o preço que qualquer pessoa pagaria; 4ª) a quarta etapa é a escolha do método e os critérios de avaliação, estes apontarão o valor que o INCRA pagará por este imóvel. Os métodos e critérios usados pelos profissionais do INCRA são padronizados pela ABNT e orientados por leis Federais e internas do próprio órgão. E, por fim, 5ª) a quinta etapa, procura fornecer mecanismos para dar tratamento estatístico dos dados e, com isso, chegar ao preço de mercado.

O objeto da avaliação são os imóveis rurais, que é o contido na Lei 8.629/93, a seguir transcrito: “Prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial”.

Os imóveis rurais são classificados em minifúndio – inferior a 1 módulo fiscal; pequena propriedade – até 4 módulos fiscais –; média propriedade – de 4 a 15 módulos fiscais –; grande propriedade – superior a 15 módulos fiscais. Essa classificação é importante para que o imóvel rural seja objeto de desapropriação-sanção como estabelece a Lei 8.629/93.

O módulo fiscal é uma unidade de medida agrária, tendo sido a última avaliação feita no início da década de 1980, embora haja a determinação legal para ser periódico.

Os critérios usados para definir o tamanho do módulo são: tipo de exploração predominante, renda obtida do tipo de exploração, outras explorações que geram renda. Mesmo com a mudança dos índices de produtividade, as definições atribuídas ao módulo não sofreram alterações.





Para fazer essa avaliação, o INCRA utiliza fontes que podem ser bibliográficas ou bancos de dados e equipamentos tecnológicos. Os bancos de dados mais utilizados nas pesquisas dos engenheiros agrônomos é o Banco do Nordeste e o IBGE. Para fazer os mapas, o INCRA usa o programa SPRING S.1 ou S.2 do INPE. Também é utilizado o sensoriamento remoto para interpretar as imagens de satélite. Outro equipamento empregado nos procedimentos é o GPS, cuja função é levantar o perímetro da área.

Quanto aos métodos que são usados para avaliar os imóveis, trata-se de quatro métodos: Método comparativo de dados de mercado, Método de capitalização de renda, Método involutivo, Método evolutivo – já apresentados, sendo o método mais usado o comparativo de dados de mercado, por se tratar de entendimento consolidado e de ser o método mais adequado para evitar as superavaliações e evitar as punições financeiras com a redução do valor que cabe pagar pelo imóvel, o que se funda na determinação de pagar o preço justo.

Os critérios de avaliação foram analisados como macrocategorias. São estes os critérios utilizados pelo INCRA: ancianidade das posses; fator elasticidade; fator forma de pagamento; fator dimensão da gleba; e fator recursos hídricos, que efetivamente funcionam como procedimentos para alcançar o critério do justo preço, sendo o justo o valor de mercado.

*Ancianidade das posses* é a verificação do tempo de ocupação por percentual de área ocupada, um fator de depreciação do imóvel. O fator *elasticidade* é a diferença entre o valor ofertado e o valor da negociação. Fator *forma de pagamento*, o pagamento à vista é o fator de antecipação. Quanto ao fator *dimensão da gleba*, há uma relação inversa entre a dimensão da gleba e o preço da terra rural. Foram listados como elementos importantes para a classificação da capacidade de uso das terras: a fertilidade e a produtividade. A fertilidade agrega valor. A profundidade efetiva, a drenagem interna, o risco de inundações, declividade, erosão e seca edafológica que é clima do solo faz reduzir o valor da terra. Outro elemento de relevância é a localização e acesso, que relacionada com a capacidade de uso da terra compõe a nota agrônômica.

O melhor resultado da pesquisa é aquele que mais se aproxima da realidade de mercado e, para isso, os imóveis pesquisados devem ser vistoriados e suas benfeitorias avaliadas, pois, quanto mais precisa for a descrição das características, menor será a margem de erro na comparação. É importante que o avaliador colha o máximo de informações possíveis nos imóveis pesquisados.

As pesquisas são feitas com base na ABNT NBR 14653, que admite os seguintes dados de mercado: transações, ofertas, opiniões de engenheiros de avaliações ligados ao setor imobiliário rural, de profissionais ligados ao setor imobiliário rural e informações de órgãos oficiais.

Como o tempo para realização da vistoria de avaliação é curto, a pesquisa nos casos

de compra e venda é realizada primeiramente nos cartórios, depois o avaliador procura o comprador e o vendedor para confirmar o preço encontrado no documento de registro nos cartórios, pois muitas vezes eles omitem o preço verdadeiro em detrimento das despesas, gerando uma discrepância nos valores.

A partir dos dados de mercado, é feito o devido tratamento estatístico para se chegar ao preço do imóvel, o que é alcançado por meio da homogeneização. Homogeneização é o tratamento de preços observados mediante aplicação de transformações matemáticas que expressem as diferenças entre atributos dos dados de mercado. Para homogeneizar, é estabelecido um campo de arbítrio, que equivale a uma margem de erro na atribuição do valor do imóvel.

De acordo com o laudo de avaliação da desapropriação do imóvel Cachoeira da data de Cachoeira, localizado em Paulistana, com início no ano de 1997, a homogeneização dos dados de mercado foi feita a partir dos fatores de elasticidade, ancianidade, nota agrônômica, fator energia e fator de diferença de áreas. Esses fatores são os critérios de avaliação do referido imóvel.

Outra microcategoria é a *burocratização do processo* devido à inserção de exigências, ou seja, a inserção de procedimentos em nome do contraditório e do devido processo legal, que ampliam prazos, incluem novos procedimentos nem sempre em conformidade a racionalidade já estabelecida, reduz as margens realizar o trabalho de forma célere.

A dinâmica referida faz aumentar o tempo que o INCRA leva para concluir os processos de avaliação. Há evidências que informam a existência de processo de avaliação em um tempo de 14 meses entre a vistoria para constatar o cumprimento da função social e a avaliação para determinar o valor do imóvel. Hoje, em média, levam-se 36 meses, o que significa ampliação de gastos.

Também conta para ampliação dos custos a capacidade operacional do órgão. Nos registros do órgão, há a evidência de que no período da ditadura o INCRA tinha capacidade operacional de dez mil servidores trabalhando com 500 assentamentos, hoje há em torno de 4.500 servidores trabalhando com 5.000 assentamentos.

Outra microcategoria observada é *função social*, cujo conceito dá origem ao processo de desapropriação. O único fundamento para verificar a produtividade do imóvel tem sido o do inciso I, sob a alegação de que os demais não estão regulamentados. A verificação tem por base que a grande propriedade precisa ser produtiva, para isso precisa ter GEE – Grau de Eficiência e Exploração superior a 100% – e GUT – Grau de Utilização da Terra – superior a 80%. Caso o cálculo feito aponte a sua improdutividade, então será decretada a sanção. Em caso de a propriedade improdutiva não servir para assentamento, há outras formas de sanção, embora não se faça uso das mesmas.

A produtividade é tabelada pelo INCRA. Por exemplo, o produtor de soja tem que



produzir 1200kg/ha, caso ele não cumpra, não será produtivo. O cálculo de eficiência é feita a partir dessa tabela.

Destacamos, também, as formas de controle interno para evitar superavaliações: o primeiro é a câmara técnica que corresponde a uma reunião de três engenheiros agrônomos cuja função é analisar o valor encontrado na avaliação e relatório produzido. O estabelecimento da planilha referencial de preços de terras, que o profissional avaliador deve seguir. E, por fim, a criação do CDR (Conselho de Decisão Regional).

A MP 1577 consolidou o entendimento da importância de haver estratégia de controle para evitar as superavaliações. Nos debates que resultaram na referida MP, havia quem entendesse que o problema estava nos métodos, por isso a determinação da padronização pela ABNT; havia a versão de incapacidade técnica. Quanto ao não consenso com relação aos conceitos utilizados, por exemplo, havia juízes que tinham por terra nua apenas o solo e por isso determinava calcular a cobertura vegetal e havia a tese da origem das superavaliações se encontrarem nas fontes utilizadas pelo INCRA – o caso da pesquisa de mercado feita apenas com envio de ofício aos órgãos como bancos e órgão de assistência técnica. O INCRA levava ofícios para os órgãos e eles diziam quais eram os preços e a partir destes se fazia a média. Foi citado o caso de um governador do Ceará que telefonou para o EMATER e para o cartório e os ofícios tiveram seus valores alterados. Por isso a MP 1577 foi um marco para enfrentar o problema das superavaliações por responsabilizar o técnico e não o órgão penal, civil e administrativamente.

Atualmente, o valor de mercado é utilizado, mas de outro modo. As repostas dos órgãos são trianguladas<sup>27</sup> com outras estratégias. Por exemplo, as repostas vindas dos órgãos são pesquisadas para verificar como está o valor de mercado para esse imóvel, por meio dos negócios realizados e ofertas.

Na função de controle, a Procuradoria Federal do INCRA desenvolve um papel significativo: realizar a análise formal do processo, que é observar se o processo de desapropriação cumpriu rigorosamente todos os passos exigidos na Lei, ou seja, analisar se os profissionais cumpriram o devido processo legal. A estratégia funciona como mecanismo de controle interno para evitar que por um erro técnico o processo vá para vias judiciais e seja mais oneroso aos cofres públicos.

É informado que, até seis meses após a vistoria, o proprietário não pode vender o imóvel, pois a CCIR – Certidão de Cadastro de Imóvel Rural – encontra-se inibida.

O chamado “*kit decreto*” e o parecer revisor para Brasília depois de saneado pela PFE são encaminhados ao CDR – Conselho de Decisão Regional –, que encaminhará à Presidência da República.

<sup>27</sup> Triangular significa integrar várias técnicas para garantir controle sobre o objeto pesquisado (SPINK, 2010).

Depois disso, inicia-se a fase de avaliação, o superintendente constitui uma equipe que pode ser a mesma que elaborou o LAF ou outra. Depois de feita a vistoria e definido o valor do imóvel, a avaliação passará por uma análise feita por mais dois ou três Engenheiros Agrônomos, um procedimento que funciona como controle para evitar superavaliação.

Definido o valor, o processo é enviado para Brasília para a produção das TDA's. Cada imóvel tem uma data diferente para resgate. E, com isso, começa a fase do Judiciário que será tratada mais adiante.

## 2.1.5. Os critérios de avaliação pelos laudos – INCRA – PI

### a) Metodologia e materiais

A ordem de leitura foi aleatória: AGROPEC; Cachoeira; Favela Boa Esperança; Malhete e Fazenda Lagoa:

Tabela 9 – Método de avaliação – terra nua e benfeitoria

Imóvel	Método para calcular terra nua	Método para calcular benfeitoria
AGROPEC	Método comparativo de dados de mercado Não usou o fator elasticidade (para não valorar para mais)	Método de Quantificação de Custo – custo de reprodução descontada a depreciação do bem para a conservação e funcionalidade Custo dos insumos e serviços – pesquisa na rede de revendedores em Simplicio Mendes anexada ao laudo
Cachoeira	Método comparativo	Método custo de reposição
Favela Boa esperança	Levantamento de dados em cartório – registro de venda de imóveis na região – terra nua Discrepância nos valores Pesquisa com os compradores e vendedores	Não havia

Malhete	Método comparativo para a avaliação da terra nua Pesquisa de mercado em Paulistana e Picos, sobre imóveis negociados, ofertados e opiniões de instituições ligadas ao setor	Custo de reposição NBR 8799/95
Fazenda lagoa	Pesquisa de mercado junto a EMATER/PI, Cartório de Registro de Imóveis, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Prefeitura de São Raimundo Nonato	Não descreveu o método utilizado

Os avaliadores descrevem ter usado como material de consulta o laudo de vistoria preliminar e bibliografia especializada em solos, vegetação e engenharia de avaliações, também para a caracterização da classe de capacidade de uso da terra, medição do imóvel e das benfeitorias implantadas. Foi usado GPS (Garmim) Carta Topográfica DSG e imagem de satélite (LANDSAT-TM) formato digital.

No laudo de avaliação do imóvel rural AGROPEC, o avaliador adotou como referência a norma da ABNT nº 14.653 parte 1/2001 e parte 03/2004. Usou o método comparativo de dados de mercado para avaliar o imóvel e na formação da amostra utilizou os negócios realizados e os ofertados. Não usou, para os imóveis ofertados, o fator elasticidade, porque em sua visão este pode ser valorado para mais. Os dados básicos foram obtidos na região de influência por não dispor de dados suficientes no Município de Simplício Mendes. De acordo com o Laudo, para a avaliação das benfeitorias foi usada o Método de Quantificação de Custo, que é o custo de reprodução descontada a depreciação do bem, tendo em vista o estado de conservação e funcionalidade. Para calcular o valor, foi usado o **SOFTWARE AVALIADOR**, desenvolvido pelo Engenheiro Agrônomo Miguel Reginaldo Teixeira da Silva, versão maio de 2007. Para calcular o custo dos insumos e serviços, foram obtidos por meio da pesquisa na rede de revendedores em Simplício Mendes, que está anexada ao laudo.

Na metodologia usada no laudo do PA Favela Boa Esperança, foi feito: o levantamento técnico da vistoria, depois foi feita visita ao cartório para levantar dados sobre registro de venda de imóveis na região pegando como base o processo de avaliação da terra nua; percebeu-se que compradores e vendedores omitem o valor real do imóvel em detrimento das despesas, havendo, com isso, discrepância nos valores, daí a pesquisa ter sido também com os compradores e vendedores.

A metodologia utilizada no imóvel Fazenda Lagoa em São Raimundo Nonato são a Lei

8629/93, a Lei Complementar nº 76/93, a Instrução Normativa /INCRA/ Nº 08/93, além de utilizarmos pesquisa de mercado junto a diversas instituições como o EMATER/PI, Cartório de Registro de Imóveis, Exatoria Estadual, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Prefeitura de São Raimundo Nonato.

De acordo com a Metodologia, no imóvel Malhete o avaliador adotou o método comparativo para a avaliação da terra nua e o custo de reposição para avaliação das benfeitorias de acordo com a NBR 8799/95. Realizou também pesquisa de mercado em Paulistana e Picos, sobre imóveis negociados, ofertados e opiniões de instituições ligadas ao setor.

De acordo com o que foi encontrado nos laudos, os profissionais seguem a orientação do manual ao usar os métodos por ele indicados. Em cada laudo, há um capítulo destinado a descrever a metodologia. E nos anexos há as fichas utilizadas na pesquisa com as seguintes informações: número do elemento, imóvel pesquisado (nome), área, informante, endereço, marcar se é oferta, negócio realizado, comprovante de compra e venda, avaliação para banco, vendedor, data de transação, comprador, valor, forma de pagamento, transformação em valor a vista, localização e vias de acesso, localização e acesso (para marcar: ótima, regular, muito boa, má, boa, péssima), classificação regional das terras (para marcar: cultura de primeira, cultura de segunda, várzea, campo, cerrado, pastagem, reserva legal, área de preservação permanente, inaproveitáveis, reflorestamento, morro com pedra, outras), distribuição das classes de capacidade de uso e nota agrônômica, melhoramentos, benfeitorias, valor das benfeitorias, pesquisador e data de pesquisa.

Na pesquisa de opinião, foram ouvidos: sindicato dos trabalhadores rurais de Paulistana (presidente), EMATER, Banco do Nordeste S/A, Banco do Brasil S/A.

Com relação às benfeitorias, pôde-se verificar o uso da metodologia na atividade do avaliador por meio da adoção da mesma fórmula usada para edificações, com a alteração Vu que é a unidade de medida ou média geométrica para calcular o valor básico por metro quadrado.

## b) características do imóvel e do seu entorno

Dentro da macrocategoria de critérios de avaliação, destacamos as características gerais da região de influência do imóvel, esse fator é importante porque agrega ou deprecia o valor do imóvel. As informações levantadas são: localização geográfica e divisão político administrativa, recursos institucionais – saúde, educação, transporte, eletrificação, comunicação, assistência creditícia, clima, vegetação, e rede hidrográfica principal (clima, vegetação e rede hidrográfica) –; atividades econômicas, dentre outras.

O INCRA também observa como está a concentração fundiária na região, se há projetos de assentamento, se há vagas ociosas nestes. E se há áreas indígenas ou unidades de

conservação na região.

Um dos principais fatores influenciáveis na avaliação é a descrição e caracterização do imóvel. A partir das características encontradas, é feita a conversão destas em números por meio das tabelas adotadas pelo INCRA e depois é dado a estas o devido tratamento estatístico com a homogeneização que fornecerá os valores. Estas, por sua vez, serão as próximas categorias observadas.

Por exemplo, no laudo do imóvel Cachoeira está organizada a descrição e caracterização do imóvel com: denominação, código do imóvel, área calculada analiticamente, área da escritura, área decretada, área devoluta, número de módulos fiscais, ancianidade das ocupações, localização e vias de acesso, coordenadas UTM dos pontos de extremos, limites e confrontações, clima, vegetação, relevo, solos, recursos hídricos, potencialidade agrícola e capacidade de uso das terras do imóvel, nota agrônômica. Consta também a classificação do solo, as vias de acesso e localização do imóvel, a nota agrônômica é igual a 0,4628, acesso e localização regular e uso da terra. Há uma tabela com o quadro de uso do solo, especificações das áreas.

### c) Ancianidade

Feita a caracterização do imóvel, são usados critérios para a precificação dos imóveis, dentre estes a ancianidade, que significa a relação de posseiros na propriedade ociosa e o tempo da posse, que é calculada com a relação entre percentual de área ocupada e o tempo de ocupação. Os avaliadores seguem a tabela abaixo, que se encontra no Manual de Obtenção:

Tabela 10 – Ancianidade

Percentual de área ocupada	Menos que 20%	De 20% a 29%	De 30% a 49%	De 50% a 69%	De 70% a 100%
Tempo de ocupação					
Posseiros com 1 ano ou menos	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Posseiros com mais de 1 ano até 5 anos (F1)	0,92	0,88	0,80	0,70	0,60
Posseiros com mais de 5 anos (F2)	0,88	0,80	0,70	0,60	0,40

Fonte: INCRA (2006)

#### d) Capacidade de uso da terra

Outro critério na valoração do imóvel é a capacidade do uso da terra. Nesta, há vários fatores que são calculados para encontrar sua classificação e lhe conferir uma numeração. O manual de obtenção lista 12 fatores condicionadores do uso da terra, são eles: a fertilidade natural, a profundidade efetiva, a drenagem interna, o deflúvio superficial, pedregosidade, os riscos de inundação, a classe de declividade, grau de erosão laminar, os sulcos rasos, sulcos médios, sulcos profundos e seca edafológica.

A fertilidade natural diz respeito à produtividade agrícola, sendo orientado pelo INCRA que seja buscada a classificação oficial da região onde se localiza o imóvel. A fertilidade é caracterizada em: muito alta, alta, média, baixa e muito baixa.

A profundidade efetiva é conceituada como a aptidão de penetração das raízes no solo, a classificação desta que é seguida pelos profissionais do INCRA foi produzida pela EMBRAPA (1999) e Lepsch (1991), descrita a seguir: muito profundo, profundo, pouco profundo, raso e muito raso.

A drenagem interna consiste na: “[...] quantidade e rapidez com que a água recebida pelo solo se escoar por infiltração e escoamento superficial, afetando as condições hídricas do solo – duração do período em que permanece úmido, molhado ou encharcado” (INCRA, 2006, p. 48). A classificação orientada aos profissionais do INCRA é a da Embrapa (1998) disposta a seguir: excessivamente drenado, fortemente drenado, acentuadamente drenado, bem drenado, moderadamente drenado, imperfeitamente drenado, mal drenado e muito mal drenado.

O deflúvio superficial é equivalente à drenagem externa do solo. Classifica-se desta forma: deflúvio muito lento, deflúvio lento, deflúvio moderado, deflúvio rápido e deflúvio muito rápido.

A pedregosidade diz respeito ao fato de o solo apresentar pedras em sua superfície, prejudicando o desenvolvimento de atividades agrícolas. É avaliada partindo-se da percentagem de área coberta. É classificada em: ligeiramente pedregoso, moderadamente pedregoso, pedregoso, muito pedregoso e extremamente pedregoso.

O risco de inundações é avaliado a partir dos critérios de frequência e duração. A frequência pode ser: ocasional, frequente e muito frequente. A duração ordenada em: curta, média e longa.

Quanto à declividade, o uso deste fator só é “recomendado para os casos em que não se dispõe de dados sobre a erosividade e a erodibilidade” (INCRA, 2006, p. 51).



Tabela 11 – relevo e declividade

Classe de relevo	Classes de Declividade	
	%	Graus
Plano	0 – 2	0° a 1°8'45"
Suave Ondulado	2 – 5	1°8'45" a 2°51'45"
Moderadamente Ondulado	5 – 10	2°51'45" a 5°42'38"
Ondulado	10 – 15	5°42'38" a 8°31'51"
Forte Ondulado	15 – 45	8°31'51" a 24°13'40"
Montanhoso	45 – 70	24°13'40" a 34°59'31"
Escarpado	> 70	> 34°59'31"

Fonte – INCRA (2006)

Todos esses fatores são determinantes na identificação da capacidade de uso do solo, que, por sua vez, é um critério de precificação do imóvel rural. É interessante destacar que o fator determinante da capacidade de uso das terras é o mais limitado. Para se analisar os fatores, é preciso descrever o solo, a vegetação, o clima, o relevo, os recursos hídricos e as potencialidades agrícolas. Essa avaliação da capacidade de uso da terra é muito importante tanto para avaliar o imóvel, quanto nas pesquisas para encontrar imóveis semelhantes e também para saber se essa propriedade é viável para a implantação de assentamento. Os fatores referidos estão dispostos em tabela numerada de I a VIII, onde quanto mais próximo de I melhor é a capacidade de uso da terra.

Tabela 12 – Ficha para avaliar a capacidade de uso da terra

FATORES LIMITANTES	CARACTERÍSTICAS								
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1. Fertilidade Natural	a. Muito Alta	x	x						
	b. Alta	x							
	c. Média								
	d. Baixa			x					
	e. Muito Baixa						x		

2. Profundidade Efetiva	a. Muito Profunda b. Profunda c. Moderada d. Rasa e. Muito rasa	x x	x		x				
3. Drenagem Interna	a. Excessiva b. Forte c. Acentuada d. Bem Drenado e. Moderada f. Imperfeita g. Mal Drenado h. Muito mal drenado	x	x x x x			x			x
4. Deflúvio Superficial	a. Muito Rápido b. Rápido c. Moderado d. Lento e. Muito Lento	x	x x	x	x				
5. Pedregosidade	a. Sem Pedras b. Ligeiramente Pedregoso c. Moderadamente Pedregoso d. Pedregoso e. Muito Pedregoso f. Extremamente Pedregoso	x	x	x	x		x	x	
6. Riscos de Inundação	a. Ocasional b. Frequente c. Muito Frequente			x		x			x

7. Classe de Declividade	a. Plano b. Suave ondulado c. Ondulado d. Moderadamente Ondulado e. Forte Ondulado f. Montanhoso g. Escarpado	x	x	x	x		x	x	x
8. Grau de Erosão Laminar	a. Não Aparente b. Ligeira c. Moderada d. Severa e. Muito Severa f. Extremamente severa	x	x	x			x	x	x
9. Sulcos Rasos	a. Ocasionais b. Frequentes c. Muito Frequentes		x	x	x				
10. Sulco Médios	a. Ocasionais b. Frequentes c. Muito Frequentes				x	x		x	
11. Sulcos Profundos	a. Ocasionais b. Frequentes c. Muito Frequentes				x		x	x	
12. Seca Edafológica	a. Ligeira b. Moderada c. Severa d. Muito severa e. Extremamente		x	x	x		x	x	

Fonte: INCRA (2006)

O seminário trouxe a discussão da classificação dos solos, tendo sido informado que é uma classificação que tem o seu emprego muito questionado, por produzir resultado muito negativo da área em algumas regiões como no caso do semiárido, mas que continua sendo utilizada por falta de outro método.

### e) Localização e acesso

Outro critério importante é a localização e vias de acesso. É um critério muito relevante na precificação do imóvel, haja vis vista que a sua distância e a trafegabilidade aumentam ou depreciam seu valor.

Tabela 13 – localização e acesso

Situação	Características			
	Terrestre	Fluvial	Importância das distâncias	Praticabilidade durante o ano
		Navegabilidade		
Ótima	Asfaltada	0 – 1 H	Não Significativa	Permanente
Muito boa	1ª Classe Não Asfaltada	1 – 3 H	Relativa Permanente	Permanente
Boa	Não Pavimentada	3 – 6 H	Significativa	Permanente
Regular	Estradas e Servidões de Passagem	6 – 12 H	Significativa	Sem condições Satisfatórias
Desfavorável	Fechos nas servidões	Parte de Ano	Significativa	Problemas sérios na Estação Chuvosa
Má	Fechos e interceptada por córrego sem ponte	Restrita	Significativa	Problemas sérios mesmo na seca

Fonte: INCRA (2006)

No laudo de avaliação do imóvel Fazenda Lagoa, o critério localização e acesso só aparece no momento da homogeneização para encontrar o valor da terra nua. No imóvel Malhete, o avaliador descreve onde está situado o imóvel, no caso Município de Paulistana, destacando duas formas de acesso ao imóvel uma com 15 km de distância e outra percorrendo seis km na PI e 13 km em estrada vicinal, classificando ao final a localização e o acesso como regular.



O imóvel Cachoeira também situado em Paulistana apresenta duas formas de acesso uma com 15 km de distância e outra percorrendo seis km na PI e 13 km em estrada vicinal, classificando ao final a localização e o acesso como regular.

O imóvel Fazenda AGROPEC não apresenta um capítulo narrando a localização e o acesso, que, por sua vez, estão contidos na homogeneização, embora explique que o acesso foi classificado como ótimo por ser terrestre, asfaltado e a distância não ser significativa.

O imóvel Favela Boa Esperança também não apresenta um capítulo para narrar a localização e o acesso, que aparecem dentro do cálculo da nota agrônômica, sendo classificada como desfavorável porque o acesso ao imóvel é interrompido nos meses chuvosos.

Enfim, o que pode se concluir do critério localização e acesso é que o mesmo foi verificado nos laudos estudados, alguns especificamente e outros na homogeneização das informações. Procuramos saber com os técnicos se trazer o critério apenas na homogeneização produziria alteração nos resultados e afirmaram que o valor não muda, mas se o critério intervir forte na precificação, o laudo pode ser questionado por não haver um capítulo sobre o tema, o que o torna vulnerável às contestações.

## f) Homogeneização

De acordo com os laudos dos imóveis estudados, a homogeneização dos dados foi produzida utilizando-se os fatores *elasticidade*, que representa o percentual da diferença entre o provável valor real de venda e aquele estabelecido pelo vendedor no início da negociação; *ancianidade*, que deprecia o valor do imóvel considerando a área e o tempo em que esteve ocupada por posseiros; *nota agrônômica*, calculada de acordo com a capacidade de uso da terra e sua localização e acesso; *energia*, que corrige o preço do imóvel com energia; e *diferença de áreas*, que corrige distorções entre as áreas de maior e menor grandeza, pois, segundo o avaliador, de modo geral, áreas menores possuem um valor unitário maior do que o valor de áreas maiores. A seguir, têm-se os cálculos contidos nos laudos para se encontrar o fator NA (Nota Agrônômica). A homogeneização é uma forma de comparar o imóvel avaliado com os imóveis pesquisados.

Tabela 14 – Capacidade de uso x localização

Capacidade de uso	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
	100%	80%	61%	47%	39%	29%	20%	13%
Localização e acesso								
ÓTIMA 100%	1,000	0,800	0,610	0,470	0,390	0,290	0,200	0,130
MUITO BOA 95%	0,950	0,760	0,580	0,447	0,371	0,276	0,190	0,124
BOA 90%	0,900	0,720	0,549	0,423	0,351	0,261	0,180	0,117
REGULAR 80%	0,800	0,640	0,488	0,376	0,312	0,232	0,160	0,104
DESFAVORÁVEL 75%	0,75	0,600	0,458	0,353	0,293	0,218	150	0,098
RUIM 70%	0,70	0,560	0,427	0,329	0,273	0,203	0,140	0,091

Fonte: INCRA

O avaliador utilizou o valor correspondente na tabela à classe II pela localização regular 0,6300 e multiplicou pelo percentual da área correspondente a essa classe, que é 0,1178. Resultado: 0,0742. No imóvel Cachoeira, o avaliador utilizou o valor correspondente na tabela à classe II pela localização regular 0,6300 e multiplicou pelo percentual da área correspondente a essa classe, que é 0,0695. Resultado: 0,0438. Para a classe IV, o fator tabelar 0,4550 por 0,9126 = 0,4152. Classe VIII, fator tabelar 0,2100 por 0,0179 = 0,038. Fazendo a somatória: 0,0438 + 0,4152 + 0,0038 = 0,4628.

No laudo de avaliação do imóvel AGROPEC, o engenheiro agrônomo calculou seguindo a tabela abaixo a nota agrônômica do imóvel:

Tabela 15 – Avaliação do imóvel AGROPEC

CLASSES	ÁREAS	PORCENTAGEM	FATOR	NA
Classe IV	1441,3450	16,35	0,47	0,077
Classe VI	6704,2379	76,05	0,29	0,221
Classe VII	232,7309	2,64	0,2	0,005
Classe VIII	437,2521	4,96	0,13	0,006
Total	8815,5659	100		0,309

O fator NA se apresenta no laudo do imóvel Favela Boa Esperança em tabela. Primeira linha: Classe IV, índice da classe 0,8442, coeficiente desfavorável 0,390, NA 0,329. Apresenta, na segunda linha, a Classe VIII, índice de classe 0,1558, coeficiente desfavorável 0,180, NA 0,028. Somando as notas agronômicas individuais, obtivemos a NA do imóvel, que é 0,357.

Enfim, o que se pode notar é que, embora todos os laudos sigam o Manual de Obtenção do INCRA, o cálculo da Nota Agronômica não é realizado da mesma forma. Consideramos que, nos laudos estudados, há esclarecimento suficiente para subsidiar a argumentação, uns mais detalhados e outros menos, mas nenhum sem esclarecimento.

O segundo fator da homogeneização é a ancianidade. No imóvel Fazenda Lagoa, por exemplo, havia sete posseiros, três possuíam mais de cinco anos e exploravam menos de 20% da área e os demais moravam há menos de um ano. A ancianidade depreciou o VTN, como se pode observar pelo cálculo feito abaixo:

$$\begin{aligned} VTN/ha &= \frac{(100 - C)}{100} \times Vm/ha \\ VTN/ha &= \frac{(100 - 6)}{100} \times 63,36 \\ VTN/ha &= \frac{94}{100} \times 63,36 \\ VTN/ha &= 59,55 \end{aligned}$$

Figura 4 – Cálculo da Ancianidade do imóvel Fazenda Lagoa

O imóvel Malhete é ocupado por sete pessoas. O coeficiente foi 0,88. Está anexada ao laudo a relação de ocupante por tempo de ocupação, este último variando entre 30 e 75 anos. No imóvel Cachoeira, havia três ocupantes, o coeficiente de ancianidade é igual a 0,88.

No imóvel AGROPEC, há ocupantes, sendo o fator ancianidade = 1,0. O imóvel Favela Boa Esperança apresenta coeficiente de Ancianidade de 0,92, haja vista que as 12 famílias que ocupam o imóvel residem há menos de cinco anos e exploram menos de 20,0% da área.

O fator seguinte a ser observado na homogeneização é o fator energia. O fator energia corrige o valor do imóvel atribuindo 30% a mais no valor (índice 1,3) para o imóvel com energia instalada. Para os imóveis com possibilidade de introdução de energia, acrescenta-se 10% ao seu valor (índice 1,10). E, aos que, no momento, não apresentam possibilidade de instalação, foi atribuído o índice 1. Os laudos informam que o valor é o adotado pelo Banco do Nordeste.

Não foi identificado o fator energia nos laudos dos imóveis Fazenda Lagoa, Malhete e Cachoeira. Por dedução, indica-se que talvez ainda não houvesse esse entendimento com relação a esse fator ou simplesmente os avaliadores falharam ao não considerar o fator.

De acordo com o laudo da fazenda AGROPEC, tem-se energia instalada no imóvel, sendo assim o fator de correção é 1,3. No imóvel Favela Boa Esperança, não há eletricidade.

O fator água também entra na homogeneização. Os valores desse fator também são oriundos do Banco do Nordeste. Para irrigação, rios e barragens é 150% (1,50), para irrigação poços tubulares 130% (1,30), para consumo animal e humano 110% (1,10), e não há 100% (1,00).

Este fator não aparece nos laudos dos imóveis Fazenda Lagoa, Malhete e Cachoeira. Também por dedução, indica-se que talvez ainda não houvesse esse entendimento com relação a esse fator ou que tenha havido falha por parte do avaliador.

O imóvel Fazenda AGROPEC foi inserido na Classe III, tendo fator hídrico de valorização 1,10. No imóvel Favela Boa Esperança, não há, e o fator é 1,00.

Com relação aos dois últimos fatores da homogeneização, é importante considerar que nem todos os avaliadores consideram os mesmos aspectos e fatores relevantes como água e energia que amplia preço ou reduz não foram considerados em dois laudos estudados.

## g) Cálculo do valor da terra nua e benfeitorias

Para encontrar o valor da Terra Nua, multiplica-se a menor área (quando há divergência entre área medida, área informada e área registrada) pelo valor médio por hectare.

Na avaliação da Fazenda Lagoa, procedeu-se da seguinte forma:  $VTN = A \text{ em ha} \times V_m$  por hectare.  $VTN = 6.928,8900 \times 59,55$ .  **$VTN = 412.615,39$** . Na avaliação do imóvel Malhete: a área em ha = 1.079.8535.  $VTN/ha = 32,55$ .  **$VTN \text{ total} = 35.149,23$** . O imóvel Cachoeira apresenta um  $VTN/ha = 28,18$ . Área do imóvel = 3.024,380000 ha.  **$VTN \text{ total} = 85.227,02$** . AGROPEC apresentou um  $VTN/ha = 108,13$ . Área de 8755,000 ha.  **$VTN \times A = 946.678,15$** . O imóvel Favela Boa Esperança apresenta área de 1.019,8757.  $VTN/ha = 68,33$ .  **$VTN \text{ total} = 69.688,1066$** .

Quanto ao cálculo das benfeitorias, é necessário considerar que as benfeitorias reprodutivas estando em áreas de preservação permanente e reserva legal são descritas, porém não são avaliadas. As benfeitorias não reprodutivas localizadas nessas áreas descritas, se não estiverem em conformidade com a legislação ambiental, não são avaliadas. Com relação às benfeitorias feitas por posseiros, são avaliadas separadamente.

O imóvel Fazenda Lagoa apresenta benfeitorias. Estas são organizadas inicialmente pelas edificações e instalações, apresentando: uma casa sede, duas casas de vaqueiro,



uma casa depósito, caixa d'água de concreto, duas redes elétricas, duas estradas, quatro silos subterrâneos, um curral de madeira, curral de ovelhas, curral de arame farpado com sete fios e cocheira, no valor encontrado R\$ 86.701,47. E instalações complementares: cerca de arame farpado com dez fios, duas cercas de arame farpado com nove fios, cerca de arame farpado com quatro fios, cerca de arame farpado com três fios, cercado com 42 estacas de cimento, valor encontrado R\$ 53.037,42. Por fim, as construções hidráulicas: duas barragens de terra compactada, três poços cacimbão, valor encontrado R\$ 17.700,51. O valor total das benfeitorias é a somatório dos valores encontrados. Valor total das benfeitorias **R\$ 154.177,05.**

O imóvel Malhete apresenta as seguintes benfeitorias: casa de moradia em estado precário e funcionalidade ótima, seu valor atual foi 470,11. Cerca de Arame farpado com oito fios valor atual de R\$ 5.779,80. Cerca de arame farpado com oito fios, valor atual R\$ 3.173,75. Casa para caprinos com valor atual R\$ 96,37. Valor total das benfeitorias **R\$ 9.530,03.**

O laudo do imóvel Cachoeira descrevia as seguintes benfeitorias: casa sede, curral simples com três divisões, aprisco rústico de madeira, cerca de arame farpado com oito fios, cerca tipo estacote com dois fios de arame farpado e açude com parede extensão de 70 metros. Resultado da avaliação das benfeitorias **R\$ 14.047,51.**

O artigo 5º diz que a indenização deverá ser justa e prévia, nesse sentido é que o órgão Incra obedece inúmeros dispositivos normativos sejam leis, portarias, regulamentos internos, ABNT para fazer a avaliação do imóvel, além de um controle rígido de fixação de valores e pesquisa de preços, na busca de um valor justo ao proprietário, indenizando previamente, sendo estes juros compensatórios compreendidos como um forma de tornar muito onerosa a reforma agrária e beneficiar o grande proprietário de terras que está "sofrendo" sanção.

Tabela 16 – Quadro resumo da desapropriação-sanção

Legislação que orienta a desapropriação-sanção	Constituição Federal de 1988: art. 5º <i>caput</i> , XXII, art. 184 e XXIII, art.186, I,II,III, IV. Lei 8.629 de 1993 Medida Provisória 1.577/97 ABNT NBR 14653 Portarias do MDA- nº5,6,7 de 31/01/2013
--	---

Etapas da Avaliação	Coleta de informações da região; Coleta de informações do imóvel; Pesquisa de preços; Escolha dos métodos e os critérios de avaliação; Homogeneização.
Métodos para a avaliação da terra nua	Método comparativo de dados de mercado; Método de capitalização de renda; Método involutivo; Método evolutivo.
Objeto da avaliação	Imóveis rurais: Improdutivos e grandes propriedades.
Crítérios de avaliação	Ancianidade das posses; Fator elasticidade; Fator forma de pagamento; Fator dimensão da gleba; Fator recursos hídricos; Nota agronômica (NA).

### 3. As desapropriações e dinâmicas jurisdicionais e legislativas

Inicialmente, a pretensão da presente discussão era mínima: investigar em que medida o Poder Judiciário onerava os custos da desapropriação. Quando construímos o presente projeto já havia outra demanda: saber o que o DNIT via SETRANS estava provocando às comarcas do Judiciário Estadual com a decisão de conduzir a desapropriação totalmente pelo Poder Judiciário para a construção da ferrovia Transnordestina, o que resultou em algumas informações que julgamos merecerem um tratamento em separado.

As informações coletadas pela equipe são de duas naturezas: as dinâmicas legislativas em torno do Decreto da desapropriação por utilidade pública e as jurisdicionais tanto em torno da desapropriação por utilidade pública para infraestrutura (a ADIn dos juros compensatórios no STF e demanda administrativa do Judiciário Estadual), para fins



ambientais (o enredo da criação de uma Unidade de Conservação e os processos no Judiciário Federal, que já foi tratado no primeiro capítulo), o tratamento jurisdicional ordinário da reforma agrária no Judiciário Federal. Aqui serão tratadas: as dinâmicas legislativas, o Judiciário na função de poder administrativo e o INCRA no Judiciário.

As informações foram obtidas junto a SETRANS, aos endereços eletrônicos dos tribunais: Estadual e Federal e notícias de variadas fontes – imprensa, endereços eletrônicos e repasses por parte da consultoria do Pensando o Direito<sup>28</sup>.

O tratamento das informações se deu nos espectros da pesquisa quantitativa, na formação de banco de dados e produção de gráficos e da pesquisa qualitativa no registro em diário de campo e produção de mapas analíticos.

### 3.1. A desapropriação – das normas às práticas jurisdicionais

A desapropriação por força normativa chega ao Judiciário de duas formas: a forma obrigatória que independe da existência de conflito e pelo conflito.

A primeira forma está determinada na LC nº 76/1993, que determina a obrigatoriedade da fase judicial, após a conclusão da fase administrativa da desapropriação-sanção, e a segunda forma é definida pelo Decreto 3365/1941, em que a desapropriação por declaração de utilidade pública, por necessidade ou por interesse social será efetivada nas fases: declaração de utilidade pública, criação de comissão institucional, processo administrativo para avaliar e precificar o imóvel, realização da avaliação e oferta do preço ao desapropriado. Em caso de recusa do preço ofertado, o ente público desapropriante ajuíza ação judicial para resolver unicamente e exclusivamente o preço do imóvel, ou seja, esta ação não discute a desapropriação, apenas o valor do imóvel desapropriado.

Tanto em uma forma quanto na outra, o juiz pode determinar perícia judicial para garantir o contraditório ou para o seu livre consentimento.

Nas dinâmicas jurisdicionais pesquisadas, verificou-se a ocorrência da fase judicial obrigatória na desapropriação-sanção e, na desapropriação por DUP, o que era para ser eventual foi a regra e a fase administrativa não foi verificada.

Observa-se nas duas formas uma espécie de desfuncionalização do sistema do direito, considerando ser este determinado pela diferenciação funcional da categoria conflito (LUHMANN, 1982), e desconsidera a atuação do poder administrativo na produção do consenso.

<sup>28</sup> Sabrina Durigon Marques, da SAL, enviou para a equipe as notícias relacionadas a ADIn e ao Projeto de Lei referente ao Decreto da Desapropriação.

### 3.1.1. A desapropriação-sanção no Judiciário Federal

O ponto de partida é a discussão dos aspectos de como se realiza o procedimento de desapropriação-sanção no Judiciário. No que diz respeito ao procedimento expropriatório que se inicia com um processo administrativo que é concluído com o Decreto Presidencial, declarando a área de relevante interesse social, seguido pelo processo judicial, previsto em Lei, momento em que transfere a propriedade para o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

A pesquisa do período relatado foi feita nos endereços eletrônicos do Poder Judiciário, com registro em diário de campo e leitura posterior em mapas analíticos organizados para leitura horizontal e vertical e produção de mapas temáticos para a discussão das evidências. As categorias adotadas foram: desapropriação-sanção e critérios de avaliação.

A lei complementar responsável por traçar legalmente o processo jurídico é a LC nº 76/1993, como já referido, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

A Constituição Federal de 1988 determina que o ente federativo responsável de desapropriar por interesse social com a finalidade de reforma agrária é a União, isso como forma de sancionar os grandes proprietários que não estejam cumprindo a função social da terra, sendo indenizado em títulos da dívida agrária (TDA), resguardado seu valor real, resgatado no prazo de até vinte anos, contudo as benfeitorias úteis e necessárias são indenizáveis em espécie.

Cabe ressaltar que a ação de desapropriação deverá ser proposta por no máximo dois anos a partir da publicação do Ato Declaratório (prazo decadencial), como ação especial e com requisitos próprios com legitimidade exclusiva do INCRA com contraditório especial de rito sumário (LC 76/93).

A ação de desapropriação, proposta pelo órgão Federal executor da reforma agrária, será processada e julgada pelo juiz Federal competente.

A discussão sobre os processos de desapropriação-sanção foi realizada a partir dos levantamentos feitos no endereço eletrônico da Justiça Federal, Tribunal Regional Federal, 1ª região, seção Piauí, endereço: <http://portal.trf1.jus.br/sjpi/>. O critério de busca utilizado foi o nome da parte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, incluídos os processos baixados.

No primeiro levantamento, foram identificados 888 processos, distribuídos em dezessete linhas, organizados pelo fator tempo, sendo quatrocentos e sessenta e dois processos de classe processual variada. Dentre estes, estão processos em andamento em diversas

fases e processos baixados, o que há de comum entre os mesmos é uma das partes ser o INCRA.

A classe processual é desapropriação ou com relação próxima: desapropriação; reintegração / manutenção de posse; cumprimento de sentença; proteção possessória – posse – civil; desapropriação imóvel rural por interesse social.

Juntamente com os processos de desapropriação, existiam vários outros com outras classes processuais, Foram selecionados 113 (cento e treze) processos de desapropriação em diversas fases e processos baixados.

Tabela 17 – Classes processuais – INCRA como parte				
Carta precatória	Procedimento do juizado especial cível	Execução fiscal	Cumprimento de sentença	Procedimento Ordinário
33	123	325	35	81
Embargos à execução fiscal	Justificação	Embargos de terceiro	Cautelar inominada	Demarc./ divisão
03	04	03	14	01
Alvará judicial	Produção antecipada de provas	Execução contra a fazenda pública	Ação civil de improbidade administrativa	Ação popular
01	01	19	01	01

As informações colhidas dos 113 processos foram organizadas em tabela Excel com vinte e sete colunas: o antigo número do processo, o novo número do processo, a classe processual, a vara, autos físicos ou digitais, data de autuação ou primeiro dia de movimentação, audiência / conclusos para decisão, transitou em julgado, data da baixa, assunto da petição, valor da ação, carta precatória, laudos periciais, recurso para contestação, embargos de declaração, fase de execução de sentença, depósito judicial, presença do Ministério Público, status, Processo de execução, Expte, Expdo.

As varas em questão são: 1ª, 2ª, 3ª e 5ª Varas Federais. Os da 1ª Vara Federal correspondem a 28 processos; os da 2ª Vara Federal são 34 processos; da 3ª Vara Federal 30 processos; 5ª Vara Federal 19 processos e dois processos sem vara identificada. Todos os processos são de origem física. A distribuição por vara parecer ser aleatória.

A média de duração dos processos é de aproximadamente dez anos, em cálculo feito pela data de autuação e data de baixa. A média foi feita com 40 processos em razão de

serem apenas estes os que dispõem das duas datas. Dos 40 processos, dez possuem média de duração diferenciada, com uma média de aproximadamente quatro anos.

A maioria dos processos se encontra baixada, outros 22 permanecem tramitando, ou porque foram remetidos ao processo de execução, ou remetidos para a execução de sentença, ou a baixa foi cancelada e restaurada a movimentação, remetidos ao TRF sem baixa.

A análise pericial é requisitada em 27 processos. Em apenas dois processos, houve a figura da contestação feita por uma das partes, o que indica que a perícia judicial não deveu em razão de contestação da parte desapropriada, mas para colaborar na formação do convencimento do magistrado.

Embargos de declaração, apenas em um e, mesmo assim, foi rejeitado pelo Juiz responsável. Dos processos em questão, nove estão na fase de execução de sentença e dois se transformaram em processo de execução. Em 41 processos, há depósito e alvará expedido.

A participação do Ministério Público se encontra em quarenta e oito processos, segunda Lei Complementar 76/93, art. 17 § 2º o Ministério Público Federal deverá intervir, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância.

Tabela 18 – Desapropriação-sanção em decisões do TRF1

0005527-30.1999.4.01.4000		
23/03/2009	Ato Ordinatório	(fl. 458): Intime-se o expropriado para se manifestar, em dez dias, acerca dos esclarecimentos do perito acostados às fls. 440/448.
09/12/2009	Despacho	fl.466 – item 2): (...) 2. Poderão as partes e/ou o MPF requerer esclarecimentos, fundamentadamente, em cinco dias, (CPC, art. 435).
09/07/2010	Ato Ordinatório	(fl.513): Intimem-se as partes para se manifestarem, em cinco dias, sobre os esclarecimentos do perito (fls.507/510).
0006405-52.1999.4.01.4000		
19/01/2009	Sentença	Sent. (fls.384/398): (...) / Com essas considerações, julgo procedente o pedido inicial e declaro a propriedade do INCRA sobre o imóvel desapropriado, tornando definitiva sua imissão na posse. / (...) / Nazareno César Moreira Reis – Juiz Federal Substituto da 1ª Vara/Pl.

0006406-37.1999.4.01.4000		
18/05/2010	Sentença	<p>(...) Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido de desapropriação do imóvel rural denominado Chapadinha , Matrícula nº 387, à fl. 187 do Livro 2-A, do Cartório do 1º Ofício de Notas e Registros de Imóveis da comarca de Luzilândia, nesse Estado, para fixar o valor da indenização a ser paga pelo INCRA, em favor de Francisco das Chagas Rebelo e Maria do Perpétuo Socorro Lages Rebelo, no importe de R\$ 58.588,22 (cinquenta e oito mil, quinhentos e oitenta e oito reais e vinte e dois centavos). Já constando dos autos o adiantamento dos valores de R\$ 22.898,93 (fl. 87), e R\$ 491,49 (fl. 89), condeno o expropriante a complementar a indenização oferecida com o pagamento de R\$ 35.197,80 (trinta e cinco mil, cento e noventa e sete reais e oitenta centavos), referentes à terra nua, importância a ser paga em TDA. Declaro a propriedade do INCRA sobre o imóvel desapropriado, tornando definitiva sua imissão na posse, devendo a pertinente transcrição no Registro de Imóveis dar-se após a complementação do pagamento da indenização. Os juros moratórios, fixados em 6% (seis por cento) ao ano, são devidos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser efetuado, nos termos do art. 100 da Lei Maior, conforme previsão do art.15-B do Decreto-Lei n. 3.365/41. Por sua vez, os juros compensatórios são devidos à razão de 12% ao ano, já que a imissão na posse se deu após a ADIn 2.332 (DJU de 13.09.01), que suspendeu a eficácia da expressão de até seis por cento ao ano , constante do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41. O termo inicial deve ser a data em que o expropriado sofreu a imissão aludida (fls. 108/109). A base de cálculo para incidência de ambos os juros deve ser a diferença entre a indenização ora fixada e os 80 % dos depósitos passíveis de imediato levantamento pelos expropriados. Honorários advocatícios, a cargo do INCRA, os quais fixo em 5% sobre a diferença apurada entre o montante oferecido pelo Instituto e preço ora estabelecido, ambos atualizados monetariamente (Súmula 617 do STF). Custas de lei. Tendo em vista que há notícia na exordial de ônus reais sobre o imóvel em foco, decorrente de cédula rural hipotecária em favor do Banco do Estado do Piauí S/A, intime-se esta instituição financeira acerca do inteiro teor desta sentença, em observância ao disposto no art. 7º, §3º, da Lei Complementar nº 76/93. Publique-se. Registre-se. Intimem-se.</p>
0006407-22.1999.4.01.4000		
13/04/2009	Sentença	<p>Diante da existência de débitos pendentes do extinto espólio, e considerando a manifestação ministerial (fl. 825-v), indefiro o pedido formulado nas fls. 810/811 no sentido de que sejam levantados 80% (oitenta por cento) dos depósitos iniciais feitos pelo INCRA.</p>
0000578-36.1994.4.01.4000		

	Desapropriação	Solicitem-se informações acerca do cumprimento da Carta Precatória de Fls. 553. Expeça-se ofício ao Cartório do 1º Ofício de São Miguel do Tapuio, para que transfira em favor da União o domínio do imóvel objeto desta ação, em obediência à sentença de fls. 483/493 e à decisão de fls. 506, conforme requerido pelo INCRA às fls. 543. Expeçam-se alvarás de levantamento em favor da expropriada, dos valores constantes do depósito judicial de fls. 558, relativo às benfeitorias, bem como os valores referentes aos títulos da dívida agrária – TDAS (fls. 623). Em seguida, proceda a secretaria para que seja alterada a classe desta ação para 04110, devendo constar como exequente Saco do Juazeiro Agropecuária Industrial – JAPISA e como executado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Após, cite-se, observando-se a petição e cálculos de fls. 546/548, a informação e cálculos de fls. 596/602, petição e cálculos de fls. 606/612 e informação e cálculos de fls. 614/617.
1884.20.00.401400-0		
	desapropriação – sentença	(...) Ante todo o exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE o pedido de desapropriação do imóvel rural denominado Beleza/Anhumas (Registro Geral, Livro nº 2, fl. 78, Matrícula nº 78, do Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis da comarca de Guadalupe, Estado do Piauí), para fixar o valor da indenização respectiva ao requerido Sérgio Augusto Santana Costa, em R\$ 69.318,52 (sessenta e nove mil, trezentos e dezoito reais e cinquenta e dois centavos), assim repartidos: R\$ 64.529,92 (sessenta e quatro mil, quinhentos e vinte e nove reais e noventa e dois centavos) alusivos à terra nua e R\$ 4.788,60 (quatro mil, setecentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos) referentes às benfeitorias. Uma vez que houve o adiantamento de R\$ 31.065,59 (trinta e um mil, sessenta e cinco reais e cinquenta e nove centavos) em TDA (fl. 52) e de R\$ 2.524,42 (dois mil, quinhentos e vinte e quatro reais e quarenta e dois centavos) em espécie, concernentes ao montante devido pelas benfeitorias acrescido de sobra de TDA (fls. 53 e 59), condeno o expropriante a complementar o preço, com o pagamento de R\$ 35.728,51 (trinta e cinco mil, setecentos e vinte e oito reais e cinquenta e um centavos), dos quais R\$ 33.450,52 (trinta e três mil, quatrocentos e cinquenta reais e cinquenta e dois centavos) por meio de TDA, enquanto os restantes R\$ 2.277,99 (dois mil, duzentos e setenta e sete reais e noventa e nove centavos) devem ser disponibilizados em dinheiro pelas benfeitorias citadas. Declaro a propriedade do INCRA sobre o imóvel desapropriado, tornando definitiva sua imissão na posse, devendo a pertinente transcrição no Registro de Imóveis ocorrer após a complementação do pagamento da indenização. Os juros moratórios, fixados em 6% (seis por cento) ao ano, são devidos a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte (...)



	desapropriação – sentença (continuação)	àquele em que o pagamento deveria ser efetuado, nos termos do art. 100 da Lei Maior, conforme previsão do art. 15-B do Decreto-Lei n. 3.365/41. Por sua vez, os juros compensatórios são devidos à razão de 6% (seis por cento) ao ano, até 13/09/01, quando publicado o julgamento da ADIn 2.332, que suspendeu a eficácia da expressão de até seis por cento ao ano, constante do art. 15-A do Decreto-Lei nº 3.365/41, passando, a partir de tal data, a incidir à taxa de 12% ao ano. O termo inicial deve ser a data em que o expropriando sofreu a imissão aludida (fl. 128). A base de cálculo para incidência de ambos os juros deve ser a diferença entre a indenização ora fixada e os 80% do depósito passíveis de imediato levantamento pelo expropriando. Honorários advocatícios, a cargo do INCRA, os quais fixo em 5% sobre a diferença apurada entre o montante oferecido pelo Instituto e preço ora estabelecido, ambos atualizados monetariamente (Súmula 617 do STF). Custas de lei. Publique-se. Registre-se. Intimem-se.
--	---	--

A partir da leitura das decisões, foi produzido o mapa analítico pelo perfil da perícia judicial: como controle e como contraditório e precificação a partir da atuação da perícia judicial, ADIn 2332, Súmula 617 STF e pela decisão judicial.

Tabela 19 – Mapa analítico de desapropriação-sanção na fase judicial

	DESAPROPRIAÇÃO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
0006405- 52.1999.4.01.4000	Declara o imóvel desapropriado Imissão na posse definitiva	
0005527- 30.1999.4.01.4000		<b>Dois atos:</b> Manda as partes manifestar-se sobre os esclarecimentos Perícia judicial para esclarecer o laudo de avaliação

0006406- 37.1999.4.01.4000	<p>Julga parcialmente procedente o pedido de desapropriação do imóvel rural</p> <p>Declara a propriedade do INCRA sobre o imóvel desapropriado</p> <p>Torna definitiva imissão na posse</p> <p>Manda transcrever no Registro de Imóveis após a complementação do pagamento da indenização</p> <p>Condena o expropriante a complementar a indenização em 39%</p> <p>Condena o INCRA a Honorários advocatícios pelo valor complementar</p> <p>Manda intimar Banco do Estado do Piauí S/A sobre inteiro teor da sentença em razão de cédula rural hipotecária em seu – art art 7º, §3º, da LC nº 76/93</p>	<p>Valor julgado: R\$ 58 588,22</p> <p>Valor adiantado: R\$ 22 898,93 e R\$ 491,49</p> <p>Valor Complementar: R\$ 35 197,80 Terra nua em TDA</p> <p>Honorários advocatícios 5% da diferença – R\$ 1 759,89</p> <p>Atualização monetária (Súmula 617 do STF)</p> <p>Juros moratórios 6% a a – 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser efetuado – art 100 Constituição Federal de 1988 e art 15-B do Decreto-Lei n 3 365/41</p> <p>Juros compensatórios de 12% a a - ADIn 2 332 (DJU de 13 09 01) – suspendeu o 15-A do DL 3365/41</p> <p>Termo inicial – data da imissão</p> <p>Base de cálculo: indenização – os 80 % depositados</p>
0006407- 22.1999.4.01.4000		<p>MP pede o indeferimento de pedido para levantar os 80% depositados em razão de débito de extinto espólio O juiz defere</p>
0000578- 36.1994.4.01.4000	Manda cartório transferir em favor da União	Manda expedir alvarás de levantamento em favor da expropriada

1884.20.00.401400-0	<p>Julga procedente em parte o pedido de desapropriação do imóvel rural</p> <p>Declara a propriedade do INCRA sobre o imóvel desapropriado</p> <p>Torna definitiva a imissão na posse</p> <p>Determina a transcrição no Registro de Imóveis após a complementação do pagamento da indenização</p>	<p>Valor da indenização R\$ 69 318,52 R\$ 64 529,92 – terra nua</p> <p>R\$ 4 788,60 – benfeitorias</p> <p>Depósito inicial R\$ 31 065,59 – TDA e R\$ 2 524,42 – em espécie</p> <p>Valor complementar R\$ 35 728,51 R\$ 33 450,52 TDA e R\$ 2 277,99 em espécie</p> <p>Termo inicial: data de imissão provisória na posse</p> <p>Juros moratórios – 6% a a – art 100 Constituição Federal de 1988, art 15-B do DL nº 3 365/41</p> <p>Juros compensatórios 6% a a até 13/09/01 – ADIn 2 332 – suspensão da eficácia da expressão de até 6% a a – art 15-A DL nº 3 365/41- a partir de tal data – 12% a a</p> <p>Base de cálculo: indenização fixada – valor antecipado</p> <p>Honorários advocatícios: 5% do valor : valor do INCRA – indenização fixada</p> <p>Atualização monetária – Súmula 617 do STF)</p>
---------------------	---	--

A leitura vertical do mapa analítico permite perceber que a atuação do Poder Judiciário é que define a natureza expropriatória da atuação da política de reforma agrária, considerando que é o Judiciário que declara o imóvel desapropriado; declara a propriedade do INCRA; imite o INCRA na posse provisória e definitivamente e manda transcrever a transferência da propriedade no registro de imóvel no Cartório.

As dinâmicas observadas indicam que, se a desapropriação na fase administrativa

ocorrer sem transtornos, ou seja, observado o devido processo legal, com garantia do contraditório, com um desapropriado ideal que pratique atos que não se configure como tentativa de enriquecimento sem causa, a fase judicial é meramente homologatória, o que se verificou com muita frequência.

Nestes casos, a perícia judicial, quando acionada, configurou-se como instrumento de controle, para formar o livre convencimento do juiz, ocasião em que nenhuma das partes se manifestaram quanto aos quesitos formulados pelo juiz para a perícia judicial.

O laudo pericial diferente do avaliatório. Enquanto que o avaliatório segue norma da ABNT e é produzido em forma de estudo diagnóstico, o laudo pericial é produzido em resposta a quesitos formulados pelo juiz para atender o contraditório e/ou para seu livre convencimento.

Diferente do laudo avaliativo que se efetiva como estudo que traz informações ao juiz por uma das partes, o laudo de perícia judicial é um serviço à disposição do juiz seja para contribuir com esclarecimentos técnicos, seja como garantia do contraditório.

Não é obrigatório como determina o § 1º, art. 9º da Lei Complementar nº 76/93, “o juiz determinará, se for o caso, a realização de perícia, adstrita a pontos impugnados”, portanto, ao invés de realizar um estudo completo sobre o objeto, investigará pontos determinados pelo juiz em forma de quesitos, portanto para esclarecer os pontos impugnados na contestação ou pontos levantados pelo juiz para seu esclarecimento/convencimento.

Nas decisões analisadas, foram verificadas decisões que se perfilam como do segundo tipo, ou seja, não houve contestação, o juiz solicitou a perícia para o seu convencimento. É possível perceber no procedimento adotado uma medida que, além de figurar, efetivamente, como define a perícia tradicional, ou seja, aquela que vai em socorro do juiz que tem de decidir sobre tudo e só é especialista na própria produção de decisão judicial, podendo fazer uso do instrumento da nomeação de peritos para trazer os conhecimentos de que não dispõe, também figura como instrumento de controle, por que pode potencialmente ser um meio de o juiz lidar com o risco de as duas partes acordarem fora da esfera do lícito.

Como afirmam Innocentini e Silva (2007, p. 3):

Fica entendido que a prova pericial somente será designada para esclarecer os pontos impugnados na contestação, sobre o laudo de avaliação administrativa, ou seja, caso não haja impugnação, desnecessária será a produção de prova técnica, nada impedindo, contudo, que a mesma seja determinada, como elemento constitutivo da formação de juízo de valor do prolator ou até mesmo como inibidor de ações lesivas ao erário.

Importante frisar o entendimento do juiz quanto as custas ampliadas pela contestação do valor apresentado pelo INCRA correrem por conta do INCRA. Tanto a perícia judicial

quanto os honorários advocatícios quando na definição do valor indenizado seja produzido a partir da contestação do valor da avaliação do órgão, o que faz ampliar o valor da desapropriação.

Innocentini e Silva (2006, p.4), em trabalho comparativo dos laudos avaliativos e periciais em dez regiões do Estado da Bahia em 101 imóveis, afirmam que os laudos periciais ampliam os valores dos imóveis, afirmam que a avaliação pericial carece de adequação metodológica e indicam inadequações:

O acompanhamento das ações judiciais de desapropriação revela que as avaliações imobiliárias da perícia judicial geralmente atribuem valores de indenizações que superam os valores ofertados pelo INCRA.(...).

A respeito destas análises é fato que a grande maioria dos laudos periciais apresentados são carentes de adequação metodológica e/ou legal, e justamente por isso, os valores consignados em tais laudos não poderiam ser considerados.

Exemplificando, as inadequações dos laudos da perícia judicial que mais ocorrem, em ordem decrescente de frequência, são:

- a) pesquisa mercadológica realizada com base no valor da terra nua, contrariando a lei Federal 8.629/93, que diz que a pesquisa de mercado deve considerar valores totais ("porteira fechada") para os imóveis;
- b) pesquisa de mercado unitária, considerando apenas um hectare de terra nua, gerando estimativas de preços mais valorizadas relativamente aos imóveis de grandes dimensões;
- c) equívocos e inadequação da análise estatística para saneamento e homogeneização das amostras de mercado;
- d) descumprimento de procedimentos metodológicos, com base nas normas de avaliação de imóveis rurais da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), a NBR 8.799:1985, NBR 14.653-1:2001 e NBR 14.653-3:2004; e
- e) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), nos termos das leis Federais 8.629/93 e 6.496/77.

Inadvertidamente, mesmo com o apontamento de tais inadequações e carências dos laudos da perícia judicial, as sentenças sinalizam em sentido desfavorável ao INCRA. Isso significa a descentralização de recursos públicos nas indenizações de imóveis rurais feita com base nos valores da perícia judicial, que, como já dito, consignam valores superiores aos ofertados pela autarquia expropriante.

Indicam que as sentenças da justiça Federal da Bahia estão acima do que oferta o INCRA em 44,3%, afirmando que os juízes priorizam laudo pericial, embora legalmente não estejam presos ao mesmo.

Das decisões analisadas, as duas que tiveram a perícia judicial modificando o valor,

uma teve o valor da terra nua alterado em 39% e o outro em 42%, sem contar os juros moratórios, compensatórios, atualização monetária e custas: honorários, o custeio da perícia judicial e da máquina pública no Executivo e no Judiciário.

Como conclusão parcial é possível indicar que a oneração da máquina pública na desapropriação é oriunda de fatores entranhados na sua própria natureza organizativa dos órgãos, seja nos procedimentos adotados pelo INCRA em razão da legislação protetiva da propriedade privada e dom erário público, seja no Judiciário pelas razões e por outras como a liberdade do juiz na formação do seu convencimento, que o faz priorizar aspectos denunciados por Innocentini e Silva (2006) e por Braga (2007) como inadequados aos critérios determinados pela ABNT e pela legislação pertinente, sem deixar de considerar as possibilidades de atuação ilícita da parte de quaisquer agentes atuante ao longo da cadeia que vai do processo administrativo à fase judicial. A obrigatoriedade das duas fases, o que não é observado pela desapropriação por utilidade pública, também onera o processo – muitos processos na fase judicial tornam-se apenas homologação.

### 3.1.2. O Judiciário Estadual e a desapropriação-sanção

A discussão da desapropriação no Judiciário Estadual se deu em razão da informação corrente de que a desapropriação para construção da ferrovia Transnordestina estava ocorrendo totalmente no Judiciário em razão de convênio entre o DNIT e o Governo do Estado do Piauí, pela SETRANS. A outra motivação da busca foi a baixa capilaridade do Poder Judiciário Federal no Estado, resultando em que parte das competências da justiça Federal é exercida pelo Judiciário Estadual por meio de Carta Precatórias.

Por determinação constitucional, a desapropriação-sanção é competência exclusiva do Judiciário Federal. Já a desapropriação por utilidade pública definida pelo DL 3365/41 tem a competência para desapropriar definida pela esfera de poder do autor da desapropriação, se tratar-se das esferas Municipal e Estadual, será competência do Judiciário Estadual, portanto o que será identificado na atuação do Poder Judiciário Estadual na desapropriação-sanção será em colaboração com o Judiciário Federal. E nos casos de desapropriação, era para ser o Judiciário Federal também considerando que o interessado na desapropriação é a União, mas a competência foi delegada para o Judiciário Estadual, como já referido.

As informações têm sua fonte no endereço eletrônico <http://www.tjpi.jus.br/site/Init.mtw>. A busca foi orientada pela parte, no caso o INCRA para a desapropriação-sanção e SETRANS/UNIÃO/DNIT para a desapropriação por DUP. Esta seção fará a discussão do primeiro tipo e a próxima fará a do segundo.

Foram identificados 35 feitos não baixados e 87 baixados tendo o INCRA como parte. Os baixados têm como natureza processual: duas Falências e Concordatas, 32 Fazendas Públicas, 44 Cíveis Comuns. Os não baixados são: dez consistem de execução fiscal, 17 cartas precatórias, seis procedimentos ordinários, um mandado de segurança. Dos



processos de Execução fiscal, 11 são de natureza jurídica patrimonial, dispõem sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública.

O período vai de 1989 até 1990. As comarcas estão localizadas no interior do Piauí nas cidades de Bom Jesus, Canto do Buriti, Floriano, Altos, Campo Maior, Castelo do Piauí, Uruçuí e Santa Filomena, todas com a singularidade de estarem tramitando sem sentença em 1º grau, o exequente é o INCRA e os executados, a maioria, pessoas físicas.

O tipo de ação mais comum consiste em relação à Carta Precatória, com 17 processos, como solicitação de um tribunal para a prática de determinado ato processual fora do domínio de sua comarca ou de sua subseção judiciária. Implica para sua expedição o mesmo nível de hierarquia entre os tribunais deprecante e deprecado ou até mesmo a falta de ligação entre juízo e tribunal, sendo no caso os deprecantes o juízo Federal que solicitam a prática de atos processuais fora do domínio do seu domínio.

Todas as ações de Carta Precatória são promovidas pelo INCRA, oriundas de um processo inicial de desapropriação por interesse social para a reforma agrária, imissão na posse, pagamento, pensão por morte e citação.

O procedimento ordinário com apenas sete processos em uma amostragem de 35 processos é regido pelo processo de conhecimento e pelo processo de execução com o intuito de cumprimento da sentença condenatória por expropriação. Convém lembrar que o procedimento comum ordinário é composto por fases organizadas dependendo das atividades realizadas dentro do processo, com o objetivo da pronunciação das sentenças declaratórias ou constitutivas, tendo quatro fases no processo de conhecimento, postulatória, saneamento, instrutória e decisória. Na análise dos processos em questão, os procedimentos ordinários são quase todos instaurados pelo INCRA, com a sua classificação processual por: dano ambiental; obrigação de fazer e não fazer; cível comum; pensão por morte (cujo autor é pessoa física).

Por fim, há um único Mandado de Segurança impetrado por uma pessoa física contra um servidor do INCRA, com pedido de indenização no valor de R\$ 2.000,00. Salutar lembrar que este se refere a pedido de proteção a direito líquido e certo, não amparado pelo *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerçam; e que se trata de um remédio constitucional com natureza jurídica mandamental, rito sumário e especial.

A atuação jurisdicional da esfera estatal na dinâmica da desapropriação-sanção representa um custo não contabilizado na conta da reforma agrária, mas que colabora para ampliar a oneração da máquina pública em uma origem da mesma natureza já referida: o funcionamento da máquina pública.

### 3.1.3. A desapropriação por DUP e o Judiciário: o Judiciário sob as vestes de Administração Pública

A seção enfoca o caso da delegação de competência na desapropriação por declaração de utilidade pública, que resultou não apenas na delegação de competência de uma esfera judicial para outra, mas a também a transferência do Executivo para o Judiciário.

Como já citado, a dinâmica da desapropriação por utilidade pública para a ferrovia Transnordestina no Estado do Piauí foi realizada inteiramente no Poder Judiciário. Desde o início é possível identificar evidência de que o Poder Executivo planejou o feito para correr inteiramente no Judiciário: os imóveis a serem desapropriados foram organizados conforme a disposição das comarcas. Foram organizados sete lotes, cada lote compreendendo mais de um Município e/ou mais de uma comarca. São 12 comarcas que lidam com os processos da Transnordestina, e são 17 Municípios atingidos, no total, incluindo terras públicas e particulares. São 391,22 km cortados pela via férrea. Consta, ainda, a quantidade de terras públicas e devolutas, respectivamente 27 e 5, resultando em 32.

São 558 processos, um para cada propriedade atingida, sendo que é considerada uma só propriedade o conjunto das terras de um mesmo dono. Todos já possuem laudo de avaliação concluído e já passaram pela procuradoria. Do total, 552 foram ajuizados, isto é, quase integralmente; foram efetuados 553 depósitos, já saíram 520 mandados de imissão na posse, foram realizadas 16 conciliações e emitidos apenas 181 alvarás, o que demonstra a morosidade da máquina judiciária, devido, principalmente à enorme quantidade de processos somente relacionados à Transnordestina nas comarcas do interior do Piauí.

Quanto aos valores, o total de terra nua é de R\$ 430.539,06 e R\$ 1.873.388,85 em valores de benfeitorias. O capital despendido com as benfeitorias foi superior ao da terra nua, mas pode ser considerado baixo se levar em conta a quantidade avaliada. Destaque-se que nem todos dispõem de valores, embora a maioria disponha. Há avaliação que se trata apenas da terra nua, considerada sem benfeitoria e outras com benfeitoria. E no caso das posses, há apenas o valor da benfeitoria. Também há casos que o valor da terra nua ou benfeitoria ainda não consta em razão de contestação e determinação de refeitura do laudo avaliativo.

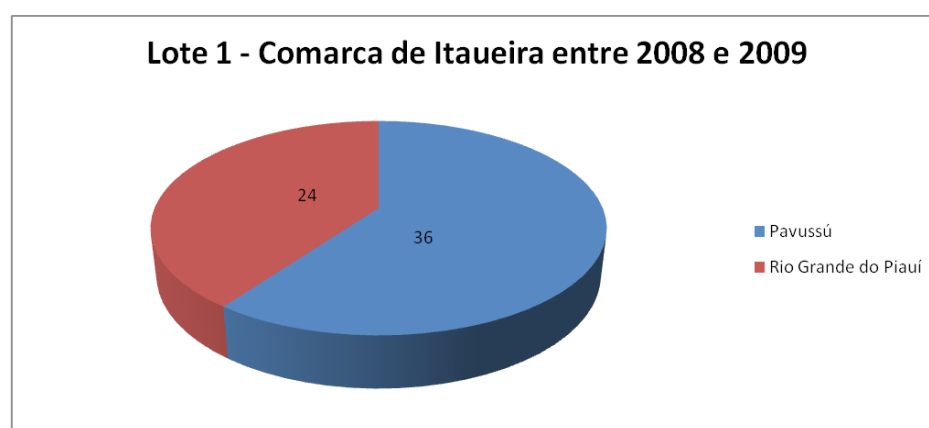
A organização dos dados pela SETRANS informa sobre as terras públicas do INCRA e do INTERPI. Informa-se que anteriormente estas terras estavam sendo consideradas com imissão na posse, pois já existem os termos de cessão das terras do INCRA e os termos de cessão do INTERPI estão sendo elaborados, havendo entendimento de liberação para os trabalhos naquelas áreas. Por indicação do DNIT, houve correção (diminuição) nos quantitativos de imissões referentes àquelas terras públicas, em um total de 23 imissões a menos. Estas imissões na posse só serão consideradas quando forem resolvidos os casos dos ocupantes (reassentados, posseiros, entre outros) daquelas terras.



Quanto ao andamento dos processos judiciais de desapropriação, as primeiras demandas partiram de 2009, mas há ações de 2010 e até de 2013. Constatou-se que os processos foram ajuizados logo depois da fase declaratória, ou seja, saíram direto do âmbito administrativo declaratório para o judicial. Do total, 552 foram ajuizados, ou seja, 98,9% do total.

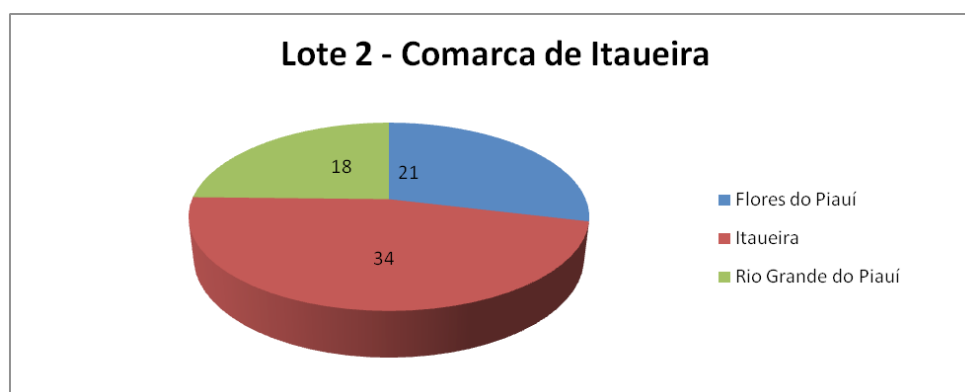
Como já referido, o DNIT, antes de transferir a competência para a SETRANS, organizou os imóveis a serem desapropriados por lotes. E o curioso é que os lotes são dimensionado tomando como referência as comarcas. Lote 1, duas comarcas, cada uma com 24 e 36 processos, respectivamente:

Gráfico 7 – Lote 1 – comarca Itaueira



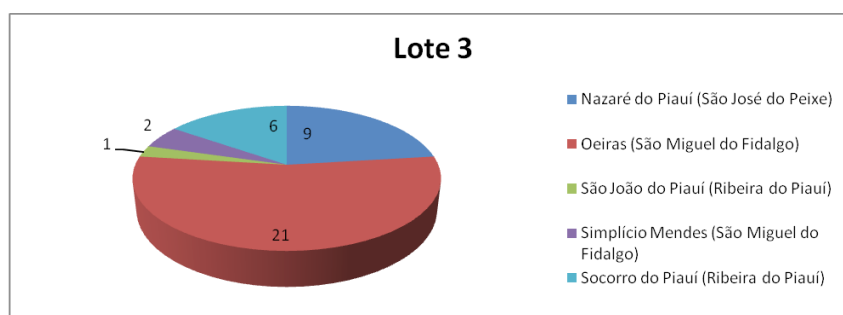
O Lote 2, por sua vez, possui 74 processos distribuídos em duas comarcas. Essas comarcas são Socorro do Piauí e, novamente, Itaueira.

Gráfico 8 – Lote 2 – comarca de Itaueira



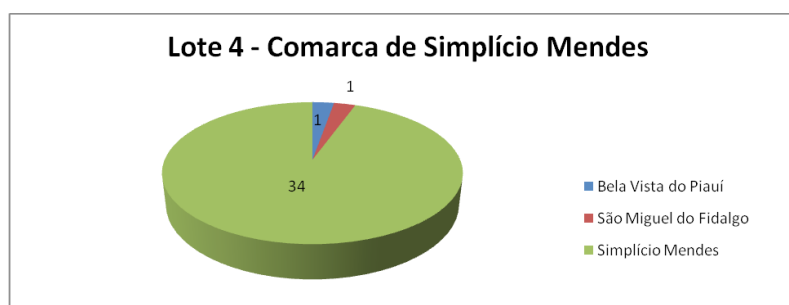
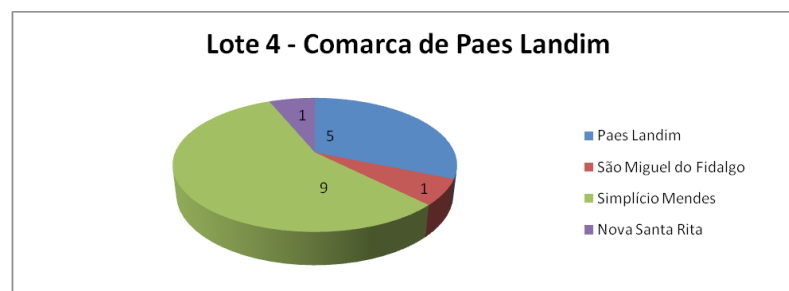
O Lote 3 abriga 39 processos divididos entre cinco comarcas. Cada uma das comarcas engloba apenas uma cidade, de acordo com o seguinte esquema:

Gráfico 9 – Lote 3 – comarcas de Nazaré do Piauí, Oeiras, São João do Piauí e Simplício Mendes



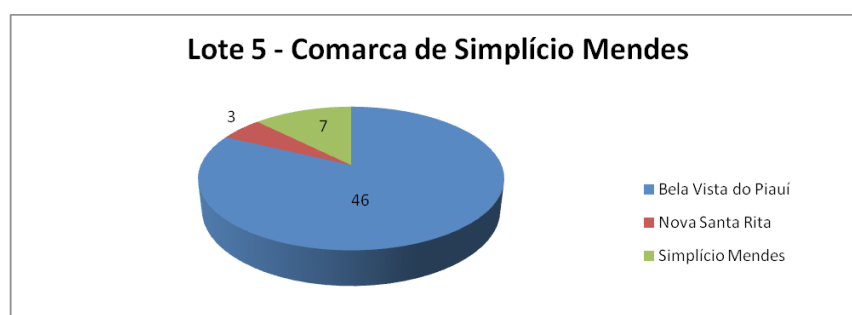
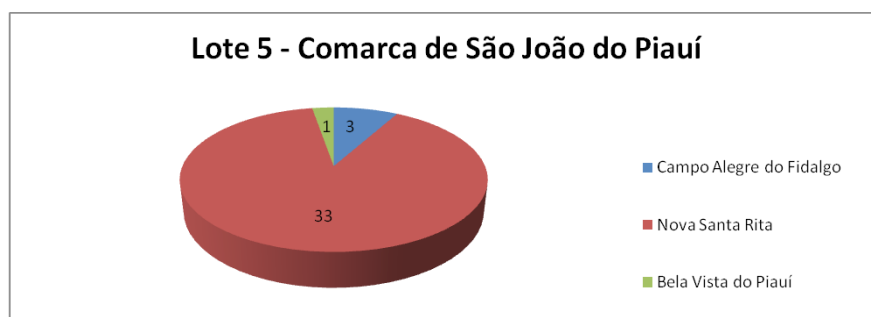
No Lote 4, os processos estão distribuídos por três comarcas. Na comarca de Oeiras, encontram-se cinco processos da cidade de São Miguel do Fidalgo. Nas outras duas comarcas, os processos distribuem-se de acordo com os seguintes gráficos:

Gráfico 10 e 11 – Lote 4 – comarcas de Paes Landim e de Simplício Mendes



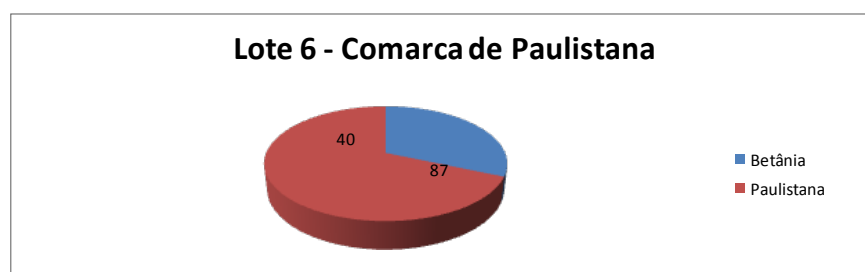
Da mesma forma que no Lote anterior, no Lote 5, os processos de desapropriação estão distribuídos em três comarcas. Na comarca de Conceição do Canindé estão situados somente os processos do Município de São Francisco de Assis do Piauí, que totalizam 37. Nas comarcas restantes, os processos se distribuem de acordo com os gráficos:

Gráficos 12 e 13 – Lote 5 – comarcas de São João do Piauí e Simplício Mendes



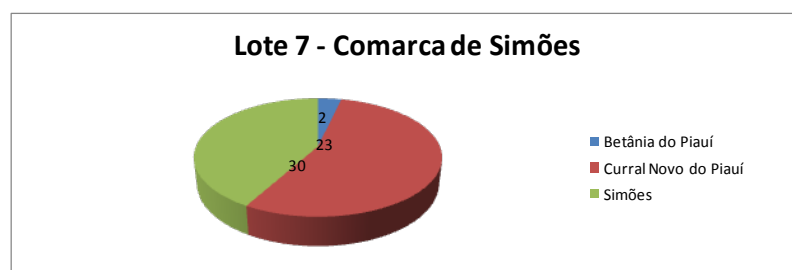
O Lote 6 possui um total de 138 processos, que estão distribuídos em duas comarcas. A comarca de Conceição do Canindé abriga somente os processos do Município de São Francisco de Assis do Piauí, que totalizam 11 processos. Na comarca de Paulistana, os processos estão distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 14 – Lote 6 – comarca de Paulistana



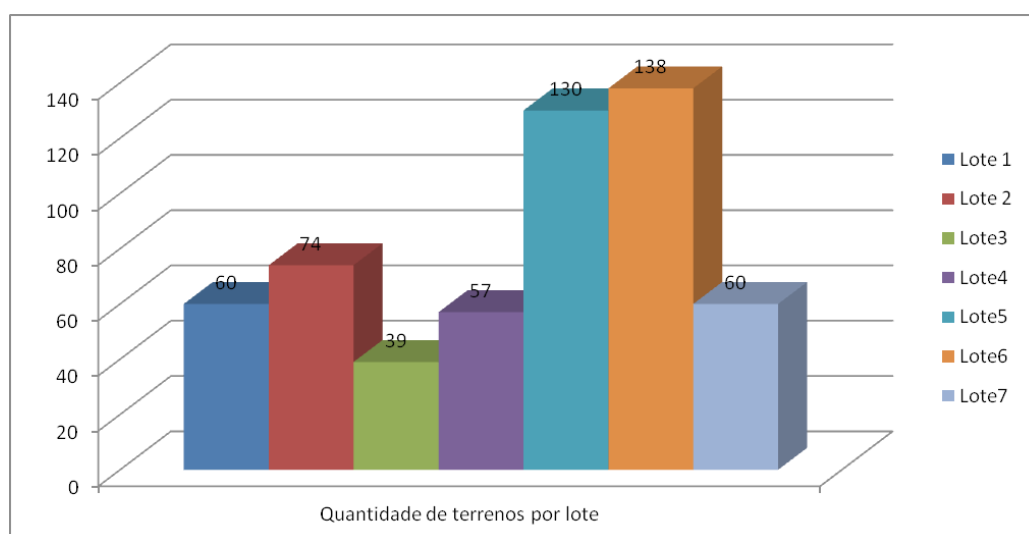
Por fim, o Lote 7 tem os processos em duas comarcas. A comarca de Paulistana é depositária dos cinco processos da cidade de Betânia do Piauí. A outra comarca conta com a seguinte distribuição de processos:

Gráfico 15 – Lote 7 – comarca de Simões



Os dados coletados vistos em conjunto permitem vislumbrar que os Lotes 5 e 6 são os que tiveram maior volume de processos – as comarcas de São João do Piauí, Simplício Mendes e Paulistana:

Gráfico 16 – Total de Desapropriações ferrovia Transnordestina – PI



A lógica utilizada para organizar as desapropriações é uma evidência forte da transferência de responsabilidade do poder administrativo para o Poder Judiciário: o braço Executivo planeja meticulosamente transformar o que lhe cabe fazer em uma falsa demanda para o Judiciário e abarrota suas instâncias e o Judiciário nada vê, nada reclama, se cala em nome não se sabe de quê. Ou não? E não se cala apenas o Poder Judiciário. E o Ministério Público? E a Defensoria Pública?



A lógica do direito é o seu acionamento como ferramenta social que custa alto para a sociedade com o objetivo específico de resolver conflitos. E não todos, apenas aqueles que as religiões, as terapias, os amores familiares, os afetos de ordem diversa não conseguem produzir o esquecimento<sup>29</sup>. Cabendo ao direito ser a forma de resolução pelo Estado com poder e uso da força para fazer cumprir o decidido. Todas as outras formas de resolução de conflito dispõem de meios de sanção para garantir o cumprimento das decisões que visam sanar o conflito, mas somente ao Estado cabe a “autorização” constitucional para fazer uso da força para fazer cumprir as decisões que visam resolver os conflitos. Isto denota ser o direito uma forma mais gravosa, visto dispor de autorização para o uso da força.

No caso em análise, o uso do direito visando desonerar bens para construções sob a responsabilidade do Estado poderia justificar-se em caso de o proprietário não concordar com a proposta feita pelo interessado na desapropriação, considerando ser a desapropriação o meio a ser utilizado pelo Estado quando se tratar de interesse público, ou seja, o interesse do particular, a propriedade privada deste é considerada como inferior ao interesse coletivo.

Ocorre no caso em questão que, inicialmente, não há um conflito! O pretenso conflitante no processo nem mesmo tinha conhecimento de que comporia uma “lide”. Tomou conhecimento pelo juiz/Estado e que, no caso dos pequenos proprietários, comunidades tradicionais e quilombolas, em regra não contaram com efetivo exercício da defesa dos seus interesses. Muitas audiências ocorreram com a defesa do desapropriado/indenizado sob responsabilidade da Defensoria Pública, que, em muitos casos, era fictícia, em razão da pouca quantidade de profissionais – menos de um por comarca. Outras ocorreram com advogados acionados pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, também poucos advogados para uma grande quantidade de processos.

O fato é que trabalhadores e trabalhadoras rurais em situação de vulnerabilidade social, comunidades tradicionais e quilombolas se veem como parte de um conflito nos quais não conflitaram, e, em grande medida, apenas formalmente representados por defensor público/advogado, diante de um mediador, que não vai mediar por não existir efetivamente um conflito, mas apenas informar o “privado” que terá de deixar casa, roça, criação de animais em nome de um interesse coletivo, a supremacia do interesse público. O entendimento da maioria é aceitar o que o Estado oferece pela desapropriação/indenização. Alguns poucos contestam.

Vários questionamentos podem ser feitos a esse contexto, desde o que de fato é interesse público aos valores das indenizações, mas, antes de tudo, cabe questionar sobre o acionamento do direito na ausência de conflito, quando o contexto exige outros meios considerando que o que está em questão são aspectos relacionados ao pertencimento constitucional ao invés de resolução de conflito.

29 Em tese, o que é conduzido ao Judiciário é o que impede que a vida continue, portanto o que não foi possível conduzir ao esquecimento.

O caso de acionamento do direito aqui tematizado pode ser correlacionado com a não eficácia do direito em casos da referida natureza, com o desgaste de uma ferramenta usada desnecessariamente e com o sobrecarga do sistema usado indevidamente.

O contexto de ampliação de demandas ao Judiciário vem cada vez mais se tornando corriqueiro no Brasil pós ditadura militar, especialmente, no âmbito da Constituição Federal de 1988. Há uma ampliação de dinâmicas no âmbito do Judiciário, o que pode ser visto com a queixa frequente da quantidade de processos que abarrotam os órgãos do Poder Judiciário. Por um lado, isso conta como indicador de nação acostumada com a reivindicação dos seus direitos, portanto um indicador de democracia, mas por outro lado, vendo a natureza do que está abarrotando o Judiciário, como o caso aqui discutido, a sobrecarga sendo desnecessária, o sistema encontra-se sendo acionado com desvio de finalidade, ou seja, o sistema que tem a função de resolver conflitos, convocado para realizar mera atividade de gestão do Poder Público significa, metaforicamente, colocar uma máquina do sistema preparada para o fim de moer capim para o fim de tirar a palha do arroz.

Obviamente, a máquina desviada da função nem vai moer o capim a contento nem vai tirar a palha do arroz, o que é sua função, por estar excessivamente ocupada ou por ter desaprendido a sua função. Eis aqui a necessidade da *autopoiesis* tratada por Luhmann (1983). Os sistemas precisam operar dentro das funções para as quais foram criados. O desvio operacional do sistema faz cair no descrédito o seu potencial para a sua função. Esse é um exemplo claro de desfuncionalização do sistema.

A Administração Pública, que tem a função de conduzir sua gestão na relação direta com seus administrados, ao deixar de cumprir sua função, e atribuí-la ao Poder Judiciário, desfuncionaliza a si e ao Poder Judiciário.

Perceber as sociedades pelo prisma da teoria sistêmica de Luhmann (1983) orienta tomar como sistema a organização social que emerge da diferenciação funcional no seu ambiente, no qual ser humano e sociedade são reciprocamente ambiente, em que cada um é para o outro complexo e contingente e quanto mais complexo o sistema mais complexo pode ser o ambiente no qual ele pode orientar-se coerentemente, sendo a complexidade regulada por meio da estrutura do sistema.

Se a estrutura do sistema passa a operar fora da sua função, o sistema desorienta-se, desregula-se, considerando ser a diferenciação funcional o que torna organizável a alta complexidade social.

Nessa perspectiva, o direito positivo é uma conquista evolutiva, uma estrutura que diferencia política e administração com a integração feita por processos de comunicação, sendo, portanto a diferenciação funcional necessária para que o direito funcione, para que os sistemas parciais funcionem.



Quando um sistema fornece elementos para que outro sistema opere, o fornecedor dos elementos funciona como ambiente do que recebe e o que recebe processará o recebido de acordo com a função que desempenha. Não havia conflito, mas para o sistema do direito passou a haver, mas ao mesmo tempo não há racionalidade para isso.

### 3.2. A desapropriação e as dinâmicas legislativas – os casos do passivo ambiental e a reforma agrária e os juros compensatórios na precificação dos imóveis e dos juros compensatórios

A discussão tem duas direções que resultam em uma mesma: a dinâmica de feita das normas em nome da segurança jurídica. De um lado, o tema do passivo ambiental relacionado com a desapropriação e o debate sobre a autoaplicação ou não dos dispositivos constitucionais e, de outro,, o Decreto da Desapropriação, o questionamento da constitucionalidade e Projeto de Lei para alterá-lo.

#### 3.2.1. O passivo ambiental no debate sobre a regulamentação de dispositivos constitucionais para a reforma agrária

O debate emergiu na nossa pesquisa durante o seminário ocorrido como metodologia da pesquisa durante a mesa sobre avaliação de imóveis rurais e perícia judicial.

No debate, surgiu a questão sobre o passivo ambiental que trata de recomendação impositiva do TCU ao INCRA para ser acrescida na avaliação dos imóveis, cabendo avaliar terra nua, benfeitoria e passivo ambiental, devendo ser feito o desconto do passivo ambiental do valor em TDA's ao expropriado. E se não for feito como o juiz tem se posicionado?

É informado que há notícias de ajuizamento de ação e que o juiz não acata nem mesmo o passivo ambiental como justificativa para declarar improdutividade. Há caso de desconto do passivo ambiental das TDA's, em que o proprietário questionou a cobrança, alegou a falta de conhecimento sobre o que significa passivo ambiental, o destino do valor custeado pelo passivo ambiental e a informação de que o Judiciário aceitou os questionamentos e impediu o desconto.

Há opinião de técnico do INCRA, que considera a preocupação com cálculo do passivo ambiental desvio de função do INCRA, visto que há órgãos específicos para tal competência, e considera que o passivo ambiental não é fator determinante para depreciar o valor do imóvel.

É afirmado de que não há fundamentação legal para dizer que o imóvel não cumpre a função social pelo passivo ambiental, considera que função social e função ambiental são



coisas diferentes e como tais devem ser tratadas. Ainda, que não há procedimentos para controlar a subjetividade no dimensionamento do passivo ambiental e que é necessária lei para regulamentar, como foi feito com a improdutividade. Mas não passa no Congresso, já foi retirada uma vez por ser considerado debate já ultrapassado.

Há a preocupação de que um debate dessa natureza atrapalhe os ganhos que se teve com regulamentação para desapropriar por improdutividade. É informado no debate que o Piauí não precisa de nenhum outro critério para avançar na reforma agrária porque, de cada 100 imóveis no Piauí, 95 são improdutivos, havendo algo parecido no território nacional.

O diário de campo produzido do debate traz pelo menos três questões que remetem a uma mesma: a reforma agrária, a questão ambiental e o descumprimento de normas constitucionais. E o debate de fundo sobre o que é o direito, o que é a norma jurídica, o que são os princípios constitucionais.

Não há a pretensão de responder nem às questões emergentes, nem as questões de fundo – afinal não é esse o propósito do texto, mas apenas tematizar brevemente a questão de frente sem desvinculá-la das questões de fundo. E vamos começar pelo fundo. Afinal o que uma Constituição constitui?

Desde que o Poder se destranscendentalizou, não há fundamento para o exercício do dele que não seja em nome de todos, ou seja, não há fundamento no direito que não seja democracia, até os atos autoritários precisam encontrar os seus fundamentos na democracia e o consolidador disso é a lei. Não qualquer lei, uma lei com força sobre todas as outras.

Esta força da constituição só se revelou plenamente na tragédia do Holocausto, e desde lá, povos do mundo inteiro vêm, cada vez mais, tomando a Constituição, não no lugar de suas utopias, mas como algo que pode ser acionado em nome da defesa da vida, da proteção ao meio ambiente, do respeito às diferenças, das políticas públicas. A Constituição vem cada vez mais semantizando o seu poder, sua força como constituidora do Estado para manter uma sociedade para todos até mesmo sob os desígnios da espada quando assim se fizer necessário.

Ter a Constituição com a significação referida exige mais que força política, mas também jurisdicional, o que implica dizer que a Carta Magna é autoaplicável, não se trata apenas de uma mensagem aos legisladores para fazer uma lei que a regule, que por sua vez vai exigir um decreto que a regule, que por sua vez vai exigir resoluções, instruções normativas que a tornem materialidade. Não se pode continuar na ingenuidade ou oportunismo de que segurança jurídica se faz com texto da Lei. Segurança jurídica se faz levando o direito a sério (DWORKIN, 2002).

Essa é a questão de fundo do debate sobre porque não se faz reforma agrária sob a





justificativa constitucional do passivo ambiental. É por falta de uma lei regulamentar? Pode até ser. Mas como vamos dar conta de produzir leis sob forma de regras concretas para fazer a gestão da vida, da política, da economia, em um mundo globalizado e na velocidade da microeletrônica? Não temos saída: só nos restam as leis gerais e abstratas, mas como interpretá-las garantindo segurança jurídica, em uma sociedade cindida pelos interesses econômicos, em que o poder econômico tem força de raio infravermelho para penetrar todos os nichos, todos os recantos, todos os campos e sistemas?

Em outros tempos, poder-se-ia dizer com tranquilidade que a saída é fazer a revolução. Hoje temos que pensar: qual o processo revolucionário que não se rotiniza? E a rotina traz de volta o velho desafio: como conviver com as diferenças?, e, mais uma vez, estamos diante da Constituição ou algo que o valha.

O que nos cabe, então? Fazer a gestão da rotina. E, aí, precisamos mudar o direito? Sim, precisamos! Mas precisamos antes mudar nossa cultura, a política, a economia. É impossível mudar com as leis que serão interpretadas por cultura, política, economia que repetem aquilo que nós queremos que a lei mude.

Vamos fazer indicação na conclusão desta pesquisa de mudança na Lei, mas pensando que ela vai alterar de imediato o que queremos que mude. Esperamos que a mudança provoque debate público e, quem sabe, com isso, apareça a interpretação da Lei que impulse a reforma agrária ao invés de freá-la, que encontre no preço justo da utilidade pública e do interesse social a garantia da vida, de casas, dos territórios dos povos tradicionais, indígenas e quilombolas e não enriquecimento sem causa das superavaliações. Uma decisão que determine a cobrança do passivo ambiental, nem que seja para manter a máquina pública em nome da proteção ambiental, afinal, são trabalhadores que tentam fazer o impossível em uma sociedade que não consegue ver que o dano ambiental não reduz o valor da terra.

Fechamos a seção afirmando que há razão para a queixa de que não há fundamento legal para cobrança do passivo ambiental, mas não é na Lei, é nas nossas cabeças. Esse entendimento é tido com a literatura de Dworkin com o seu projeto de democracia nas metáforas do juiz Hércules, do direito como integridade que, diante dos casos difíceis (que só se configuram quando nas situações tidas pela sociedade como de colisão de princípios a proteção ambiental e o direito de propriedade pode se configurar como um hard case), não desiste de encontrar a única resposta correta (DWORKIN, 2003). Mas podemos dialogar com Habermas, entendendo que é impossível um juiz encontrar uma resposta para o direito que esteja fora da racionalidade comunicativa; então, não basta haver a lei, os entendimentos que a comunidade vai formando sobre a lei é que se tornam decisões judiciais (HABERMAS, 1997).

### 3.2.2. Os juros compensatórios e o Decreto 3365/41

O Decreto-Lei nº 3.365/1941 dispõe sobre o processo de desapropriação por utilidade pública, da era Vargas, e que já foi alvo de algumas alterações no decurso dos anos, além de também ter alguns de seus dispositivos questionados por meio de ADI's.

O decreto de fato demonstra preocupação com a propriedade e sua proteção, com o respeito ao direito de propriedade e com a minimização dos prejuízos aos que serão desapropriados. O subsolo e o espaço aéreo, por essa razão, também podem ser indenizados ao desapropriado, desde que esse os aproveite economicamente.

O decreto também estabelece os limites das desapropriações entre os entes federativos, além de determinar o extenso rol das causas em que se admite a desapropriação por utilidade pública. Em alguns momentos, é possível perceber também uma preocupação com a separação entre os Poderes. Exemplo claro disso é o artigo que possibilita ao Legislativo a iniciativa do processo de desapropriação, mais limita ao Executivo a autoridade para executar os atos necessários à sua efetivação.

O Artigo 20 do decreto versa acerca de outra questão polêmica. O dispositivo define que a parte desapropriada pode questionar somente os aspectos formais do processo e o valor a ser recebido pela sua terra. O mérito da desapropriação não pode ser inquirido, sendo possível questionar apenas se o processo seguiu os trâmites corretos e se o preço pago corresponde ao real valor da terra e de suas eventuais benfeitorias.

A questão das benfeitorias também é abordada no decreto. Fica definido que as benfeitorias necessárias construídas após a desapropriação sempre são indenizadas e as úteis podem o ser, desde que feitas com autorização do expropriante, no caso, o Estado.

Recentemente, algumas alterações promovidas pela medida provisória 2027-43, do ano 2000, tiveram sua constitucionalidade arguida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A referida medida introduzia algumas alterações que limitavam a base de cálculo dos chamados juros compensatórios.

A ADIn 2332-2, com pedido de liminar, foi proposta com o intuito de declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º da Medida Provisória 2027-43 de 2000, que introduzia o artigo 15-A no decreto-lei 3365 de 1941, e alterando o art. 27 em seu parágrafo primeiro. O artigo 15-A instituía o pagamento de juros compensatórios em até 6% (juros simples) sobre o valor da diferença do bem fixado em juízo e o valor estabelecido pela sentença sendo o GUT e o GEE da terra diferentes de zero. O parágrafo primeiro do art. 27 determina que, quando houver diferença de valores entre a sentença e o que foi ofertado, caberá ao desapropriante o pagamento dos honorários do advogado, que não deverá ultrapassar os R\$ 151.000, 00.

Segundo o Conselho da OAB, há, em relação aos artigos anteriores, inconstitucionalidade



formal segundo o art. 62 Constituição Federal de 1988, que afirma que somente em caso de relevância e urgência o presidente da República pode adotar medidas provisórias com força de lei. Não havia, neste caso, urgência na criação de medida provisória que versasse sobre tal tema, a este assunto era cabível a espera do processo legislativo; há, portanto, uma incompatibilidade entre o veículo utilizado e a matéria veiculada.

Também, a OAB considera inconstitucionais materialmente os já citados artigos da MP referida por ferirem o art. 5º em seus incisos XXII e XXIV, que garantem o direito de propriedade e a justa e prévia indenização nos casos de desapropriação, respectivamente. Para a OAB, os juros compensatórios são constitucionais, pois servem para compensar o desapropriado pela perda do bem antes de receber seu valor. No entanto, o art. 15-A limita a base de cálculo e o valor dos juros compensatórios, além de impor condições para o recebimento destes, quando afirma que os juros servem para compensar a renda comprovadamente perdida.

Para a OAB, o art. 15-A contraria as súmulas já editadas pelo STF e STJ sobre o tema. Segundo a súmula 618 do STF, na desapropriação direta e indireta, os juros compensatórios são de 12% ao ano. A súmula 113 e 114 do STJ estabelecem, respectivamente, que os juros compensatórios incidem sobre o valor da indenização a partir da imissão na posse em caso de desapropriação direta e a partir da ocupação em caso de desapropriação indireta. A petição cita, ainda, algumas decisões da corte que afirmam que a função dos juros compensatórios é restituir a perda do próprio bem, não guardando, portanto, relação com os lucros cessantes.

A OAB alega que a base de cálculo estabelecida pelo art. 15-A não é justa por não atender o dispositivo constitucional de pagamento justo e prévio, devendo os juros ser maiores para manter a lógica do mercado e, além disso, os juros deveriam incidir sobre o valor da indenização e não somente sobre a diferença de valores estabelecidos.

Em relação ao art. 27, §1º, que determina o pagamento dos honorários pelo desapropriante, quando o valor da indenização for superior ao oferecido, entre meio e cinco por cento do valor da diferença, sem ultrapassar os 151 mil reais, este é considerado pela OAB como inconstitucional, por ferir o art. 1º e o art. 5º, LIV, que versam sobre o Estado Democrático de Direito e o devido processo legal. Além de ferir, segundo a OAB, o princípio da razoabilidade, por delimitar um valor considerado ínfimo para os honorários e o princípio da isonomia, pois atinge somente os honorários do advogado do expropriado, não se referindo ao do expropriante, que, neste caso, é o próprio Estado.

O STF decidiu acatar o pedido da OAB em parte: concedeu a suspensão do termo “de até seis por cento ao ano” (art. 15-A, *caput*) e suspenderam os parágrafos 1º, 2º e 4º do art. 15-A. Ainda em relação a esse artigo, afirmaram que o final do *caput* deve ser interpretado no sentido de que a base de cálculo dos juros compensatórios seja a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na

sentença. Suspendeu, ainda, a expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00” do parágrafo 1º do artigo 27.

Em sentido contrário a ADIn 2332, há na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Congresso um Projeto de Lei – PL 3872 de 2012 – que tem por objetivo excluir a correção monetária em casos de desapropriação por interesse social, visto que os juros compensatórios oneram os cofres públicos, beneficiando o proprietário da terra improdutiva.

Considera-se que os juros compensatórios têm por finalidade compensar as perdas causadas pela interrupção da produção, mas, como os imóveis destinados a reforma agrária são considerados improdutivos, não há razões, portanto, para haver compensação. Segundo o relator, esse era o entendimento que existia anteriormente à MP nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001.

Mas o cerne do problema não é a própria MP, uma vez que a redação dos parágrafos 1º e 2º do art. 15-A explicam que os juros compensatórios se destinam a compensar as **perdas do proprietário**. No entanto, se o imóvel possui graus de utilização da terra (GUT) e graus de eficiência na exploração (GEE) iguais a zero, os juros não serão contados, o problema surge a partir do momento em que a ADIn modifica o entendimento de qual seria o objetivo dos juros compensatórios. O embate, portanto, entre a decisão do Supremo e o Projeto de Lei reside sobre a real finalidade dos juros compensatórios, se este tem ligação com a ideia de lucros cessantes ou se serve para indenizar somente a perda do imóvel.

Há, ainda, a questão da porcentagem de juros. Para o autor da PL, os juros de 12% são causa de enriquecimento indevido, visto que, atualmente, a inflação é inferior a 6%. Além do que, 49,06% são desembolsados pelo INCRA para pagamento dos juros compensatórios<sup>30</sup>, e, segundo o autor da proposta, foram gastos cerca de 1,5 bilhões de reais nos últimos nove anos somente com os juros compensatórios, o que resulta em a decisão da ADIn tornar a reforma agrária mais onerosa aos cofres do Estado, sem beneficiar, de fato, os assentados pelo programa.

O último movimento realizado do projeto foi sua devolução ao relator em 12 de abril de 2013<sup>31</sup>. Não há um parecer definitivo sobre a PL, esta ficou sobre a vista conjunta dos Deputados Luis Carlos Heinze, Padre João e Valdir Colatto<sup>32</sup>, mas somente um destes apresentou um voto em separado rejeitando a Proposta de Lei, justificado pelo fato de já haver decisões do STF sobre o tema e afirmando que tal proposta prejudica o setor agropecuário e o direito à indenização justa e prévia<sup>33</sup>.

30 Dados retirados do site da Câmara dos Deputados disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/422451-PROJETO-ACABA-COM-JUROS-COMPENSATORIOS-EM-DESAPROPRIACAO-PARA-REFORMA-AGRARIA.html>.

31 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544757>.

32 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoCom.asp?codReuniao=31155>.

33 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=24C6DD60D89A3381CE9C1D039FF2816A.node1?codteor=1073811&filename=Tramitacao-PL+3872/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=24C6DD60D89A3381CE9C1D039FF2816A.node1?codteor=1073811&filename=Tramitacao-PL+3872/2012).



A dinâmica no Legislativo e Judiciário com a intervenção da OAB indica uma zona de não entendimento sobre o que vem a ser o preço justo na política de desapropriação. Embora ele seja definido em Medida Provisória que define como justo o preço de mercado, isso não fecha a questão, pelo contrário, abre, considerando que nem tudo que cabe no mercado é justo. É o caso de lucros cessantes para o que não estava dando lucro, já que foi considerado improdutivo e o desapropriado nem sempre está no mercado, como é o caso da agricultura familiar que tem muito valor porque garante a vida das pessoas, mas não está no mercado.

Trata-se de uma decisão do Judiciário que impede que o Executivo e o Legislativo avancem na política de reforma agrária e onera o Estado.

## Conclusão:

Para finalizar, vamos retomar algumas questões que foram destacadas no percurso. A primeira diz respeito à primeira questão do problema de pesquisa: quais os critérios utilizados para avaliar os imóveis rurais em processos de desapropriação? E a resposta que unifica todas as práticas das instituições aqui vistas é: o justo preço pago previamente. Então, podemos afirmar que não há divergência quanto aos critérios: todos os órgãos afirmam observar o critério citado.

Então onde reside a diferença? Por que o INCRA leva 36 meses para avaliar um imóvel e o DNIT/SETRANS avaliou 558 em um lapso temporal de um ano? Como que é prévio se o ICMBio/IBAMA em mais de 30 anos ainda não pagou a expropriação realizada?

A questão “justo preço” trata de uma categoria aberta não pelo preço, mas pelo justo. Então, se avançou para o entendimento de que o justo preço é o valor de mercado. Aí começam a emergir as diferenças: um faz a pesquisa de mercado combinando várias estratégias, outro faz pela consulta a duas instituições e destas faz a média, mesmo que a diferença entre os dois valores seja grande, o que torna o justo preço obtido por uma média muito distante do preço real. Então, uma das diferenças está na pesquisa de mercado realizada, na metodologia adotada. Escolher uma estratégia para a pesquisa de mercado e não realizar outros atos de controle para reduzir a margem de arbitrariedade faz diferença se for feito o contrário.

Outra diferença vem do óbvio: um avalia grandes propriedades e o outro desapropria pequenos trechos que não podem nem mesmo ser medidos em hectare, a medida é feita em metro. A medida de 40 metros tem que ser obviamente menor do que 4.000 mil hectares. A primeira vez que ouvimos falar nas indenizações de R\$ 5,00 julgamos tão irracional que não perguntamos o óbvio: qual o tamanho da terra desapropriada? Isso não

significa afirmar que não há problemas com os preços até mesmo por que afirmamos o contrário durante o texto. Mas precisamos considerar que um dos aspectos definidores dos baixos preços das avaliações para a Transnordestina se dá em razão do tamanho da área desapropriada. Questionamos o tamanho da faixa de domínio porque sabemos que o impacto não fica apenas limitado nos 40 metros desapropriados, vai além disso, por isso questionamos por que não indenizar outros aspectos afetados da propriedade. E o que mais beira a irracionalidade está em conduzir os pagamentos de até R\$ 3,68 para o Judiciário. A sociedade paga a conta do papel, da tinta, da fração de salário, dos custos para manter o sistema de justiça a serviço da irracionalidade em nome da segurança jurídica, do devido processo legal e de garantia do contraditório, quando todos estes princípios foram violados.

Outro aspecto diferenciador está nas razões que movem cada desapropriação: a da reforma agrária é a que é identificada como antinomia ao direito de propriedade, então é enfrentada também pelo seu poder simbólico. A dos fins ambientais goza de muito prestígio, tanto que nem o grande proprietário obtém êxito na sua contestação, mesmo depois de 30 anos de expropriado. A simbologia é tão forte que o magistrado não hesita afirmar que não cabe indenizar 7.500 hectares expropriados para os fins da proteção ambiental. A da utilidade pública não goza do mesmo prestígio da finalidade ambiental, mas também tem o seu prestígio em nome do desenvolvimento.

O problema de pesquisa complementar: como as garantias constitucionais são tratadas em cada desapropriação? Reposta breve: há uma suspensão das garantias fundamentais na desapropriação por utilidade pública, e, na desapropriação-sanção, as garantias encarecem a desapropriação.

Diante das conclusões, é possível afirmar: a empiria estudada evidencia uma dinâmica muito acelerada na desapropriação para a construção da ferrovia Transnordestina, com 558 desapropriações e avaliações que ocorreram em um lapso temporal de um ano, inclusive, com várias indicações de não garantia do contraditório, violação do devido processo legal – o caso de contestação dos valores da avaliação e não indicação do perito judicial para realizá-la, o caso de realização de audiências com o expropriado não acompanhado de advogado ou de defensor público; indícios de que fatos semelhantes ocorram com a construção das barragens, considerando que o processo já iniciado encontra-se eivado de vício, desde a não realização das Consultas Prévias às populações tradicionais e quilombolas previstas pela OIT, Convenção 169 e levantamento por amostragem; fato semelhante ocorreu com os expropriados da Serra da Capivara, que, trinta anos depois de expropriados, não receberam o que era para ser prévio; a vulnerabilidade dos mais pobres perante o poder expropriante do Estado, tanto na Serra da Capivara quanto na Transnordestina; a existência de discursividade institucional de crença na objetividade garantida pelas técnicas de avaliação e no controle da atuação dos avaliadores (existência de grupo de avaliadores para aprovar o laudo); de que o encarecimento da avaliação não se dá pela avaliação, mas pela morosidade estabelecida pelas normativas, por



exemplo, o caso da exigência do parcelamento na análise da função social do imóvel, a possibilidade de processos mais baratos em menos tempo, o caso da desapropriação em dez meses garantindo o devido processo legal; a inexistência do processo administrativo (Transnordestina/SETRANS) sob a alegação de que ganhou mais celeridade e em nome de garantir o contraditório que se configura como oposto; a não acolhida pelo próprio DNIT de sua recomendação/priorização da produção de consensos nas desapropriações pelo DNIT; a morosidade do poder administrativo no pagamento da desapropriação para fins de proteção ambiental corroborada e fortalecida pelo Poder Judiciário; o encarecimento da desapropriação por força do imaginário social e pelas dinâmicas institucionais, para dar efetividade às garantias constitucionais.

Como indicação, sugerimos:

**Desapropriação por declaração para infraestrutura e para fins ambientais:**

- Inserir mecanismo que garanta o princípio democrático na definição da utilidade pública anterior à Declaração por Utilidade Pública (Decreto 3365/41);

- Tornar a fase administrativa obrigatória nos processos de desapropriação por declaração de utilidade pública, devendo existir a fase judicial apenas em caso de não haver acordo na fase administrativa (Decreto 3365/41);

- tornar obrigatória a adoção de critérios para definir o preço de mercado do imóvel: pesquisa de mercado em fontes diversificadas – pesquisa de compradores e vendedores, características do imóvel e do seu entorno pela capacidade de uso da terra a partir dos fatores condicionadores do uso, ancianidade, localização e acesso, acesso à energia elétrica e à água e aplicação da técnica da homogeneização e triangulação dos dados como forma controle da avaliação (Decreto 3365/41);

- alterar a Medida Provisória do Preço Justo, nº 1577/1997, para incluir o parâmetro da agricultura familiar como preço justo, considerando a inadequação de defini-lo pelo preço de mercado;

- definir procedimentos para aplicar a Convenção 169 da OIT na desapropriação por declaração de utilidade em terras tradicionais: agricultura familiar tradicional, quilombolas, indígenas e equivalentes;

- adotar procedimentos de controle na desapropriação por declaração de utilidade pública que impeçam a adoção da fase declaratória da desapropriação como definitiva, de modo a impedir intervenção na propriedade antes de efetivada a imissão na posse;

- incluir mecanismo que impeça a imissão na posse antes de fazer reassentamento dos deslocados;

- dotar o Decreto 3365/41 de inibidor do deslocamento compulsório, de modo que esta seja a última alternativa a ser adotada;
- dotar o Decreto 3365/41 de mecanismo de proteção para as populações em situação de vulnerabilidade de modo a impedir que a obra pública amplie a vulnerabilidade em que se encontra;
- estabelecer, no decreto 3365/41, forma democrática para efetivar o deslocamento compulsório;
- verificar a necessidade e adequação a partir de estudos participativos, envolvendo a diversidade de opiniões, com discussão de alternativa ao deslocamento para garantia dos direitos fundamentais;
- considerar que as pessoas a serem deslocadas têm o direito de serem deslocadas se estiverem de acordo;
- mapear todos os atingidos direta e indiretamente, os que vão ser removidos e os que sofrerão restrições de acesso a recursos para reprodução e/ou continuidade de modo de vida, perda ou redução das fontes de trabalho e renda, os proprietários, posseiros, meeiros;
- avaliar o impacto por critérios claros definidos junto à população atingida, e utilizando-se do conhecimento desta, com a demonstração e comprovação da inevitabilidade da remoção;
- informar à população atingida da necessidade de remoção, justificada a ausência de alternativas razoáveis;
- adotar medidas para minimizar os efeitos negativos das remoções, quando inexisterem alternativas;
- dialogar com a comunidade, em linguagem acessível, com oportunidade de todas as formas de acesso às informações sobre o projeto;
- garantir assessoria independente às pessoas atingidas para discutir o projeto e alternativas;
- vedar o uso de força, violência e intimidação para realizar a remoção;
- garantir os serviços de assistência jurídica e social;
- garantir assistência para realizar a mudança – serviço de transportes e guarda de pertences;





- garantir atendimento diferenciado pelos recortes de gênero, geração e raça/etnia;
- não afetar atividades escolares, práticas religiosas e ciclos de plantio e colheita;
- desenvolver políticas de assistência técnica e reinserção social para a população atingida;
- vedar a delegação de competência sem delegação de poder, como ocorreu com o DNIT ao delegar a desapropriação ao Estado e este sem o poder de definir a melhor forma de fazê-la;
- dotar de natureza deliberativa a consulta pública prevista no § 2º art. 22 da Lei 9985/2000 antes de criar Unidade de Conservação e torná-la também obrigatória na criação de Estação Ecológica e a Reserva Biológica;
- vincular a criação da unidade de conservação à declaração de utilidade e à desapropriação;
- dotar as audiências públicas do licenciamento ambiental de natureza participativa, discursiva e deliberativa;
- considerar os conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade como bem ambiental;
- considerar o descompasso entre a proteção à propriedade que descumpre a função social e à propriedade que cumpre função social, mas é declarada de utilidade pública – seja para construção de obra pública, seja para a proteção ambiental.

#### **Desapropriação-sanção:**

- excluir a obrigatoriedade da fase judicial da desapropriação-sanção LC nº 76/93 para garantir a atuação jurisdicional apenas em caso de conflito;
- vincular a perícia judicial ao contraditório, devendo o custeio dela ser atribuído ao INCRA apenas em caso de comprovação de erro da avaliação feita no laudo administrativo;
- estabelecer o custeio da perícia judicial para esclarecimento do magistrado pelo Poder Judiciário;
- obrigar a perícia judicial a seguir os mesmos critérios aos quais se sujeitava a avaliação administrativa;
- estabelecer a obrigatoriedade da ART também aos peritos judiciais;
- definir critérios para escolha dos peritos judiciais;



- vedar a avaliação desmembrada de terra nua e benfeitoria, obrigando a adoção do critério “porteira fechada” para avaliadores e peritos judiciais;
- obrigar a avaliação e perícia judicial a realizar saneamento, homogeneização e triangulação das informações, como estratégia de controle na definição do preço justo;
- atualizar o tamanho do módulo fiscal;
- ampliar o quadro de servidores do INCRA para reduzir o tempo de avaliação do imóvel;
- regulamentar os incisos II, III e IV do § 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14653-1: 2001 **Avaliação de bens:** Parte 1: Procedimentos gerais. Rio de Janeiro: ABNT, 2001. Disponível in <<http://www.dec.ufms.br/lade/docs/ap/14653-1.pdf>>

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva:** política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

BOUTINET, J. P. **Antropologia de projeto.** Porto Alegre : Artmed, 2002. p: 13-60.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm) >. Acesso em: 22 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 21 jun. 1941. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm) >. Acesso em: 22 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm) >. Acesso em: 22 fev. 2013

\_\_\_\_\_. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa nº 2**, de 3 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022009.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2013

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.577, de 11 de junho 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1577.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1577.htm)> Acesso em: 31 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.629, 25 de fevereiro de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 maio 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm)> Acesso em: 30 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm) >. Acesso em: 22 fev. 2013

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Ação Civil Pública. Processo nº 2010.40.00.002411-9.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução do CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 fev.

1986, Seção 1, p. 2548-2549.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa da Aneel nº 486, de 8 de maio de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jun. 2012, Seção 1, p. 90.

\_\_\_\_\_. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa da Aneel nº 259, de 09 de junho de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jun. 2012, Seção 1, p. 90.

DIEGUES, A. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec, USP, 2000.

\_\_\_\_\_. **O nosso lugar virou parque: estudo socioambiental do Saco do Mamanguá- Parati - Rio de Janeiro**. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2005.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a serio**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DINIZ, D.; GUILHEM, D.; SCHÜKLENK, U. **Ética na Pesquisa: experiência de treinamento em países sul-africanos**. Brasília : Editora UnB, 2005.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOLDEMBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2 v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. **Democracia: entre facticidade e validade**. v. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Relatório de Gestão 2011**. Brasília: Instituto Chico Mendes , DF, 2011.

KERLINGER, F. N. Tipos de pesquisa, métodos de observação e testes de significância estatística. In: \_\_\_\_\_. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1980.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MENDES, M. M. de S. **Categorias e distribuição das Unidades de Conservação do Estado do Piauí. Diversa**, Teresina, ano 1, n. 2, jul./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed2ano1\\_artigo02\\_Marlete\\_Mendes.PDF](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/parnaiba/arquivos/files/rd-ed2ano1_artigo02_Marlete_Mendes.PDF)>. Acesso em: 08 mai. 2013;

MINAYO, M.C. de S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2003

**NORTE Energia investiu R\$ 50 milhões em ações socioambientais em Belo Monte**. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/norte-energia-investiu-r-50-milhoes-em-acoes-socioambientais-em-belo-monte/>> Acesso em: 22 fev. 2013

RIBEIRO, D. O. M. Desapropriação de imóveis para fins de consolidação territorial de unidades de conservação: aspectos jurídico-administrativos (Apresentação de Slides). In: **Oficina CGFUN**, Porto Seguro, 2011. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/disat/cgfun/OFICINA\\_CGFUN\\_JUN2011/DIA16/Desapropriacao-Regularizacao-Fundiaria-UC.pdf](http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/disat/cgfun/OFICINA_CGFUN_JUN2011/DIA16/Desapropriacao-Regularizacao-Fundiaria-UC.pdf)> Acesso em: 22 fev. 2013

RIBEIRO, G. L. **Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideologia e utopia no século XX**. Ciência da Informação, Brasília, v. 21, n. 1, p. 23-31, jan./abr. 1992.

SILVA, E. B.; REIS, E. S.; INNOCENTINI, M. M. I. Ações Judiciais de Desapropriação de Imóveis Rurais: uma Análise Comparativa entre Avaliações do INCRA e Decisões da Justiça Federal no Estado da Bahia. **Prêmio Direito Agrário**. Brasília: ABDA/NEAD/MDA, 2006.

SPINK, M. J. **Linguagem e Produção de sentidos no cotidiano**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

**TCU manda Planalto rever cálculo 'estranho' de usina no PI**. Disponível in <<http://180graus.com/politica/tcu-manda-planalto-rever-calculo-estranho-de-usina-no-pi-562023.html>> Acesso em: 21 de setembro de 2012.

SPINK, M. J. **Linguagem e Produção de sentidos no cotidiano**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

WEBER, F. A entrevista, a pesquisa e o íntimo, ou: por que censurar seu diário de campo? **Rev. Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, p. 157-170, jul./dez. 2009.



# PARTE IV

Processos seletivos  
para a contratação de  
servidores públicos:  
Brasil, o país dos  
concursos?



**Instituições Pesquisadoras:**  
**Fundação Getúlio Vargas**  
**Universidade Federal Fluminense**

**Coordenação:**  
**Alexandre Veronese**  
**Fernando de Castro Fontainha**

**Equipe de pesquisa:**  
**Pedro Heitor Barros Geraldo**  
**Camila Souza Alves**  
**Beatriz Helena Figueiredo**  
**Joana Waldburger**

# 1. Introdução: o concurso e suas ideologias

Esta pesquisa é a resposta construída em parceria pela FGV Direito Rio e a UFF à chamada formulada pela Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL/MJ) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em torno do seguinte tema: “processos de seleção para a contratação de funcionários públicos”, ou seja, concursos! Já não era sem tempo a inclusão desta problemática na agenda das pesquisas institucionais na área de Direito, uma das mais afetadas pela reflexividade do recrutamento por concurso nas suas próprias fileiras profissionais. No Brasil, vemos a grande mídia anunciar, uníssona, 2013 como “o ano dos concursos”. Porém, não é de hoje que eles lotam salas de aula, bancas de jornais, livrarias. O mercado da preparação e da organização de concursos é um dos mais promissores e crescentes no Brasil, e um dos menos regulados. Esperamos, com esta pesquisa, diminuir o *gap* entre o impacto deste fenômeno na nossa realidade e o discurso científico produzido sobre ele.

## 1.1 Ideologia

O primeiro passo que daremos em direção a esta problemática é o da mobilização de um conceito capaz de unificar estratégias individuais, crenças coletivas e projetos institucionais: **ideologia**. Por ideologia, designamos um conjunto de atributos que se podem ver majoritariamente presentes na forma como os diferentes atores envolvidos vivem o processo de seleção por concurso. No capítulo 2 *infra*, voltaremos e trataremos mais detidamente deste conceito. As expectativas, as obrigações, os discursos de legitimação e a realização estratégica serão aqui representados por meio de uma *ideologia de concurso*. Com inspiração weberiana, trataremos das diferentes ideologias identificáveis sobre o tema como *tipos ideais* (WEBER, 1991), ou seja: fundaremos nossa análise em algumas maneiras diferentes – porém, não interexclusivas – de se viver, pensar, falar sobre e planejar institucionalmente os certames.

## 1.2 As ideologias republicana, burocrática e meritocrática

A primeira ideologia em questão é a *ideologia republicana*, sobre a qual se debruçaram todas as iniciativas de diminuir o poder de nomeação das monarquias. É pela ideologia republicana que a nomeação de funcionários diretamente pelo poder eleito, ainda nos dias de hoje, será vista como resquício aristocrático. A força desta ideologia é a legitimação do discurso do caráter antidemocrático das nomeações, superando até mesmo o fato de, por vezes, este poder ser constituído democraticamente. No entanto, os concursos públicos são apenas um efeito colateral de uma marcha pela superação da aristocracia pela República: a marcha pela igualdade.



Os certames são parte integrante de uma das mais significativas inovações gerenciais trazidas pela modernidade ocidental: a direção burocrática racional-legal. Assim, o que chamaremos *ideologia burocrática* será a tônica de uma nova racionalidade gerencial da Administração Pública, a da *gestão* do Estado por um corpo de funcionários selecionados por concurso público (WEBER, 1966). Portanto, o primado da técnica sobre a política ocorreu nas democracias modernas sobretudo por meio da racionalização dos processos de seleção de elites estatais, o que progressivamente – e não por acaso – se deu pela glorificação da *forma* escolar como principal método de verificação de adequação entre o postulante e o saber neutro e necessário para o exercício de determinada função.

Restava, ainda, o problema da necessária aproximação desta forma de seleção de elites com outro valor de incontestável importância e que jamais poderia se chocar frontalmente com a república: a democracia. Uma palavra recentemente criada veio a representar o enlace entre estes dois titãs do ocidente moderno: a *meritocracia*. Pela primeira vez escrita e publicada em 1956 no célebre *The rise of the meritocracy*<sup>1</sup>, ela apareceu como característica de um novo modelo de seleção de elites que superava a aristocracia do sangue e a plutocracia do dinheiro, instituindo uma verdadeira meritocracia do talento. Evidentemente, se trata de uma *ficção política* escrita por um professor da *London School of Economics* nos anos 50, que contava a história política da Inglaterra do final do século XIX até o início do XXI. O argumento central de Young consiste na impossibilidade de instauração de um governo “do povo”, mas na possibilidade de luta pela maneira mais justa de se selecionar as elites.

Também destaca o autor que houve forças históricas que impulsionaram os Estados Modernos em direção aos processos racionais de seleção devido ao receio de desperdiçar talento, mercadoria primordial num contexto de luta entre potências que vai dos conflitos imperiais franco-britânicos até as duas grandes Guerras Mundiais da primeira metade do século XX. Até 1956, o trabalho de Young é um ensaio de história política. A partir desta data, uma ficção política. Na ficção de Young, a Escola se torna a instituição fundamental da República, e é ela que, por meio de um coeficiente atribuído, determinará a posição social de cada um. A realidade foi outra, mas, por ora, ficamos com a ideologia *meritocrática* como sendo aquela que vê, no resultado dos processos objetivos de medição de performance, a expressão do mérito, definido por Young como “esforço + talento”.

### 1.3 As ideologias acadêmica e profissional, e suas críticas

O concurso não é protagonista, mas coadjuvante, da igualdade republicana, como já dito. A tentativa de universalização do saber e do *savoir-faire* necessário para a plena integração do indivíduo no mundo *público* se deu escolar e profissionalmente. A escola e o trabalho, representando as duas etapas fundamentais de socialização fora do seio

<sup>1</sup> YOUNG, 1994.

familiar – a força sanguínea da aristocracia –, seriam as maneiras pelas quais as velhas elites seriam varridas da história. Isto se deu ao longo de muitas décadas, e por meio de práticas, crenças, discursos e projetos institucionais. Estava em questão a construção social do Estado moderno.

Como corda estendida entre o mundo escolar e o profissional, os concursos chegam à contemporaneidade com duas ideologias tributárias da sua história: a *ideologia acadêmica* e a *ideologia profissional*. A ideologia acadêmica recruta os melhores egressos do sistema de ensino. Ela primará por formas de avaliação similares às da escola ou da Universidade, por ter docentes destas instituições nas bancas e por uma formação profissional posterior ao certame. Este é o primado da meritocracia escolar. A ideologia profissional vai recrutar os jovens profissionais mais competentes, que já apresentam as habilidades necessárias ao exercício do futuro cargo. Ela primará por formas de avaliação similares às rotinas de trabalho da futura atividade (provas práticas), por profissionais ou mesmo membros já recrutados da carreira na banca e por um aprimoramento continuado posterior ao certame. É o primado da excelência profissional. É *fora do certame* que ambas as ideologias encontrarão sua potência: ou na trajetória confirmada no passado ou no potencial demonstrado para o futuro. O presente nada mais é que uma etapa formal de certificação. O funcionário público jamais tomará *posse* do seu cargo por ter “passado” pelo/no concurso, pois este não fez mais que afirmar (ou confirmar) formalmente seu mérito, *externo* ao certame.

Entretanto, foi justamente nos países que empreenderam com profundo afincamento estas duas ideologias que duras críticas apareceram, todas advindas em meados dos anos 60 do século passado e da interseção entre a Sociologia e a Pedagogia.

Na França, muito embora a escola tenha tido estatuto de relevância desde a fundação da sociologia (DURKHEIM, 1938, 1973), foi apenas em 1964 e 1970, respectivamente, que Bourdieu e Passeron publicaram *Les Héritiers* e *La Reproduction*, firmando o paradigma na sociopedagogia francesa sobre o tema. Numa sociologia de raiz determinista, os autores identificaram na escola o novo monopólio da violência simbólica legítima, mantendo as estruturas de poder da sociedade, objetivando e, ao mesmo tempo, ocultando a progressiva desvalorização da cultura popular em prol do arbitrário cultural dominante. A força da escola estaria, ainda, na capacidade de reprodução deste arbitrário cultural mesmo após a cessação da ação pedagógica. Nem mesmo o contraponto interacionista de Boudon (1979) foi capaz de conter o paradigma da reprodução no tocante à igualdade de chances no sistema escolar francês.

Ao longo dos anos, chegou-se mesmo a radicalizar este paradigma em alusão à “escola capitalista na França” (BAUDELLOT; ESTABLET, 1971). Dentre os pesquisadores dedicados ao tema na França, a insuficiência da meritocracia escolar na superação da determinação aristocrática nunca saiu de pauta. Demonstrou-se a força da origem familiar na determinação da futura posição social (THELOT, 1982), a primazia masculina sobre as mulheres nas fileiras de ensino correspondentes às profissões mais valorizadas

(BAUDELLOT; ESTABLET, 1990), a influência familiar nas competências adquiridas no ensino preparatório (MINGAT, 1991), o caráter arbitrário das provas orais (BERRIER, 1991) e as desilusões dos métodos de avaliação em uma escola que chega aos nossos dias inflacionada, superlotada e incapaz de gerir a democratização de competências e habilidades (DURU-BELLAT, 2004, 2006).

No mundo anglo-americano, é também nos anos 60 que a meritocracia escolar entra na pauta de pesquisas da mesmíssima fronteira disciplinar e com críticas muito similares. No entanto, não é na sociologia determinista americana que ela aparecerá, mas nas abordagens interpretativas e cognitivas de Aaron Cicourel e Hugh Mehan. A publicação de *The educational decision-makers*<sup>2</sup> marcou o início do questionamento sobre a legitimidade da administração escolar sobre as trajetórias individuais dos alunos. Anos mais tarde, Cicourel reuniu vários trabalhos na coletânea *Language use and school performance*<sup>3</sup> que, pela primeira vez, afirma a primazia da forma – no caso, linguística – sobre o conteúdo das disciplinas na avaliação escolar. Ele mesmo lança, em introdução, as bases teóricas da abordagem sobre os testes de performance escolar. É nesta coletânea que Mehan publicará seu primeiro de muitos estudos de caráter etnográfico, demonstrando a primazia do contexto interacional da sala de aula – e não do conteúdo aprendido – como estruturante das relações pedagógicas (MEHAN, 1974).

Quatro anos mais tarde, em *Structuring School Structure*<sup>4</sup>, ele empreende crítica ao paradigma da reprodução de Bourdieu e Passeron, negando a existência de uma estrutura na escola, e afirmando as atividades estruturantes. Seguiram-se, nesta abordagem, estudos demonstrando, por meio de descrições densas de interações em sala de aula, a construção da competência estudantil pela mimetização das atividades recompensadas pelo professor (MEHAN, 1979), a autonomia da aula e da lição em relação ao mundo secular (MEHAN, 1979a), a resposta desigual à desigualdade percebida na escola (MEHAN, 1992) e, finalmente, a perversa construção do sucesso escolar a partir do estudo do tratamento dado aos alunos de aproveitamento “insuficiente” (MEHAN; VILLANUEVA; HUBBARD; LINTZ, 1996).

Uma série de relevantes estudos se seguiram, como os questionamentos de John Goldthorpe sobre a crise da meritocracia em virtude da incapacidade de equalização social na escola (GOLDTHORPE, 1996) e a denúncia da educação baseada na meritocracia como um mito (GOLDTHORPE, 2003). *Meritocracy and economic inequality*, uma outra coletânea de impacto, lançou uma série de reflexões sobre o papel potencializador – e não mitigador – da meritocracia em relação às desigualdades econômicas (ARROW; BOWLES; DURLAUF, 2000). Finalmente, Anna Zimdars dedicou vários trabalhos ao tema, demonstrando as vicissitudes da admissão de estudantes na Universidade de Oxford (ZIMDARS, 2007), na Faculdade de Direito da mesma Universidade (2010) e nos exames de ingresso nas ordens

2 CICOUREL; KITSUSE, 1963.

3 CICOUREL, 1974.

4 MEHAN, 1978.

dos advogados da Inglaterra e do País de Gales (2011).

Mesmo com todas estas críticas, os concursos públicos nestes países não chegam à sombra do impacto que possuem no Brasil. Será algo que aprendemos a fazer melhor? Será que nossa superação republicana, ainda que apenas na atuação de um coadjuvante seu, superou os grandes paradigmas ocidentais? Nossa resposta é não.

## 1.4 A ideologia concurseira, uma hipótese para o Brasil

No Brasil, o caminho para a república e para a democracia foi mais tortuoso do que o idealmente supratraçado. Fenômenos como o clientelismo e o patrimonialismo, consagrados em nossa historiografia por autores como Sérgio Buarque de Holanda (2005), Raymundo Faoro (1977) e Victor Nunes Leal (1976), tornam quase todas as análises científicas acerca da Administração Pública brasileira diretamente vinculadas a um diagnóstico de disfunção ou crise. Este trabalho não ignora esta literatura, tampouco está imune a esta influência. Nos cabe, entretanto, o esforço metodológico de criar um tipo ideal capaz de focar nosso conteúdo analítico nos certames visando a seleção da força de trabalho do Estado, e não na Administração como um todo. Cremos ser necessário investigar quais as particularidades dos processos desta natureza, sem a necessidade de vinculá-las aos produtos de determinada tradição histórica.

Assim, nos dias de hoje, maior parte das normas existentes sobre certames versa, em verdade, acerca de temas generalizados, como o amplo acesso aos cargos por meio de tais certames, ou, ainda, as provisões gerais sobre validade dos mesmos. Vários dispositivos constitucionais são derivações específicas do art. 37, inciso II, pois preveem a necessidade de certame para atuação na Magistratura, no Ministério Público, na Defensoria Pública da União, Advocacia Pública Federal e Estadual, atividade notarial, além da docência. Há, ainda, dispositivos que versam sobre a estabilidade dos servidores, consignando que a mesma depende da aprovação no estágio probatório e o ingresso na carreira por meio de provas.

A carta constitucional não oferece muitos detalhes sobre uma política de seleção de pessoal à Administração Pública. Todavia, tal situação é bastante normal, já que o seu texto precisa ser abrangente o bastante para regular amplas áreas e um grau majorado de detalhe não auxiliaria a efetivação da prática dos certames no âmbito da Administração Pública, em especial dos Estados e dos Municípios. A questão central é que a legislação infraconstitucional também não é pródiga na oferta de disposições referentes aos certames.

Na prática, a normalização do tema adveio da regulamentação administrativa. Contudo, uma ausência se faz notar: a falta de previsão acerca de critérios para composição de bancas, bem como para regulação da relação entre o Estado e a entidade organizadora do certame. Não há qualquer menção nas normas Federais sobre o papel a ser desempenhado pelas entidades promotoras dos certames.



Mais tarde, demonstraremos o estado da produção científica sobre nosso objeto de estudo. Não há dados suficientes para que nossa intuição acerca do caráter autorreferencial dos certames no Brasil possa ser assumida como um pressuposto de pesquisa. Ainda assim, nos parece plausível partir da hipótese segundo a qual vigora, no País, uma *ideologia concurseira*, baseada na tautologia segundo a qual os certames recrutam os mais habilidosos, competentes e aptos a realizá-los.

Uma vez que todos os membros desta equipe de pesquisa foram ou são graduandos em faculdades de Direito, nos é comum o neologismo aqui empregado, mas ele merece explicação. Uma recente pesquisa realizada junto aos alunos (não juízes, mas alunos que se preparam para concursos) da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro – EMERJ (FONTAINHA, 2011) identificou uma disputa semântica: qual o estatuto profissional deles, que há anos não fazem outra coisa senão se preparar *full time* para concursos públicos?

Todos se dizem “concursandos”, jovens juristas em busca do ingresso em uma carreira “dos sonhos” – não necessariamente a da magistratura – a fim de realizar sua “vocação”. Em oposição às boas práticas pré-profissionais, identificam os “concurseiros”: aqueles que só se interessam por decorar “a letra da lei”, ter por jurisprudência dominante a do Tribunal que está recrutando, concordar com a corrente doutrinária a que pertencem os membros da banca e seguir a carreira cujo certame conseguir passar primeiro, como evidenciam alguns estudos que repertoriamos no capítulo 2 *infra*.

Valemo-nos desse neologismo, bastante comum neste universo particular, para investigar a hipótese segundo a qual, no Brasil de hoje, a tônica fundamental das seleções de funcionários públicos é absolutamente autorreferenciada, nas estratégias dos candidatos, no discurso de legitimação, na forma de organização e no projeto institucional, o que acarreta enorme prejuízo de recursos financeiros e humanos para a Administração Pública. Com foco nas seleções ocorridas entre 2001 e 2010 em boa parte do Serviço Público Federal brasileiro, o desafio é propor, para o Ministério da Justiça e demais instituições republicanas, um novo marco normativo.

## 1.5 Plano do trabalho

Para alcançar o proposto, iniciaremos pela revisão na literatura científica acerca do tema. O trabalho prossegue com a análise quantitativa dos editais de abertura de certames para seleção de funcionários publicados entre 2001 e 2010, e que recrutaram 41214 servidores em 698 processos seletivos para os seguintes órgãos: ABIN, AGU, ANCINE, ANVISA, BACEN, CAPES, CGU, CNPq, CVM, DNIT, DPU, FIOCRUZ, INMETRO, INPI, INSS, MP, MRE, Ministério da Saúde, DPF e SRF. Outros dados serão analisados de forma exploratória: três entrevistas realizadas com gestores de gestão de pessoas do Ministério da Saúde, do INSS e do MP, em um capítulo onde realizaremos estudos de casos. Ainda, faremos uma análise comparativa com alguns dados acerca do certame da

Escola Nacional da Administração francesa. Esperamos, com este esforço de pesquisa e análise, conseguir, ao final, propor um novo marco normativo para o recrutamento no serviço público brasileiro.

## 2. Os concursos no Brasil: revisão de literatura e metodologia

### 2.1 O que sabemos sobre concursos públicos no Brasil?

O objetivo desta revisão de literatura acerca dos concursos públicos é o de situar o nosso objeto de pesquisa e de nos posicionarmos em relação às diferentes pesquisas e abordagens que despertam paulatinamente o interesse dos cientistas sociais.

Do nosso ponto de vista, não podemos compreender todos os fenômenos sociais. Podemos, contudo, montar um mosaico que nos permite melhor compreender tais fenômenos. Com este intuito, realizamos uma revisão da literatura a respeito de seleção de funcionários públicos Federais. Esperava-se encontrar poucas pesquisas versando sobre este tema.

No entanto, tendo em mente que o objeto poderia ser investigado por diferentes áreas do conhecimento, optou-se por não se restringir aos estudos jurídicos. Assim, foram agregadas à busca, principalmente, as seguintes disciplinas: Sociologia, Antropologia, Psicologia e Administração. Nessa esteira, na tentativa de mobilizar nomenclaturas diversas e afeitas aos campos listados anteriormente, utilizaram-se as palavras-chave “concurso”, “seleção” e “recrutamento”. Por fim, atentando para os limites da investigação proposta, fez-se o recorte “Brasil” e “setor público” e a exclusão das discussões que tratassem sobre “escola”, “universidade” e/ou “vestibular”.

Atualmente, alguns aspectos do recrutamento dos funcionários públicos Federais no Brasil mereceram a atenção dos pesquisadores. Existe uma bibliografia extensa sobre o perfil dos funcionários públicos Federais produzida pelo Ipea. No entanto, há uma escassez flagrante no tocante aos certames Federais.

O momento chave entre o término da formação escolar (entenda-se faculdade ou outro curso formativo) e a posse no cargo público ainda é uma incógnita para a pesquisa. Assim, vamos privilegiar nesta revisão bibliográfica as formas de preparação dos certames pelas instituições do Estado. A hipótese que conduz esta revisão assume que há uma reflexividade entre os cursos preparatórios e as instituições que organizam o certame. Portanto, como esta é uma pesquisa incipiente neste campo, vamos privilegiar a organização do certame, buscando entender os aspectos legais e sociais envolvidos na constituição dos editais



dos certames.

A bibliografia produzida a respeito de certames da Administração Pública revelam de que maneira este tema vem sendo tratado pelos pesquisadores e, ao mesmo tempo, os objetos de interesse. Para facilitar a sistematização destes trabalhos, faremos uma separação entre os objetos de pesquisas e as metodologias adotadas pelas pesquisas encontradas em diferentes campos disciplinares.

Esta revisão está organizada sob dois critérios. O primeiro, quanto ao objeto de estudo. Esperávamos encontrar poucas referências acerca dos certames e, principalmente, dos editais. No entanto, já existem algumas pesquisas que se debruçaram sobre este tema, mas que constroem diferentemente seu objeto de análise. O segundo critério é a perspectiva metodológica adotada pelas pesquisas. Neste quesito, surpreendeu-nos a multiplicidade de abordagens dos objetos de pesquisa relacionados aos certames.

Em relação aos objetos, podemos traçar uma linha cronológica dos diferentes momentos dos certames segundo a intervenção dos diferentes atores sociais: a) do ponto de vista da Administração Pública, na qual observamos uma preparação para o certame, que pode, eventualmente, contar com a contratação de uma entidade organizadora dos certames, a produção do edital, a realização do certame e, por fim, as etapas de contratação, ou nomeação e posse dos candidatos; e b) do ponto de vista dos candidatos – esta relação começa antes, com a preparação para os certames, momento que articula o mercado de “cursinhos” preparatórios, as entidades organizadoras e as instituições públicas. O candidato se prepara e aguarda os editais para enfim prestar o certame e, eventualmente, ser admitido pela instituição. Isto quer dizer que existem os candidatos reprovados, aprovados e os aprovados que foram nomeados e tomaram posse. Esta diferença é o que nutre esse florescente e lucrativo mercado.

Nestes percursos, as pesquisas procuraram compreender diferentes aspectos. Já existe um número importante de teses, dissertações e artigos sobre certames dentre as seguintes áreas: Administração, Saúde, Políticas Públicas, Sociologia, Letras, Educação, Direito, Psicologia, Contabilidade e Finanças.

Assim, os objetos se constroem em torno deste cenário. O que se destaca, no entanto, são os estudos sobre os candidatos. Algumas pesquisas se focalizam no estudo do perfil dos candidatos e dos “concurseiros”. A dissertação de Carro (2007) se debruça sobre o perfil dos candidatos ao concurso de residência médica no SUS. A autora o compara com outros certames para o mesmo cargo. Ela investigou as propriedades sociais dos candidatos como sexo, idade, escolha da especialidade, local de graduação, natureza jurídica da faculdade de graduação, bem como seu desempenho no Exame Nacional de Cursos (ENC – Provão), presença e situação de habilitação no certame.

Outra pesquisa (ALBRECHT; KRAWULSKY, 2011) se foca no que os autores chamam de “concurseiros”, retomando uma expressão utilizada por sites orientados para pessoas



que fazem concursos (DOUGLAS, 2013). Os autores analisam, além das propriedades sociais dos candidatos, as motivações dos estudantes de cursinhos e os tipos de certames que eles realizam. Eles buscam ainda compreender o investimento pessoal e econômico envolvido nas escolhas dos “concurseiros”.

Neste mesmo sentido é a pesquisa realizada por Amancio (2009), que investiga as propriedades sociais dos candidatos *aprovados*. Ela teve por objetivo estudar as relações entre o certame, o processo de profissionalização e o perfil sócio-cultural dos aprovados, no Município de São Paulo, para os cargos de professor adjunto (2004) e professor titular (2007), a organização da rede e da carreira docente deste Município e o perfil sócio-cultural dos professores de História aprovados nos dois certames. A autora da dissertação conclui que o certame está no cerne do processo de profissionalização dos professores, sendo um importante instrumento da burocracia moderna para a seleção. Ela acrescenta uma reflexão interessante sobre o edital que descreve o profissional esperado pelo Estado.

O artigo de Puppo Luz e Silva (2008) pesquisa o papel desempenhado pelos cursinhos preparatórios para concurso na formação de concepções sobre o mundo do trabalho. As autoras demonstram que “o fatigamento dos sujeitos provocado por essa lógica está promovendo um repensar da vida e suas conexões com o trabalho, bem como os modos de ser do trabalhador, fazendo com que algumas certezas estejam sendo repensadas e recolocadas.” (2008, p. 287).

Uma das consequências apontadas pelas autoras está no sentido do “fracasso escolar” para os alunos dos cursinhos. Elas explicam que

A própria ideia de “fracasso escolar” está sendo reconfigurada e expandida para um alto grau de individualização e culpabilização. As formas de exercício deste poder-saber em andamento nestes “ambientes educacionais” estão atingindo patamares de insuportabilidade para um provável e possível aparecimento de linhas de fuga.

Ainda em relação aos “concurseiros”, algumas pesquisas na área de Letras investigaram as competências linguísticas dos professores e dos alunos na realização das provas de concursos, ressaltando as formas de se interpretar os textos (MARTINO, 2008). Outra pesquisa similar é o artigo sobre as competências cognitivas para a realização de certames na área de Ciências Contábeis (JUNIOR *et al.*, 2008). O artigo conclui que “a seleção dos novos contadores na Administração Pública Federal não atende a esse papel mais abrangente requerido pelos desafios impostos pelo cenário econômico e tecnológico globalizado.” (JUNIOR *et al.*, 2008, 118).

Em uma outra gama de pesquisas, temos estudos sobre o perfil dos funcionários públicos. A pesquisa de Castelar *et al.* (2010) investiga os fatores de sucesso nos certames por meio das pessoas aprovadas e que tomaram posse, ou seja, os funcionários públicos. Os pesquisadores afirmam, no artigo de economia aplicada, que:





(...) a probabilidade de sucesso no concurso foi definida como função de um vetor de atributos sócio-econômicos, constatou-se que alta renda familiar, escolaridade acima do ensino médio, ser oriundo de região metropolitana, ter cursado o ensino médio em escola privada e ser jovem, são fatores que contribuem para aumentar a chance de passar no concurso. Por outro lado, ter renda pessoal abaixo de dois salários mínimos e ser detentor apenas de escolaridade de ensino médio contribui negativamente para aprovação no concurso. Constatou-se ainda que a variável ensino médio apresenta o maior efeito marginal em termos absolutos, o que dramatiza a situação dos candidatos de baixa escolaridade.<sup>5</sup>

A pesquisa de Flauzino e Borges-Andrade (2008) investigou questões relacionadas às formas de solidariedade e da organização do trabalho nos setores de saúde, educação e segurança. O objetivo dos autores foi o de descrever o comprometimento organizacional afetivo do servidor público brasileiro. O estudo de Rutkowsk (1998) também discute aspectos relacionados aos problemas da gestão de funcionários públicos. Outro artigo se debruça sobre as transformações nas formas de gestão do funcionalismo público e seus reflexos nos funcionários públicos (NUNES, 2010; PAULA, 2005; SPILKI; TITTONI, 2005).

Outros trabalhos se concentram sobre as instituições envolvidas no certame e as formas de acesso. A dissertação de Costa (2010) revisitou editais para analisar a política de recrutamento e o modelo de concurso para professores do ensino fundamental do Município de São Paulo entre 1983 e 1996. O trabalho conclui que existe ineficiência na política de recrutamento, uma vez que os certames são realizados quase que exclusivamente com provas de questões de resposta objetiva. Ademais, aponta que falta transparência e neutralidade nos certames, em razão das diferenças e semelhanças entre os certames realizados nos Governos Municipais entre 1983 e 1996.

A dissertação de Meirelles (2002) se debruça sobre os cursinhos preparatórios, indicando, em seu ponto de vista, uma “deformação” do ensino do Direito, na medida em que eles constituiriam espaços de disseminação de práticas profissionais corporativas; assim como a dissertação de Vasconcelos (2006), que procura demonstrar as modificações do modelo burocrático brasileiro por meio das normas jurídicas.

Outras pesquisas analisam as questões jurídicas dos certames e os aspectos legais envolvidos em suas diferentes etapas que culminam nas formas de controle judicial (CUNHA, 1999; MACHADO, 2006; SCHIRMER, 2001; SOUSA, 2011). Estas pesquisas buscam compreender a organização jurídica do certame.

Alguns estudos entendem o concurso enquanto uma política pública de seleção. A pesquisa de Carneiro (2011) procura compreender a experiência da reestruturação das

<sup>5</sup> Castelar *et al.*: 2010, 92.

carreiras exclusivas de Estado no Fisco da Bahia por meio do concurso público para esta carreira. Nesta mesma abordagem do certame, temos a pesquisa de Costa (2010) sobre o recrutamento de professores do ensino fundamental no Município de São Paulo, já mencionada; assim como a pesquisa de Gomes (1998), sobre as políticas de seleção de professores nos certames para professor da rede Estadual paulista.

Ainda relacionada à ideia de política pública de seleção de funcionários públicos, selecionamos a pesquisa de Oliveira (2006) sobre o ingresso de pessoas portadoras de deficiência. O estudo aponta que, desde 1989, a instituição da reserva de vagas ampliou o acesso das pessoas com deficiências nos certames em cargos e funções compatíveis com suas patologias. Para a pesquisadora, isto evidencia uma contradição com o discurso oficial em vigor, que, ao mesmo tempo em que estabelece a igualdade a todos, cria políticas públicas alternativas, para legitimar a desigualdade. A pesquisa conclui que as pessoas com deficiência percebem a escola como uma promessa de inclusão no mercado de trabalho. Ela revela indícios de exclusão pelo sistema escolar e que as pessoas com deficiência não conseguem boas colocações para ingresso imediato no serviço público.

Quando se trata de refletir sobre o evento do certame, ainda encontramos pesquisas sobre as provas e a realização de questões (DESCARDECI, 1992) e sobre a seleção de professores durante o Império por um ponto de vista histórico (MANCINI, 1999). Por fim, há uma pesquisa de Batista (2011) sobre as imagens do professor de língua portuguesa nos certames da grande São Paulo.

Desse modo, percebemos que as abordagens buscam focalizar momentos específicos da organização social dos certames. É interessante, por outro lado, identificar as abordagens das diferentes pesquisas.

Notamos que há grande interesse em refletir sobre os editais em termos jurídicos; tomá-los como um instrumento jurídico de organização das etapas do certame permite – do ponto de vista dos juristas – refletir sobre as formas de controle judicial do certame (CARNEIRO, 2011; CUNHA, 1999; JUNIOR, 2006; MEIRELLES, 2002; OLIVEIRA, 2006; SCHIRMER, 2001; SOUSA, 2011; VASCONCELOS, 2006). Ligado a isto, há uma análise das formas de seleção (por certame ou contratação) que demonstra a falta de explicitação de alguns elementos, por exemplo: itens e pontuações dos títulos; critério para classificação nas provas; ênfase ou predominância de determinados autores, assuntos ou concepções; preponderância de determinados periódicos, livros ou legislações; vínculo da bibliografia solicitada com os cursinhos preparatórios (COSTA, 2010). Apesar disto, esta abordagem reduz o edital à expressão de regras de organização sem imaginar o que elas representam em termos de construção social das expectativas dos diferentes atores sociais envolvidos no certame.

Outra abordagem sobre os certames são as análises das propriedades sociais dos “concurseiros” e dos funcionários públicos, de Amancio (2009) e Carro (2007). Estas perspectivas utilizam-se também de entrevistas e questionários para apreender a realidade



social e o perfil dos candidatos dos certames (DESCARDECI, 1992).

Existem algumas pesquisas nas Letras que se utilizam da análise de discurso sobre os editais (BATISTA, 2011) e a análise e coerência do discurso na perspectiva da linguística (DESCARDECI, 1992; MARTINO, 2008). Estas abordagens consideram que o edital é uma forma de comunicação entre a Administração Pública e os candidatos. Portanto, o edital é capaz de expressar ideais e representações sobre a organização do certame.

Em sua pesquisa, Mancini (1999) traz uma abordagem histórica sobre os documentos que permitem reconstruir o certame para professores no Império. Há, ainda, o estudo de Santana Junior *et al.* (2008) sobre a tendência das habilidades requeridas nas provas por meio de estatísticas e da Taxonomia de Bloom.

Por fim, outro campo que se interessa no certame é a Psicologia. Algumas pesquisas realizaram uma clínica para atendimento de alunos de um cursinho preparatório; outra realizou entrevistas e aplicou questionários a respeito da opção sobre o serviço público; e, enfim, as relações do trabalho entre servidores da Justiça Federal com a finalidade de compreender a implantação do sistema de qualidade total por meio de entrevistas.

As abordagens pretendem compreender como se operam as formas de controle e os efeitos sociais da organização do certame sobre as pessoas envolvidas neste processo.

## 2.2 Como aprenderemos sobre os concursos públicos?

O foco desta pesquisa são os *editais*. Nosso objetivo é tomá-los como *projetos das instituições*.

Do ponto de vista jurídico, eles são instrumentos de organização das etapas e das relações entre os diferentes atores. O controle judicial recai muitas vezes sobre os editais, e, assim, funda os direitos e as expectativas sobre eles. As pesquisas realizadas sobre este objeto demonstram sua importância e utilidade.

Outra forma de se pesquisar sobre editais é tratá-los como fontes de discursos institucionais. As pesquisas fundadas na linguística procuram compreender as diferentes formas de construir um discurso que estabeleça uma comunicação com os candidatos e demais instituições acerca das intencionalidades. Entretanto, esta forma de comunicação entre estes atores não nos permite compreender o que eles fazem com estes discursos, nem o que eles criam com base neles. Nossa abordagem não é nenhuma destas.

Nosso propósito é o de estudar editais enquanto *projetos* para a organização dos certames. O que pretendemos é recolocá-los em uma abordagem *política*, ou seja, compreender as finalidades explicitadas por eles, que apresentam as políticas de recrutamento e seleção. Por isto, estes editais expressam uma *ideologia*.

Para nossas finalidades, consideramos ideologia como uma interseção entre a estrutura e a consciência. Assim, como afirmam Patricia Ewick e Susan Silbey (1998, p. 225-226):

ideology refers to the processes that produces a specific pattern in social structure. An ideology, as structure, always embodies a particular arrangement of power and affects life chances in a manner different from that of some other ideology or arrangement of power. This means that ideology is not to be equated with culture or structure in general, or with social construction simply as an interactive process.

Tomar os editais como instrumentos jurídicos, simplesmente, eclipsa o ponto central de sua utilidade e finalidade. Por esta razão, vamos considerá-los em termos *políticos* para entender o que foi socialmente construído para selecionar os funcionários das instituições do Estado.

Ao contrário do que se pode supor, os editais não expressam uma vontade, mas uma ideologia que legitima os funcionários públicos e orienta os “concurseiros”. Entendê-los em termos políticos permite compreender a complexa ligação entre as instituições e as entidades organizadoras, assim como os candidatos e o mercado de cursinhos.

Esses diferentes atores adquirem identidades públicas em função da organização do certame. Apesar disso, a discussão deste *projeto* ainda é pouco transparente e enviesada pelo tratamento jurídico que reifica ainda mais a *ideologia concurseira*.

Para compreender melhor nossa proposta metodológica, tomamos como exemplo o que Scheingold (2004) descreve como o “mito dos direitos” nos Estados Unidos. Ele afirma que a crença que o Judiciário e o Direito podem produzir mudança social é, na realidade, uma ideologia. Ao fazê-lo, ele chama a atenção para o fato de que “*the myth of rights as an ideology is not to downgrade its importance to American politics nor to deny the political significance of rights.*” (2004, p. 83). Pelo contrário, ele pretende explicitar tal ideologia para compreender o funcionamento das instituições e a maneira como as pessoas se orientam.

Tomar os editais como expressão de uma ideologia não diminui sua importância. Ao revés, alça a reflexão sobre eles como uma parte integrante dos múltiplos projetos institucionais, ou seja, como desejamos construir e orientar as instituições do Estado.

Explicitar esta ideologia por meio dos editais nos permite conhecer os fundamentos deste *projeto institucional* de formar os quadros do Estado. Refletir sobre isso abre possibilidades de se pensar alternativas para orientar pragmaticamente as funções deste Estado.

Deste modo, decidimos analisar os elementos dos editais de forma a compreendê-los



globalmente. Nosso objetivo é entender o que estes diferentes projetos institucionais podem nos desvelar sobre a organização do certame. Por este motivo, os gráficos apresentados neste estudo expressam sempre os elementos constantes dos editais. As mudanças durante o período selecionado (2000 a 2010) refletem um padrão, isto é, uma ideologia que produz esta organização dos certames. Assim, procuraremos demonstrar, por meio dos diferentes gráficos, o quanto esta **ideologia** está presente na forma de constituição destes *projetos institucionais*.

## 3. Os dados em 698 processos seletivos (2001 a 2010)

### 3.1 Base de Dados

Nesta seção, apresentaremos os dados colhidos a partir de editais de abertura de certame em nível Federal.

Nosso primeiro passo foi fazer um recorte temporal; escolhemos os certames realizados na última década (intervalo entre os anos 2001 e 2010). Além disso, excluímos de nosso universo de análise os certames locais, como os das IFES, limitando-nos aos certames nacionais. Em seguida, buscamos pelo registro das seleções realizadas neste intervalo de tempo. Recebemos, então, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), tabela que compila todas as portarias referentes aos certames por ele autorizados. Encontramos 550 portarias que contemplavam seleções de 104 órgãos. Embora tratasse de órgãos Federais, o documento não fazia distinção entre certames nacionais e certames regionais. Após eliminarmos todos os certames regionais, chegamos a um universo de 73 órgãos recrutadores.

Há de se ressaltar, primeiramente, que nosso intento era abarcar os 73 órgãos mencionados. No entanto, face à quantidade de certames e informações extraídas de cada edital aliada às limitações de tempo e orçamento, selecionamos 20 órgãos. Essas instituições foram escolhidas levando-se em conta dois critérios. Primeiramente, pensamos em órgãos que são grandes recrutadores, isto é, cujos certames destinam-se ao preenchimento de grande número de vagas e que, portanto, mais atraem interessados na carreira pública. É o caso, por exemplo, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que organizou seleção para um milhão de candidatos a Analista em 2012. Além desse critério, elegemos carreiras jurídicas, pela proximidade que temos com tal área de conhecimento; é, inclusive, essa relação bastante próxima que nos permite vislumbrar que talvez estas

fossem as carreiras que alcançassem os mais altos salários.

A partir dessa categorização, chegamos aos seguintes órgãos: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Advocacia Geral da União (AGU); Agência Nacional de Cinema (ANCINE); Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); Banco Central (BACEN); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Controladoria Geral da União (CGU); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT); Defensoria Pública da União (DPU); Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO); Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério das Relações Exteriores (MRE); Ministério da Saúde (MS); Polícia Federal (PF); e Secretaria da Receita Federal (SRF). Esses órgãos realizaram, juntos, 698 processos de seleção durante os anos de 2001 e 2010, o que representa o preenchimento de 41.241 vagas para servidores públicos.

Para analisar os certames deles, elaboramos uma ficha onde os elementos dos editais pudessem ser categorizados. Separamos seus dispositivos de acordo com sua generalidade ou especificidade o grau de generalidade quanto às vagas; isto é, vimos que há elementos que tratam do certame como um todo e outros que trazem dados específicos sobre cargos e carreiras. O preenchimento das fichas nos possibilitou chegar aos dados que apresentamos a seguir.

## 3.2 Componentes dos Editais

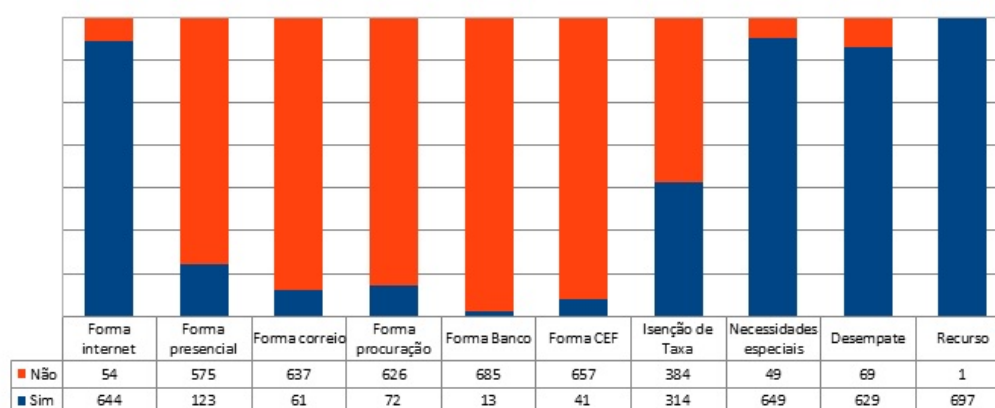
Nosso primeiro gráfico (Gráfico 1) traz diversos componentes que encontramos nos editais de abertura de certame. Nossa atenção voltou-se para eles porque estavam presentes em alguns editais e não em outros. Temos, assim, diferentes formas de inscrição no certame: possibilidade e impossibilidade de isenção de taxas. Critérios de desempate e recursos, por outro lado, são mais comumente previstos. Pode-se afirmar que o gráfico é ilustrativo da assistemática – de um modo generalizado – dos editais. Inferimos que a ausência de normas sobre a elaboração de editais seja um dos fatores que influencie na formatação desse instrumento, pois há poucos consensos sobre o que deve constar no texto e o que é dispensável em edital de abertura de certame.

Tomemos o caso das formas de inscrição. Vemos muitas possibilidades de um candidato inscrever-se em um certame: por meio da Caixa Econômica Federal ou de outros bancos, pelos Correios, presencialmente ou por procuração e pela internet. É interessante notar que quase todos os editais prevêm a possibilidade de inscrição por meio dessa última ferramenta: dos 698 processos seletivos analisados, apenas 54 não possibilitavam esta forma de inscrição. Alertamos para o fato de o Gráfico 1 abarcar certames que se realizaram durante toda a década passada, sem se preocupar em situar cada um deles nos anos

exatos. Dessa maneira, é possível que a pequena quantidade de editais que não previa inscrição por essa ferramenta tenha sido publicada no início dos anos 2000, quando o acesso à internet era significativamente menor que nos anos atuais. É provável que, a partir de determinado momento, todos os certames previassem inscrição pela internet, o que nos leva a inferir que o dissenso passou a ser em relação às outras formas, vistas como subsidiárias. A presença de tais modos subsidiários de inscrição aponta para o fato de que os órgãos recrutadores ou as entidades organizadoras entendam que nem todos os candidatos têm acesso à internet ou que alguns têm acesso limitado. Provavelmente, em se tratando de certames nacionais, os órgãos consideram as diferenças sociais entre as distintas regiões brasileiras.

Outro componente que esteve presente na maioria dos editais consiste na previsão de assistência necessária para candidatos com necessidades especiais. Essa postura dos órgãos e das entidades organizadoras alinha-se a uma tendência recente de ampliação dos direitos e garantias para as pessoas com necessidades especiais. Frise-se que não se trata de reserva de vagas – questão bem mais polêmica – e sim de promoção de igualdade de condições para esse público. Abaixo, podemos ver o **Gráfico 1** com todos os dados:

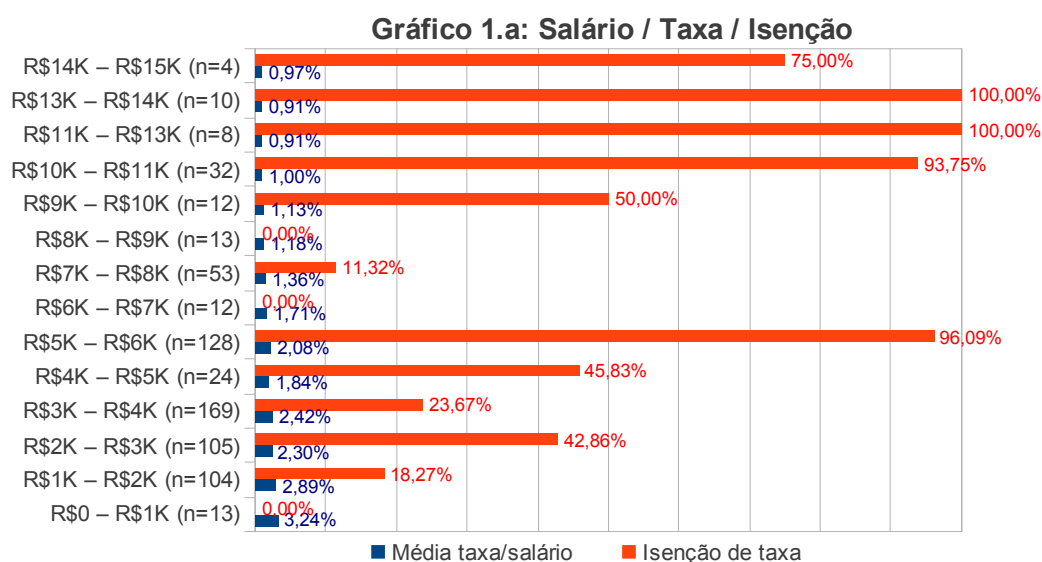
Gráfico 1 - Componentes dos editais (n=698)



A isenção das taxas também foi tema bastante controverso até o ano de 2008, quando entrou em vigor o Decreto nº 6.593/08, que garante a isenção da taxa de inscrição para os casos em que o candidato que tem renda familiar mensal inferior a três salários mínimos. Tendo em vista, então, que até o ano de 2008, estava a critério do órgão recrutador conceder ou não a isenção das taxas de inscrição, decidimos observar em quais casos eram mais ou menos comuns a sua previsão.

Conferindo o **Gráfico 1.a** *infra*, vemos não somente que os casos mais frequentes de negativas de isenção encontram-se nas faixas salariais mais baixas como percebemos

também que os que têm os menores salários oferecidos são aqueles que arcam, proporcionalmente, com as maiores taxas de inscrição.

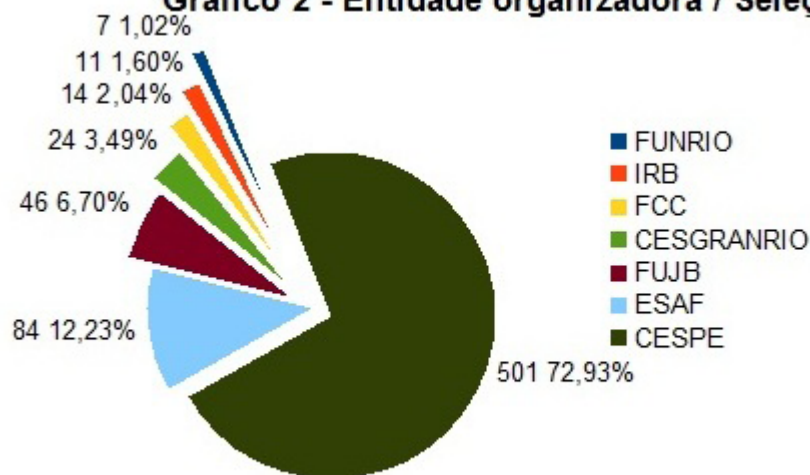
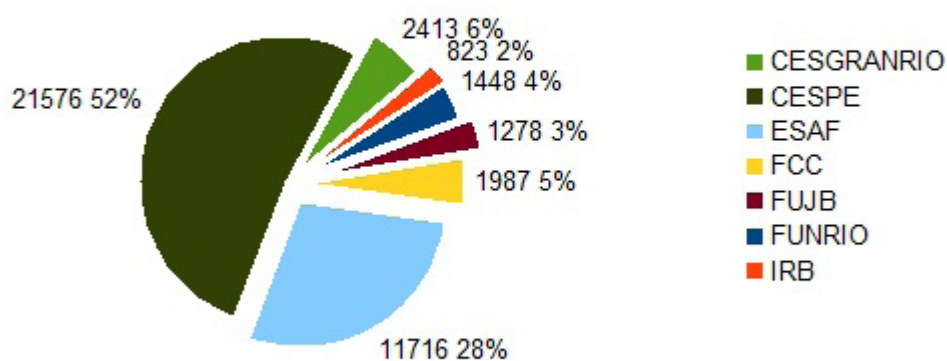


Para concluirmos essa subseção, não poderíamos deixar de mencionar uma importante ausência. Não observamos, em nenhum dos editais que analisamos, que habilidades ou aptidões o candidato deveria ter para exercer as funções do cargo para o qual concorre. Ou seja, a Administração não apresenta para o candidato as *habilidades* ou *aptidões* que ele precisa ter ou precisaria desenvolver para seu trabalho e tampouco considera tais características como partes integrantes do processo seletivo. Estamos dizendo que os futuros servidores desconhecem o que de fato o cargo requer e não têm seus conhecimentos testados. A presença das *atribuições do cargo* nos editais, como se demonstrará adiante, não ameniza o efeito de autonomia inferido aqui. Mais adiante, veremos que essa lacuna se alinha com uma forma de seleção própria dos concursos públicos brasileiros.

### 3.3 Quem organiza o recrutamento?

Partimos, neste ponto, para uma análise sobre o funcionamento da organização dos certames presentes no nosso recorte e quem são seus principais organizadores, a partir dos gráficos abaixo.



**Gráfico 2 - Entidade organizadora / Seleções****Gráfico 3 - Entidade organizadora / vagas**

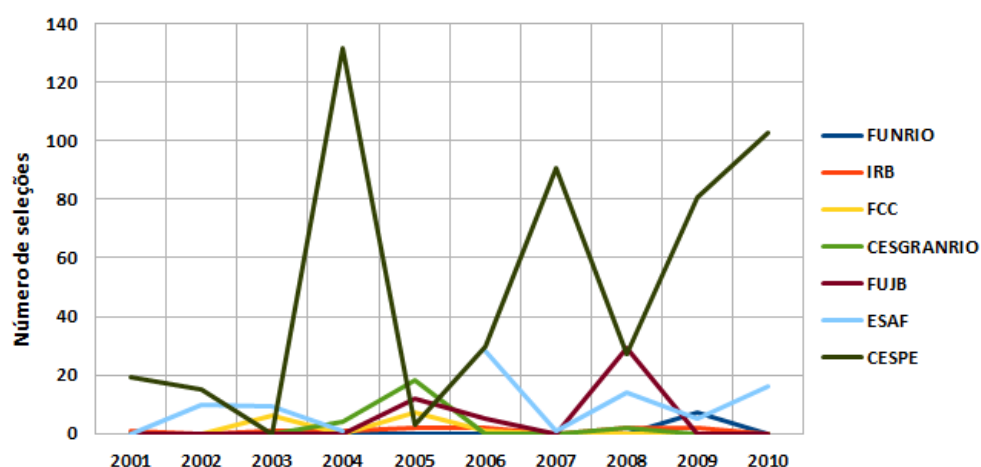
O **Gráfico 2** expressa, em porcentagem, o número de seleções realizadas por entidade organizadora, demonstrando hegemonia do CESPE, uma vez que 73% dos processos seletivos realizados neste período foram elaborados por esta entidade. Além disso, tal gráfico coloca em destaque certa restrição no mercado da organização dos certames, tendo em vista seus poucos *players* concorrentes. Cabe ressaltar, neste sentido, que o IRB não é órgão que disputa neste mercado, já que ele organiza suas próprias seleções

e mais nenhuma outra e, portanto, não entra na restrita lista de competidores. Ademais, a FUNRIO, que apresenta baixíssimos números percentuais, não demonstra grande relevância para a disputa, o que gera a impressão de que ela é muito recente no mercado ou de que trata-se de órgão local, que organiza poucos certames nacionais. Sendo assim, segundo o gráfico, as principais entidades desde cenário são CESPE e ESAF, que possuem as maiores fatias do mercado.

O **Gráfico 3** evidencia, também em porcentagem, a quantidade de vagas preenchidas por organizadores de certames e, novamente, o CESPE aparece com o maior número percentual, 52%. Entretanto, cabe ressaltar que os números percentuais dos dois gráficos, quando contrapostos, nos mostram um relevante dado, o de que o CESPE organiza certames com menor número de vagas que a ESAF, dada a proporção da fatia do **Gráfico 2** em detrimento da do **Gráfico 3**.

Ainda nessa seara, observando-se a série histórica apresentada pelo **Gráfico 4** abaixo, podemos perceber o movimento que as entidades organizadoras de certame fazem enquanto agentes de mercado. Existe uma dinâmica hegemônica de picos e baixas desses organismos por anos de seleções. Fica muito claro que o CESPE dita como essa dinâmica funciona, pois, quando realiza uma maior quantidade de processos seletivos, ou seja, nos seus anos de pico, ocorre uma redução drástica na participação das demais entidades e vice-versa. Para exemplificar essa situação, tomemos os anos de 2003, 2004 e 2005. Com o pico da atuação do CESPE em 2004, a única entidade que elevou ligeiramente seu vértice foi a CESGRANRIO. As demais reduziram a zero ou quase zero o número de realizações de certames. Em situação contrária, no ano de 2008, com a queda do CESPE, houve uma elevação de todas as outras entidades, principalmente da FUJB. O gráfico abaixo demonstra claramente, portanto, uma tendência de mercado.

**Gráfico 4 - Entidades Organizadoras / Ano (n=687)**



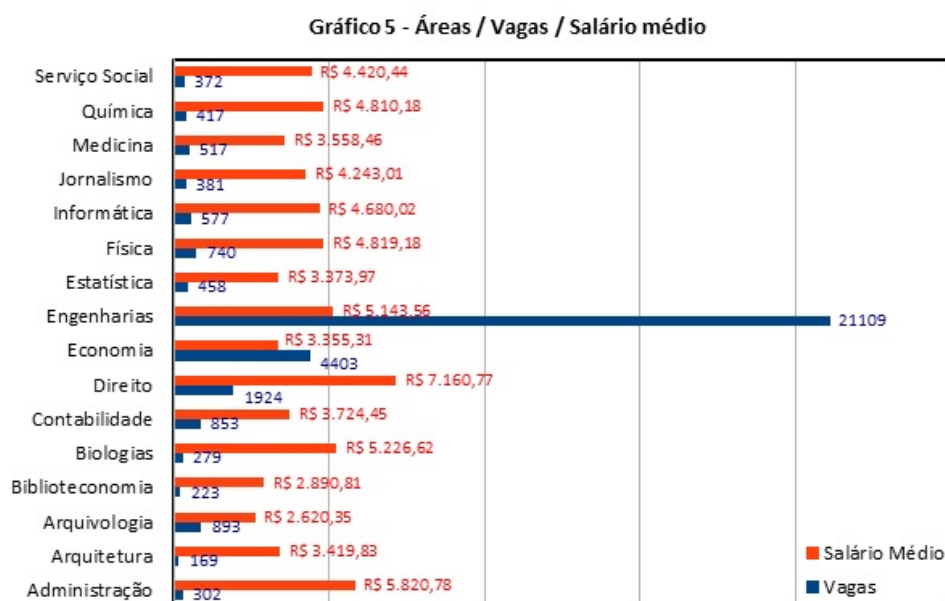
Por ora, evidencia-se que há uma dinâmica mercadológica que governa a organização

dos concursos objetos deste estudo. O que se pode questionar inicialmente é: esta dinâmica é saudável para o modelo de recrutamento? Ou ainda: o Estado deve terceirizar esta atividade, uma vez que recrutar seus quadros é, sem dúvida, um dos seus fins?

### 3.4 Quem é Recrutado e como são remunerados?

O **Gráfico 5** abaixo elenca os diplomas de nível superior mais frequentemente exigidos, acompanhados do salário médio que lhes é atribuído.

Vemos, então, que o diploma mais recrutado é o de Engenharia, sendo seguido, de longe, pelo de Direito. Interessante destacar que, se levarmos em consideração a remuneração, o Direito passa a preponderar, sendo seguido pela Administração e, depois, pela Engenharia. Na ponta inversa, isto é, do lado dos que são menos remunerados, estão os arquivologistas e os biblioteconomistas. Eles são seguidos de outras duas importantes áreas do conhecimento para os serviços públicos: a Economia e a Estatística.

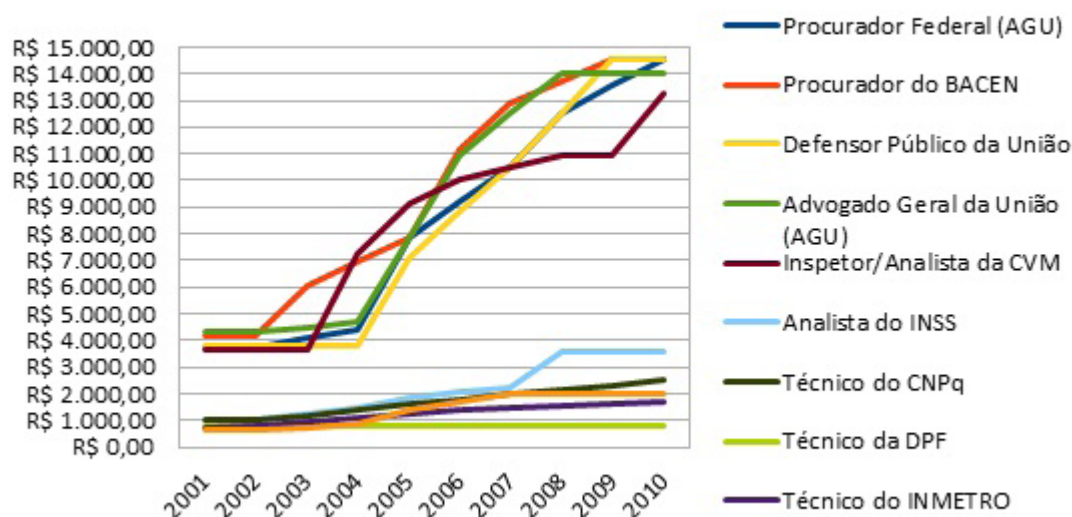


Algumas inferências podem ser feitas a partir desses dados. Observamos, primeiramente, que a preponderância de vagas para a Engenharia talvez tenha relação com as políticas públicas de aceleração do crescimento do País. Esse viés de desenvolvimento, todavia, não abre espaço para profissionais que lidam com questões mais próximas a outras problemáticas sociais, como as da deara dos egressos dos cursos de Serviço Social.

Nossa atenção não podia deixar de se voltar, contudo, para as carreiras jurídicas, cuja remuneração média se distancia da carreira imediatamente inferior, Administração, em 23,02%; e, em relação à carreira menos bem remunerada, apresenta variação de 173,27%.

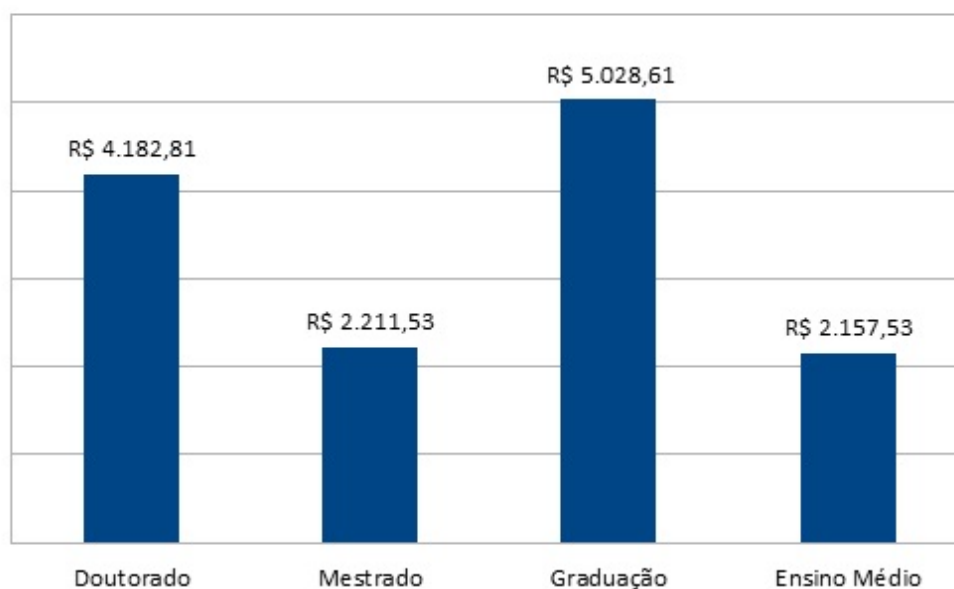
Esses dados nos apontam para o prestígio que as carreiras jurídicas continuam a ter no Estado. Veremos, adiante, que essa posição de prevalência se liga hoje a uma ideologia que o concurso público veicula. Antes disso, vejamos quão nítido o prestígio do Direito no Estado é, por meio do **Gráfico 6, a seguir**:

**Gráfico 6 - Remuneração / Carreira**



Nesse gráfico, observamos a variação salarial de carreiras jurídicas e não jurídicas, estando presentes, em contraste, as cinco carreiras com maior e menor remuneração na nossa amostra. Se tomarmos o exemplo do cargo de Procurador Federal, veremos que seu salário aumentou em 250% ao longo de dez anos. Esse patamar não é acompanhado por nenhuma outra carreira. Nas carreiras com menor remuneração, o aumento chegou, no caso do Técnico do INSS, a 216,25%. O técnico do CNPq teve seu salário inicial aumentado em 150%. Trata-se de porcentagens relevantes, mas que reforçam o abismo que há entre os salários das profissões jurídicas e os demais. Se, em 2002, a diferença entre os salários entre o Procurador Federal e o Técnico do INSS era de 535,72%, em 2010 essa distância chegou a 603,56%.

Poder-se-ia afirmar que a diferença se deve à titulação do Procurador Federal. Ele teria dedicado boa parte de sua vida aos estudos, tendo alcançado, no mínimo, o título de bacharel para ocupar aquela posição. Nossos dados, todavia, apontam que a titulação não é critério para estabelecimento de salário, conforme o **Gráfico 7** abaixo:

**Gráfico 7 - Titulação / Salário médio**

Como pode ser visto, os profissionais mais bem remunerados são aqueles que concluíram a graduação. Mestres estão bem mais próximos do salário de pessoas que concluíram o ensino médio e doutores recebem cerca de 20% menos que os bacharéis. Esta colossal distorção é a demonstração clara que a meritocracia escolar não é uma referência minimamente valorizada quando do recrutamento por certame. Frisamos que o gráfico foi baseado na média aritmética dos salários iniciais oferecidos e nos quatro grupos de concursos estabelecidos segundo a titulação mínima exigida para a posse no cargo, dentro da nossa amostra.

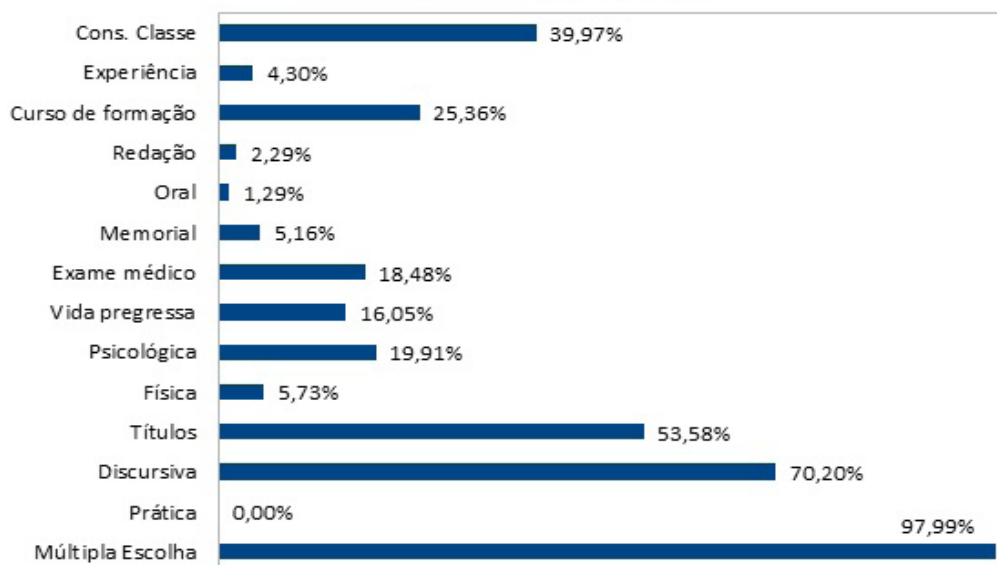
### 3.5 Como são recrutados?

Se não se trata, portanto, de uma seleção que privilegia aqueles que têm títulos mais relevantes, o que impulsiona essas diferenças salariais? Em um primeiro momento, poderíamos pensar que a Administração Pública busca selecionar os melhores profissionais, ou seja, aqueles que têm mais experiência em sua área de conhecimento ou melhor desempenho no sistema de ensino. Para verificar se essa hipótese se confirma, deveríamos analisar a forma como é feito o recrutamento ou, em outras palavras, que habilidades são testadas no certame.

A próxima série de gráficos nos mostra que o certame, da forma como é organizado,

seleciona pessoas que não são nem os melhores profissionais experimentados, nem os melhores egressos do sistema de ensino. São recrutados aqueles que têm mais sucesso na realização de provas de certames. Vejamos os **Gráficos 8, 9 e 10**:

**Gráfico 8 - Modos de seleção (n=698)**



**Gráfico 9 – provas vs. profissionalização**

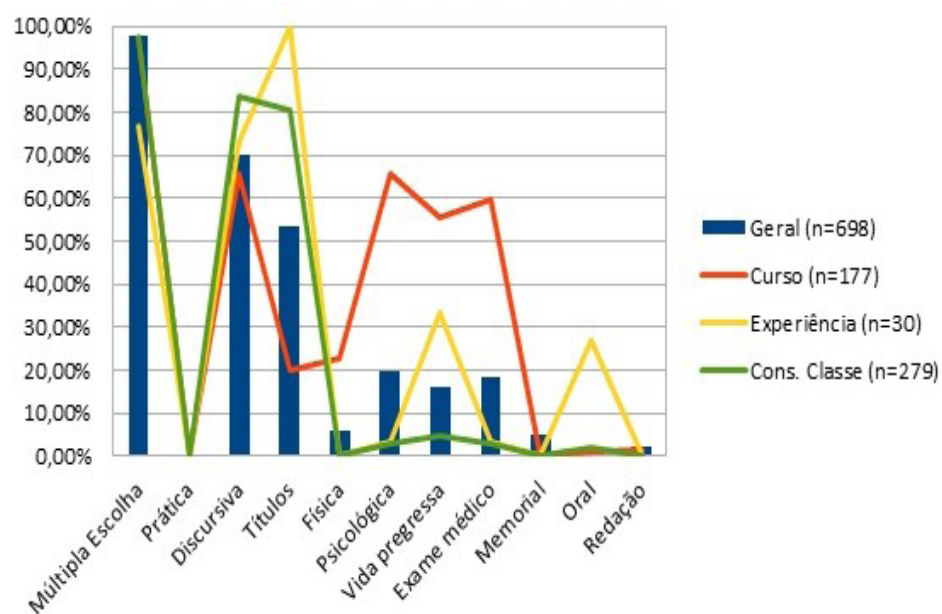
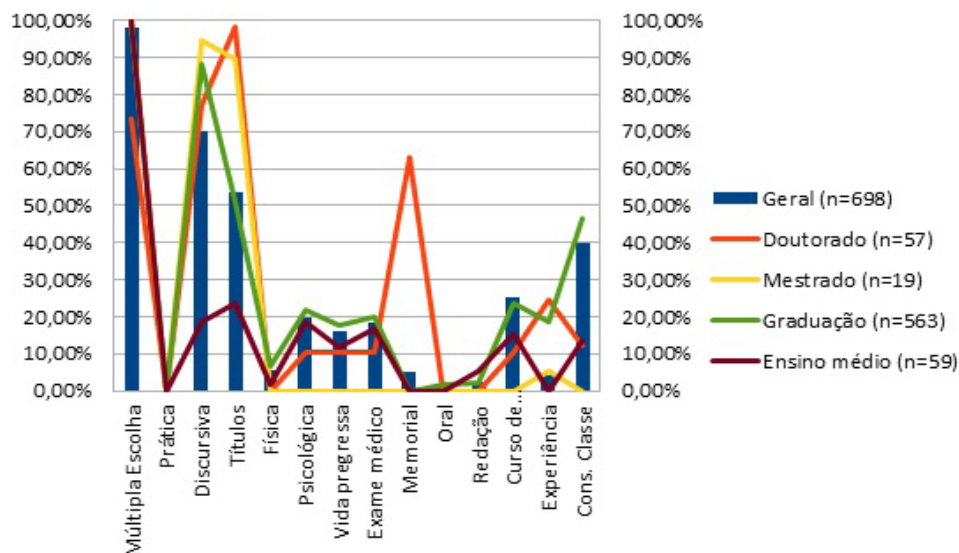


Gráfico 10 - Modo de seleção / titulação



O **Gráfico 8** nos mostra que a forma, por excelência, de se recrutar é por meio da aplicação de provas de múltipla escolha, seguindo-se a aplicação de provas discursivas e a aferição de títulos. *De todos os certames que se utilizam da resposta objetiva como etapa de avaliação, em 96,7% deles ela é eliminatória e classificatória, e ainda, em 22,21% deles ela é a única etapa de seleção.* É importante observar que não são realizadas provas práticas. Repita-se: em nenhum dos certames objeto da nossa pesquisa foi encontrada a existência de provas práticas nos editais. Avalia-se, assim, apenas a capacidade do candidato de encarar formas avaliativas exclusivas dos certames, que sequer emulam ou simulam contextos análogos aos que ele enfrentará na carreira.

Se levarmos em consideração o fato de que, a cada seleção, o candidato é avaliado de múltiplas formas, começamos a ver o perfil do profissional que a Administração Pública traz para seus quadros. É o que nos mostra o **Gráfico 9**. Por ele, percebemos que quase a totalidade dos que devem comprovar a inscrição no conselho de classe devem realizar provas de múltipla escolha. Em número menor, devem ainda passar por prova discursiva e comprovação de títulos. Deixam, em sua maioria, de passar por exames físicos, psicológicos, tampouco têm sua vida pregressa examinada. A linha daqueles que devem comprovar a experiência é bastante similar a que acabamos de descrever.

As diferenças mais acentuadas dizem respeito à investigação de vida pregressa e à submissão a provas orais. Em ambos os casos, todavia, embora possamos supor que a Administração, ao requerer a inscrição no Conselho de Classe ou experiência, tenha em vista recrutar profissionais mais preparados, ela escolhe fazê-lo por meio de provas escritas, deixando de proceder a avaliações práticas. A absoluta falta de coerência no trato



e na combinação de categorias fundamentais como i) curso de formação; ii) experiência prévia; iii) titulação; e iv) inscrição no conselho de classe permite inferir que não há projeto institucional orientado para fora do certame na Administração Pública brasileira.

No tocante à sindicância de vida pregressa, que se aplica em aproximadamente 16% dos certames do nosso recorte, tal ato atinge apenas os seguintes órgãos: ABIN, AGU, BACEN, CGU, DPF, e RFB. À exceção da AGU, todos os demais também comportam o curso de formação como etapa de seleção. Assim, esta etapa visa estabelecer um controle que não diz respeito apenas aos profissionais ligados à segurança pública, mas também aos ligados às finanças públicas. Se cruzarmos a presença da sindicância de vida pregressa com a avaliação psicológica, teremos a AGU igualmente como a única exceção em que esta segunda etapa não está presente. Se considerarmos todos os órgãos que se utilizam do exame psicológico, além dos já citados, aparecem a CVM e o MRE.

Com relação ao curso de formação, nos cumprem algumas extrações particulares da nossa base. Aplicado em aproximadamente um quarto dos certames que analisamos, ele está presente apenas nos seguintes órgãos: ABIN, BACEN, CGU, DPF, MP, MRE e RFB. Uma hipótese que levantamos é a de que haveria uma correspondência direta com a faixa salarial, uma vez que se tratam de carreiras estratégicas para o Estado, necessitando de uma formação onde se articulasse um saber particular no seio da Administração. De uma forma geral, o salário médio oferecido às carreiras onde se exige curso de formação é maior que aquele oferecido às carreiras que não são recrutadas por este método: R\$ 6.860,88 e R\$ 4.045,00, respectivamente. No entanto, se considerarmos, em cada um dos dois grupos, apenas aquelas com remuneração acima de dez mil reais, teremos um resultado inverso: R\$ 11.270,27 e 12.050,74, respectivamente. Considerando que no segundo recorte o segundo grupo é composto apenas pelos órgãos AGU, CVM e DPU, devemos relativizar a ideia segundo a qual a presença de curso de formação no certame é indicativo forte de um *projeto institucional* de uma carreira estratégica, ou de elite, o que se comprovaria pela correspondência salarial. Estas inter-relações, a partir dos nossos dados, são ao menos mitigadas.

Ainda que consideremos que, embora não haja prova prática, a qualidade do profissional seja atestada pela experiência e o registro em órgão de classe, requeridos como parte da seleção, isso não significa dizer que a experiência ou a competência para o exercício das atividades que o candidato, uma vez servidor público, deverá ter sejam aferidas. Nossa seleção concentra-se em um exame mais afeito à Academia, mas dela se distancia, como veremos a seguir, por diversos motivos. Vemos, nesse gráfico, que se os órgãos não selecionam pessoas com base na titulação acadêmica, igualmente deixam de recrutar os melhores profissionais por não incorporarem meios de avaliação de suas competências estritamente profissionais e práticas. Devemos lembrar que as habilidades e aptidões do candidato para o posterior exercício das funções de seu cargo sequer fazem parte do edital.

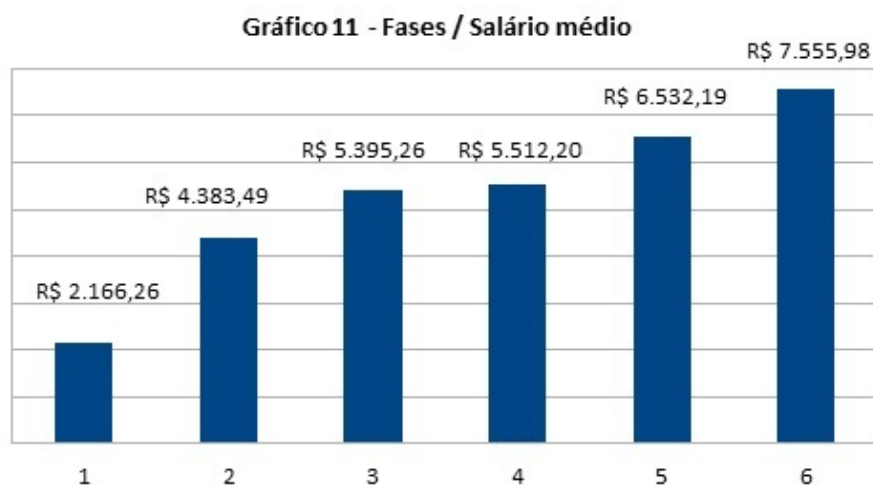
O **Gráfico 10** nos permite analisar a lógica de avaliação de profissionais de diferentes níveis e algumas curiosidades surgem. Tomemos o exemplo do doutor: ele é avaliado,



inicialmente, por meio de provas de múltipla escolha e discursivas. Seus títulos são submetidos a processo de pontuação, raras vezes passa por exames médicos e psicológicos e, em 63,16% das seleções, deve produzir um memorial. Mais interessante é notar que as linhas para bacharéis, mestres e doutores pouco divergem entre si, excetuando-se o fato de os doutores terem de redigir memoriais e de terem, mais frequentemente, de comprovar experiência. Ainda, elas pouco se diferenciam daquela do egresso do ensino médio. Do exposto, podemos entender que o modelo adotado é quase o mesmo, independentemente da titulação e, considerando que as atribuições de cargos de bacharéis, mestres e doutores são diferentes entre si e distintos das do candidato de ensino médio e da atividade que este deverá desempenhar.

Questionamos, anteriormente, o que impulsiona diferenças salariais. Seria a seleção de melhores acadêmicos? Seria o recrutamento dos melhores profissionais? Seria o nível de complexidade das atribuições? Vimos, até este ponto, que os certames não baseiam a remuneração dos cargos em títulos, tampouco se valem de instrumentos avaliativos que sejam capazes de trazer para o serviço público os acadêmicos mais competentes. Por outro lado, vimos que a prática profissional não é avaliada e que os candidatos selecionados raras vezes passam por uma formação promovida pela Administração. Até aqui, portanto, não temos a resposta para esse questionamento, mas chegamos à importante conclusão de que o certame recruta pessoas que sabem melhor fazer suas provas.

O **Gráfico 11** nos mostra que a remuneração média acompanha a complexidade do certame, aqui expresso pelo número de fases:



Esse gráfico ilustra, com nitidez, a ideologia dos certames por nós chamada *concurseira*. Aqueles que recebem os maiores salários são os que ultrapassaram seis fases de provas. O que permite que o candidato alcance essa remuneração não é, como demonstramos

anteriormente, sua formação ou sua experiência; seu salário é proporcional à complexidade do certame que prestou. Vemos, assim, uma hermeticidade ou autorreferencialidade desse processo seletivo: ele afere apenas o que ele próprio constrói como legítimo e relevante, excluindo de seu universo avaliativo critérios importantes para o desenvolvimento das atividades exteriores a ele. Nos parece que uma das ferramentas corporativas de valorização simbólica e remuneratória de uma carreira é o grau de complexidade do certame, o que aponta para uma força ainda maior que a expressa neste trabalho.

Um brevíssimo levantamento comparativo realizado entre os cargos de Médico do Ministério da Saúde e Advogado da União reafirma a inferência realizada a partir do **Gráfico 11** supra, onde se demonstra que a remuneração inicial proposta está mais condicionada pelo número de fases do certame que pelas atribuições do cargo expressas no edital:

Atribuições do cargo de Médico (Cardiologia), do Ministério da Saúde.	Atribuições do cargo de Advogado da União.
Realizar consultas e atendimentos médicos; implementar ações para promoção da saúde; efetuar perícias, auditorias e sindicâncias médicas; coordenar programas e serviços de saúde; difundir conhecimentos médicos; aliar a atuação clínica/especializada à prática da saúde coletiva; elaborar documentos médicos; fomentar a criação de grupos de patologias específicas; planejar, organizar, coordenar, supervisionar e assessorar estudos e pesquisas; executar tarefas e procedimentos que envolvam assistência médica geral e as relacionadas à sua área de especialização; e executar e registrar seus atos, conforme preconizado pelo exercício profissional	Representação judicial e extrajudicial da União, e o assessoramento jurídico dos órgãos da Administração Federal Direta do Poder Executivo.
Concurso com uma fase, com prova de múltipla escolha, apenas	Concurso com cinco fases, incluindo prova de resposta objetiva, provas discursivas, avaliação de títulos, prova oral e sindicância de vida pregressa.
Remuneração inicial (2009) de R\$ 2222,72; atualmente (2013), de R\$ 4146,22, após MP 568/2012.	Remuneração inicial (2012) de R\$ 14970,60.
<b>Fonte:</b> Edital n. 50/2009, do Ministério da Saúde, de 22 de outubro de 2009.	<b>Fonte:</b> Edital n. 09/2012, da Advocacia-Geral da União, de 26 de abril de 2012

Estamos, aqui, delineando um tipo. No próximo capítulo, trataremos de dados de outra natureza sobre o recrutamento no INSS e no MS, para, em seguida, traçarmos um



comparativo com o tipo francês, aprofundando o que sabemos sobre o modelo brasileiro.

## 4. Estudos de caso de dois concursos: INSS e MS

Por que “estudos de caso”? A importância deste capítulo no conjunto deste trabalho é a de melhor ilustrar qualitativamente nossos argumentos de pesquisa extraídos de um recorte bem maior. Não se trata de generalizar todo o recorte prévio a partir do estudo mais minucioso dos dois órgãos assinalados, mas de, por meio de dois casos, verificar se, de forma mais refinada e específica, nossas inferências estatísticas e hipóteses analíticas possuem algum respaldo.

Um brevíssimo exemplo ilustra o potencial de um estudo de caso no que toca ao nosso argumento segundo o qual os certames são autocentrados. Vejamos, abaixo, a questão número 145 do certame para Advogado Geral da União realizada no ano de 2012, elaborada pelo CESPE, na rubrica “Direito Internacional”:

**145.** É expressamente proibida pela CF a extradição ou entrega de brasileiro nato a autoridades estrangeiras.

Era necessário responder apenas “falso” ou “verdadeiro”. Uma vez que a Constituição proíbe expressamente a *extradição* no caso mencionado, mas nada fala sobre a *entrega*, uma grande parte dos candidatos marcou a questão como falsa, o que ensejou muitos recursos contra o gabarito, que dava a questão como verdadeira. A resposta do CESPE foi: uma vez que a questão fala que se trata de extradição *ou* entrega, basta que um dos dois institutos – alternativamente – seja expressamente proibido pela Constituição para que a mesma seja verdadeira. Assim, o gatilho cognitivo para determinar o erro ou o acerto não é extraído de um conhecimento sobre o conteúdo da Constituição Federal em matéria de Direito Internacional, mas da lógica linguística de formulação da questão, representada pela presença do vocábulo “ou”.

As linhas que se seguem, baseadas em grande medida em entrevistas realizadas com gestores públicos, pretendem desenvolver estudos de casos que irão tornar mais descritíveis os fenômenos apontados até o momento.

Se extrairmos da já mencionada base de dados apenas os certames do INSS e do MS, chegaremos ao seguinte: os órgãos recrutaram 12610 servidores entre 2001 e 2010, sendo o INSS responsável por 10956 deles e o MS por 1654. O salário inicial médio destes recrutados é de R\$ 2193,48, sendo a média do INSS R\$ 2175,73 e a do MS R\$ 2211,22. Com raríssimas exceções, todos estes profissionais foram selecionados mediante uma

única prova de múltipla escolha. De aproximadamente um terço deles, se exigiu inscrição em órgão de classe, de nenhum se exigiu experiência, a nenhum se ofereceu curso de formação. Este capítulo não visa uma análise extensiva dos aspectos quantitativos do recrutamento nestes órgãos, mas, à guisa de introdução, reproduzimos a tabela abaixo:

Órgão	Ano	Entidade org.	Cargo	Vagas	Remuneração
<b>INSS</b>	2002	CESPE	Analista Previdenciário	1525	R\$ 1.011,07
			Técnico Previdenciário	2275	R\$ 629,20
	2004	CESGRANRIO	Analista Previdenciário	299	R\$ 1.433,04
			Médico Perito da Previdência Social	1407	R\$ 2.164,32
			Técnico Previdenciário	567	R\$ 853,70
	2006	FCC	Perito Médico	1500	R\$ 3.418,21
	2007	CESPE	Analista do Seguro Social	616	R\$ 2.243,78
			Técnico do Seguro Social	1400	R\$ 1.989,87
<b>MS</b>	2008	FUNRIO	Analista do Seguro Social	900	R\$ 3.586,26
	2010	CESPE	Perito Médico Previdenciário	467	R\$ 4.149,89
	2008	CESPE	Agente Administrativo	900	R\$ 1.814,95
			Analista Técnico-Administrativo (PGPE 1)	128	R\$ 2.643,28
			Profissional de nível superior (não médico)	467	R\$ 2.222,72
			Fonoaudiólogo	19	R\$ 2.222,72
			Médico (Cardiologia)	11	R\$ 2.222,72
			Médico (Clínica Médica)	33	R\$ 2.222,72
			Médico (Medicina do Trabalho/Ocupacional)	22	R\$ 2.222,72
			Médico (Psiquiatria)	2	R\$ 2.222,72
			Técnico em Contabilidade	72	R\$ 1.910,95

## 4.1 Como foi feita a coleta

Ao lado da revisão bibliográfica e da base de dados, realizamos entrevistas com gestores de Recursos Humanos de órgãos da Administração Pública. Nosso intento era ouvir aqueles que tinham a necessidade de contratação de servidores públicos e que, por isso, lidavam com a organização do processo seletivo desde uma fase anterior ao certame, isto é, o planejamento das atividades dos órgãos e sua necessidade operacional, até a alocação do então servidor em um posto de trabalho.

Buscávamos entender como o entrevistado compreendia o processo de recrutamento de que dispõe a Administração Pública; se ele via coerência entre o processo seletivo e as competências que o candidato deveria ter para o exercício das funções que desempenharia, caso fosse selecionado. Para chegarmos até a compreensão do ponto de vista do entrevistado, estruturamos nossa entrevista, dividindo-a em quatro momentos:

1) *perguntas pessoais*: nesse momento, perguntávamos sobre a trajetória profissional do entrevistado; o caminho que traçou até a chegada ao setor de Recursos Humanos do órgão a que se achava vinculado. Também buscávamos entender seu cotidiano de trabalho e os principais problemas e dificuldades enfrentados;



2) *apreciação das instituições e dos processos*: nesse ponto, ouvíamos sobre o recrutamento da instituição da qual fazia parte o entrevistado, a relação entre o processo seletivo e as habilidades e competências necessárias para o desempenho das atribuições do cargo, a forma de alocar pessoas em seus postos de trabalho e as dificuldades decorrentes e também sobre as questões jurídicas que envolvem o processo de recrutamento do servidor público e, finalmente, sobre o papel que o entrevistado desenvolvia nesse processo;

3) *apreciação do entorno*: aqui, buscávamos entender como o entrevistado via o recrutamento dos outros órgãos da Administração; se havia, entre o seu órgão e os demais, o compartilhamento das dificuldades e obstáculos ou se aquilo a que se referiu em momento anterior seria uma peculiaridade de seu próprio órgão. Além disso, nesse momento, também perguntávamos sobre o apoio que receberia ou não de outros órgãos, especialmente, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Ainda, perguntávamos sua opinião sobre os modos de preparação dos candidatos;

4) *prospecção sobre o problema*: finalmente, ouvíamos o que pensava quanto a possíveis mudanças no processo de seleção de funcionários públicos e quais alterações precisariam ser feitas para potencializar seu trabalho de gestor de pessoas.

É importante ressaltar que elaboramos um roteiro de entrevista e não um questionário. Isso significa dizer que não fizemos perguntas fechadas e que, portanto, nossas entrevistas seguiam um fluxo próprio e tinham um caráter mais exploratório que de levantamento de dados. Essa característica liga-se, principalmente, às limitações de tempo e de orçamento a que estávamos adstritos – nossos esforços voltaram-se para a construção da base de dados mencionada neste relatório. Entretanto, podemos seguramente afirmar a importância do que colhemos das entrevistas para uma compreensão mais abrangente de nosso problema, haja vista a inserção das informações obtidas em momentos de análise dos dados e de propositura de um novo marco legislativo. É importante dizer que o caráter exploratório de que falamos se fará sentir, também, na nossa análise.

Aliada às restrições de tempo e de orçamento, enfrentamos a dificuldade de colaboração com a pesquisa. Pretendíamos entrevistar os gestores dos seguintes órgãos: Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Saúde e o Instituto Nacional do Seguro Social. Desses, nos foi possível apenas entrevistar os três últimos.

Dessa maneira, foram entrevistados servidores que ocupam os cargos a seguir:



Cargo	Órgão	Datas
Chefe/ Gestor	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	27 de setembro de 2012
Gestor	Ministério da Saúde (MS)	01 de novembro de 2012
Chefe/ Gestor	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	01 de novembro de 2012

## 4.2 Narrativas sobre os concursos

Passemos, então, ao conteúdo das entrevistas. Primeiramente, quanto à trajetória de nossos entrevistados, percebe-se que, à exceção do Gestor do MP (servidor público há dois anos), todos os demais entrevistados já atuam no serviço público há, pelo menos, duas décadas. Vivenciaram, assim, um longo período em que não havia contratação de servidores públicos por meio de certames; em seu lugar, a Administração contratava empresas que lhe forneciam trabalhadores; falamos da terceirização do trabalho antes desenvolvido por servidores. É importante ressaltarmos essa vivência porque ela implica em duas consequências: primeiramente, em uma inexperiência de se fazer/organizar certames; e, em segundo lugar, de uma relação próxima a outro tipo de contratação, a de trabalhadores temporários.

Como consequência da primeira vivência, os entrevistados falam das dificuldades de se fazer certames de abrangência nacional sem qualquer experiência pretérita. Eles lidaram com uma legislação antiga e que não atende suas necessidades atuais, além de enfrentarem situações não previstas, como a dificuldade de alocação de servidores recém-concursados em postos de trabalhos distantes das capitais. A menção desses dois grandes obstáculos diz respeito à inexperiência em observar a legislação e o edital de abertura de certames como instrumentos vinculatórios de sua atuação enquanto Administração Pública. Diversas questões judiciais sucederam a essas experiências e serviram como guias para os certames posteriores.

Além disso, quanto à relação que estabeleceram com trabalhadores advindos da prestação de serviços por empresas terceirizadas, dois pontos interessantes surgem. Primeiramente, pode-se dizer que, antes da retomada dos certames, os entrevistados contratavam de acordo com as necessidades que encontravam e de forma mais livre, isto é, não precisavam recorrer a uma legislação que os confinasse a um modelo de cargo, requisitos e atribuições. Por outro lado, não tinham de se preocupar em atender às vontades ou situações pessoais de cada trabalhador. Caso não se adaptassem ao trabalho ou tivessem questões comportamentais, bastaria uma demissão simples e a realocação de outro trabalhador. Ressalte-se que essa relação com trabalhadores terceirizados durou



cerca de uma década. Dessa maneira, o encontro com a realidade de contratação de servidor público foi bastante complicado, uma vez que passaram a gerir um cotidiano de trabalho repleto de pessoas que só podem ser demitidas nos casos expressos em lei<sup>6</sup>, dentro dos quais não se incluem questões comportamentais ou mesmo a produtividade/desempenho. Os servidores recém-empossados não podem ser dispensados por questões posteriores à sua posse que, mesmo estritamente afeitas ao seu desempenho e atuação no ambiente de trabalho, não estejam expressas em lei, e, quando esse funcionário exonera-se, impõe ao órgão público a difícil tarefa de realizar outro certame para o preenchimento da vaga.

Assim, as dificuldades que os entrevistados enfrentam quanto ao processo de recrutamento poderiam ser listadas como a seguir: (i) a construção de um perfil adequado ao trabalho versus a defasagem da lei quanto aos cargos e suas atribuições e habilidades; (ii) a ausência de mecanismos que permitam eliminar do quadro aqueles que, uma vez empossados, não produzem ou têm questões comportamentais que influenciam negativamente no cotidiano de trabalho; (iii) a realidade salarial como geradora da alta rotatividade, a conhecida “escadinha”; e (iv) a negociação da autorização para realização de certames com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quanto ao último tópico, tendo a década de 1990 tornado a contratação temporária a regra do funcionalismo público, no primeiro decênio de 2000, o Ministério Público do Trabalho resolveu intervir e provocou a celebração de diversos Termos de Ajustamento de Conduta (os chamados TACs), pelos quais os órgãos da Administração Pública deveriam dispensar de seus quadros os trabalhadores temporários e proceder à realização de certames. Colocava-se o esvaziamento de pessoal no verso. No reverso, estava a necessidade de se angariar autorizações do MP para a realização dos certames. É neste ponto que as entrevistas do MS e do INSS aproximam-se ainda mais e se distanciam bastante da entrevista com o MP.

Foi enfatizado por todos a necessidade de cuidado com a gestão de pessoas. Foram muitos anos sem a possibilidade de contratação de servidores públicos; alguns servidores que ingressaram antes da década de 1980 já faleceram, uns tantos já se aposentaram e, atualmente, um grande contingente pode requerer sua aposentadoria a qualquer tempo. A necessidade de certames é evidente, mas há uma restrição orçamentária: não se pode conceder vagas para todos os órgãos. Com base em que critérios o MP autoriza alguns órgãos e não outros?

Ouvimos dos órgãos que necessitam das vagas que algumas estratégias devem ser traçadas, dentre as quais a demonstração da necessidade em cada posto de trabalho em perspectiva, ou seja, a demonstração de como ficará o quadro nos próximos anos. Essa parte não é a mais difícil. Uma vez demonstrada, segue-se a alegação de falta de orçamento. É feita, então, uma espécie de acordo, pelo qual o MP concede autorização para parte das vagas em determinado ano e se compromete a conceder novas autorizações nos próximos

<sup>6</sup> Cf. art. 139 da Lei nº 8.112/90.



anos. Do que depende o sucesso ou insucesso da negociação desses compromissos, no entanto, não nos foi explicado.

Ouvimos do MP que a demonstração da necessidade segue um caminho que, à primeira impressão, pode parecer justo, mas que não é adequado do ponto de vista da gestão de pessoas. Isso porque há muitos cargos defasados: nas décadas de 1970 e 1980, os órgãos públicos admitiam pessoas para as áreas-fim, mas também para as áreas-meio. Assim, havia datilógrafos, gráficos, copeiros, por exemplo. Dito de outra maneira, há diversos cargos que ou não são mais necessários na atualidade ou passou-se a admitir empresas que prestam esses serviços. Nesse sentido, a demonstração do número de vagas ociosas por falecimentos e aposentadorias não é apta a retratar a verdadeira necessidade. É preciso demonstrá-la por outros meios que não os apenas quantitativos. Foi ainda falado que há certa tradição de se pedir vagas acima da real necessidade para que, em caso de negativa do MP, alcance-se o número de vagas desejado.

Vemos, então, que há uma disputa quanto à autorização para realização de certame em que prevalece, à primeira vista, os critérios de necessidade que são estabelecidos pelo MP. Parte da equipe técnica dos órgãos faz um grande esforço de demonstração de sua realidade e das necessidades com que convivem, mas há também, inegavelmente, uma equipe política dos órgãos que também atua.

O percurso que fizemos até aqui conseguiu abranger a trajetória das vidas profissionais dos entrevistados e as consequências para a contratação por certame e a própria dificuldade de obter sua autorização. Passemos, então, ao que falam sobre os certames em si.

Perguntados sobre as provas, os entrevistados falaram de uma dificuldade de selecionar o candidato que querem. Uma de nossas perguntas versava sobre a possibilidade de as provas, tais como são, serem capazes de aferir habilidades para o desenvolvimento das atividades que exercerão os candidatos selecionados. Interessante notar que as respostas foram no sentido de que, embora tentem fazer isso, tal aferição não é possível porque é bastante provável que as provas sejam questionadas quanto à sua objetividade. De qualquer maneira, os órgãos tentam produzir provas de múltipla escolha e dissertativas que venham a selecionar o perfil que buscam. Assim, tentam incluir um conteúdo programático mais ou menos focado em legislação, mais ou menos voltado para estudos de casos, conforme o perfil que desejam selecionar.

No entanto, nossos entrevistados estão em órgãos que não realizam as provas *per se*. Contratam empresas que se responsabilizam pela elaboração do edital, contratação de bancas, criação e correção das provas. Narraram, então, como é o relacionamento entre a entidade organizadora e o órgão. O último é quem dá o tom do certame, ou seja, é quem fala dos perfis que deseja selecionar, que matérias e qual ênfase deseja conferir em cada um dos pontos do conteúdo programático das provas. A entidade organizadora avalia a viabilidade do projeto de seleção do órgão. Uma vez alcançado um consenso sobre o que o órgão quer e o que se pode fazer, todo o certame passa a ser gerido pela entidade. O órgão



não tem qualquer relação com o candidato até o momento em que esse é selecionado. Vê-se a grande responsabilidade cedida às entidades organizadoras.

Perguntamos sobre como se dá o processo de escolha dessa entidade. Ouvimos que, na ausência de qualquer normatividade sobre o tema<sup>7</sup>, os órgãos desenvolveram meios próprios de proceder à seleção. Assim, fazem chamadas públicas e desenvolvem uma licitação. Colhem as propostas de preços, mas, dados os conflitos em que podem se envolver caso haja entraves nos certames, avaliam uma série de quesitos como segurança, capacidade de contratação de pessoal para aplicação das provas, acesso às bancas, dentre outros, para selecionarem a instituição promotora do certame.

Essas instituições lhes entregam, ao final, os candidatos aprovados. A partir desse ponto, saem de cena e a relação entre o candidato e o órgão público se consolida. Os problemas e soluções que seguem fogem ao escopo de nossa pesquisa.

Percebemos a contribuição que as entrevistas nos dão em razão da qualidade das informações que obtivemos. Foi-nos possível compartilhar a visão dos administradores públicos que pensam o certame e o tornam viável. A partir deles, pudemos levantar o procedimento que antecede o certame e também onde estão alguns dos problemas que precisam ser superados. Finalizamos com a listagem das mudanças que nossos entrevistados consideram necessárias para que o processo de recrutamento de funcionários públicos seja mais eficaz:

- (i) Atualização das leis que estabelecem os cargos e suas atribuições;
- (ii) Estabelecimento de meios que permitam a avaliação psicológica mais rigorosa;
- (iii) Instituição de mecanismos que permitam a dispensa por questões relativas à produtividade, dentre eles, o empoderamento do estágio probatório; e
- (iv) Ajustamento dos salários entre as carreiras para que haja menos rotatividade.

### 4.3 O estudo de casos propriamente dito:

Esta seção visa organizar os dados coletados para descrever dois sistemas de seleção que foram mapeados ao longo da pesquisa. Estes estudos de caso estão fortemente relacionados com duas entrevistas realizadas e com os dados coletados na base de dados que é o ponto angular do projeto de pesquisa. Uma ressalva deve ser feita no sentido de que a ideia inicial do projeto, tal como aprovado pela SAL/MJ e demais parceiros, era realizar um estudo sobre as seleções da carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão

7 Nosso entrevistado se refere à inexistência de dispositivos legais específicos que regulem a atividade de organização de certames. É evidente que a relação entre o órgão que recruta e a entidade organizadora é regida por normas constitucionais, pela Lei nº 8.666/93 e por meio de contrato. Porém, estas são as normas gerais que tratam de quaisquer tomadas de produto ou serviço privado pelo Estado.

e da Advocacia-Geral da União. Havia uma intuição de que estas carreiras estariam mais estruturadas e seria possível extrair boas práticas para que fossem replicadas aos demais setores da Administração Pública. Todavia, a consultoria do Ministério da Justiça e os gestores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão demandaram que fossem estudados casos relacionados às carreiras “problemáticas”, notadamente identificadas como aquelas que possuíam uma remuneração menor. Foi relatado que o problema do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), bem como da carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (PST), seria a baixa retenção de servidores, que tendiam a se exonerar e realizar outros certames. Um exemplo pode ser visto nesta entrevista com servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

Há a rotatividade que é o assunto que é hoje mais falado. (...) É a rotatividade. Elas entram hoje, mas já estão fazendo outro concurso. Não ficam seis meses. Vão embora. Aí você tem outra dificuldade de repor. Isso não só no nível médio, mas também nestas outras carreiras, como o PGPE e PST. (...) Tem muitas distorções nas remunerações das próprias carreiras. Então, isso também contribui para este processo.

#### O mesmo tom foi adotado por servidores no Ministério da Saúde:

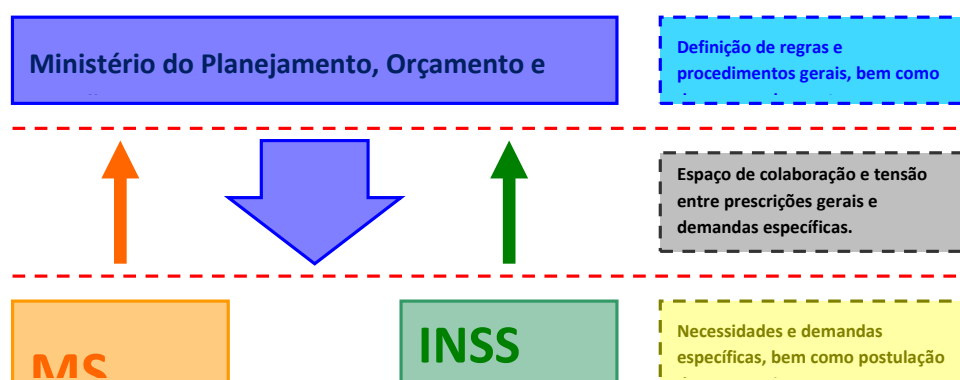
Aqui, em Brasília, o agente administrativo que entra ganhando cerca de R\$ 2.900,00, eu acho. Aqui em Brasília, de três anos para cá, quantos concursos a gente teve? Teve um concurso para 600 vagas. Todo mundo que foi chamado, acabou indo embora. Não tem nenhum. Eu fiz um banco de 2.400 candidatos. Foram chamados os 2.400 e eu não preenchi nem 500 vagas. E, assim, eles entram e saem. Passou num concurso melhor. Um agente administrativo do TCU ganha R\$ 6.000 ou R\$ 7.000 e faz a mesma coisa que se faz aqui. Então, eles vão passando em outros concursos e não ficam. A rotatividade desse concurso de nível médio é altíssima. A gente não consegue preencher todas as vagas. Não conseguiu fixar as pessoas. (...) No nível superior tem rotatividade também. Mas não como a que existe no nível médio. A rotatividade do nível médio assustou porque a gente não imaginava. (...) Foi muito difícil porque a gente fez este concurso para cumprir um termo de conciliação com o Ministério Público do Trabalho. A gente tinha terceirizado o nível médio por conta daquela história de ficar 25 anos sem concurso público. As pessoas vão embora, se aposentam e tal e você não tinha como repor. Veio a terceirização; o Ministério Público, trabalhando, mandou tirar. Fizemos um termo de conciliação e fizemos um concurso para substituir os terceirizados. À época, o Ministério do Planejamento não permitiu a substituição de um por um. Então, foi feito o concurso público com 600 vagas para tirar 900 terceirizados. Os terceirizados foram embora e eu não preenchi as 600

vagas. Está uma situação terrível aqui no Ministério da Saúde, faltando gente em várias áreas.

No caso do INSS, a rotatividade foi menos relacionada com questões de remuneração e mais relacionada com a dificuldade de fixar pessoas em locais remotos. Uma similaridade é o caso de médicos, que possuem outras opções de remuneração e preferem ficar em cidades maiores:

De não fixação do servidor no órgão? Nós temos uma média de 20% ainda de saída. Se você pega uma projeção de quando nós começamos os concursos públicos, isto é, de 2003 para cá – ou melhor, de quando recomeçamos o concurso, de quando retomamos os concursos – nós temos uma perda, uma evasão, na faixa de 20 a 23%, dependendo da categoria. Você não fixa os servidores. São vários fatores. Uma parte deles, principalmente na carreira do perito médico, é a impossibilidade de se atender o pleito de remoção (mudança de local de trabalho) de imediato. (...) A gente precisa dele lá e por isso que foi aberta a vaga naquele local.

As entrevistas foram realizadas com servidores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Saúde e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A vantagem de realizar as entrevistas exploratórias com pessoal qualificado destes três locais foi identificar dois focos de percepções que estão estruturalmente relacionados em um sistema de cooperação, dependência e tensão. Os órgãos setoriais precisam sempre lidar com o MP, na condição de gestor central do sistema de pessoal civil, ao passo em que este precisa acompanhar as experiências das áreas específicas para poder derivar regras gerais.



Por mais que tenham havido poucas entrevistas, em razão da quantidade de dados que deveria ser coletada e analisada com atenção ao tempo para a pesquisa de campo, combinada com a tabulação das informações dos editais, a apreciação delas demonstra grande riqueza para a pesquisa. A escolha dos dois órgãos setoriais foi acertada, já que alguns problemas se repetem nos outros ministérios e entidades Federais. Exemplificando: os relatos dos servidores do INSS apontavam para uma lacuna de 18 anos na realização de

certames para a entidade e as informações mencionadas pelos servidores do Ministério da Saúde eram de uma ausência de certames por 25 anos. Assim, pode-se visualizar que o problema do Ministério da Saúde é compartilhado por diversos outros Ministérios e entidades vinculadas cujos servidores estão alocados no denominado “carreirão”:

Eu não vejo muita diferença entre os problemas do Ministério da Saúde e os experimentados por outros, não. Eu acho que a gente compartilha esses problemas. A estrutura das carreiras é a mesma. A maior parte dos órgãos está no “carreirão”, ou seja, PST ou PGPE. Eles têm os mesmos problemas que a gente: a questão de não conseguir fixar por conta de salário e de ter um concurso que não atende ao perfil desejado. O salário é o mesmo em todos eles. Nossos problemas são comuns<sup>8</sup>.

De um modo geral, a ideia estava baseada em dois focos: uma maneira manter o servidor nestas carreiras; e como dispensar os servidores que não mostrassem desempenho adequado.

Por outro lado, há uma percepção generalizada de que as pessoas que estão entrando não têm o perfil adequado. É até um pouco contraditório, mas ninguém para e analisa, também. (...) Os órgãos mencionam que há o problema: “eu tenho aqui várias pessoas, mas eu não posso me livrar delas; não posso contar com elas”. Isto esbarra na questão do estágio probatório e a dificuldade de se avaliar e realmente utilizar o estágio para a finalidade que ele tem: adequar a força de trabalho e tudo o mais. Mas existe essa percepção que “as pessoas que estão entrando elas não estão me atendendo e por isso eu quero mais”<sup>9</sup>.

Outro problema evidenciado era que os demais órgãos da Administração Pública Federal não tendiam a realizar uma avaliação efetiva das suas necessidades, em termos de pessoal. Esta ausência de planejamento prévio, pelo relato dos gestores do MP, geraria uma demanda contínua de pessoal, sem uma aferição detalhada da organização do trabalho cotidiano:

A gente queria que se levantasse de modo geral, em todos os órgãos, a necessidade dos concursos surgirem dessa percepção que sempre está faltando gente. Às vezes, são os processos que estão desorganizados: gente em excesso em uma área e faltando na outra. A principal demanda decorre de cargos vagos: “eu tinha mil no ano passado e este só tenho oitocentos; eu preciso de gente”. Então, muitas vezes a gente percebe isso, eles [os demais órgãos da Administração Pública] apresentam uma proposta de concurso que cobrem os cargos vagos que eles têm.

8 Ministério da Saúde.

9 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Claro que algumas carreiras mais estruturadas têm áreas que estão trabalhando permanentemente com estas questões e têm trabalhos mais avançados, que usam parâmetros mais adequados para levantar as suas necessidades. Mas, de modo geral, a nossa percepção é que o maior parâmetro é para prover “cargo vago”.

É interessante notar que a percepção do órgão central é diferente da visão dos órgãos setoriais, que reivindicam mais autonomia e flexibilidade para a realização de certames periódicos para reposição de pessoal:

Essa política de que os órgãos não têm autonomia para fazer concurso é muito ingrata. A lógica que o Ministério do Planejamento usa para autorizar não [sic] é uma política de pessoal. Ele não tem uma política de “vamos fazer concurso de dois em dois anos para repor quem se aposenta”. Não! A lógica dele é: “quanto dinheiro tem este ano? Tem 10 milhões? Então é concurso para 10 milhões; ou para cinco, seis milhões de reais”. É o gasto com pessoal. Então é muito difícil. Imagina, a gente ficou 25 anos sem concursos públicos. Qual é a idade do nosso pessoal? Eu sou a novinha daqui. Dos 80 mil ativos, 20 mil podem se aposentar no minuto em que quiserem. Os demais estão com previsão de aposentadoria para daqui a dois ou três anos. E eu não tenho uma política para repor. As pessoas simplesmente vão embora. E damos graças a Deus a hora no momento [sic] em que se consegue autorização para um concurso. Mas, quando eu consigo um concurso, os aprovados não ficam. Eles vão embora, pois o cargo paga pouco. A gente tem discutido muito. Se o Planejamento autorizasse que o órgão tivesse um quadro de lotação ideal e, dentro desse quadro, se pudesse ir repondo as vacâncias, isto já seria um ganho enorme.<sup>10</sup>

Este problema se espalharia, também, para a ausência de avaliação das funções necessárias para o funcionamento do órgão.

Não há uma análise se aquele cargo é ainda necessário para o funcionamento de determinada área de um Ministério, por exemplo. Esse tipo de análise é uma percepção, também, não tem dados. Mas essa percepção é que a análise prévia do perfil não é feita. Ou ela é feita de forma muito precária. Esse é um motivo, inclusive, que tem nos levados a pensar nesse novo projeto de longo prazo. O dimensionamento que

<sup>10</sup> Ministério da Saúde.



seria uma etapa do planejamento da força de trabalho.<sup>11</sup>

Novamente, a réplica dos gestores setoriais demonstra que seria imperativo desenhar e avaliar detidamente as funções nos diversos locais de trabalho de forma transversal e cooperativa. Se, por um lado, o MP traça diretrizes gerais, por outro, as especificidades estão nos órgãos setoriais. É interessante notar o espaço para estudos e políticas de mapeamento que precisam ser empreendidos:

Temos muitos problemas, muitos. Eu acho que um dos maiores é porque o Ministério do Planejamento não conhece os demais órgãos. Ele tende a ter regras gerais, comuns para todo mundo. Assim, não atende as especificidades dos órgãos. Eles têm que conhecer melhor os órgãos para poder fazer uma política melhor. Acho que eles estão tentando fazer isso nesta gestão agora. Eu espero que dê certo.<sup>12</sup>

Além disto, a falta de preparação prévia ao certame seria visualizada como central:

Se a gente fosse começar do início do processo do concurso, seria a necessidade de planejamento. A ideia seria qualificar o órgão para que ele pudesse demandar adequadamente. Pois, se ele tiver um planejamento adequado, terá condições de fazer uma execução mais adequada para conseguir realmente com que o concurso seja mais efetivo. (...) A proposta é que os órgãos criem comissões internas com o envolvimento da alta direção para discutir questões estratégicas, relacionadas às necessidades de pessoal, para que isso não fique restrito somente às unidades de recursos humanos. A gente sabe que elas acabam ficando totalmente presas no dia a dia do operacional e têm pouco envolvimento nas questões mais estratégicas. Apesar de um discurso de uma gestão estratégica de pessoas, na prática, a Administração Pública ainda está muito longe disto. (...) Então, procurar exigir, criar uma comissão que discuta, que defina estrategicamente a necessidade da organização: com relação à questão das competências, do perfil mais adequado, das modalidades de avaliação que podem ser usadas. O que a gente tem hoje?<sup>13</sup>

Outro tema relacionado com este seria a necessidade de aumentar a atuação da

11 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

12 Ministério da Saúde.

13 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Administração Público no tocante ao funcionamento do processo de formatação do certame como um todo, desde o seu início. Como indicado na entrevista:

A formação da comissão de concurso entra também nesta intermediação com a empresa que é contratada para fazer o concurso porque, a partir do momento que se tem um grupo de pessoas que conhece bem as necessidades, há condições de exigir mais qualidade do serviço que está sendo prestado. Você tem condições de demandar melhor. Porque, do contrário, o órgão larga na mão da empresa que vai realizar o concurso. Isto permite a apreciação do processo como um todo. Para, depois, pegar um relatório com os problemas que os candidatos tiveram e, enfim, analisar. Olhar e dizer que algo não está de acordo com o contratado. Verificar se o serviço foi prestado.<sup>14</sup>

Um debate importante sobre isonomia está relacionado ao fato de que ela é percebida socialmente no Brasil como algo que deve ser pensado por uma “média” abstrata. Assim, o certame mais “isonômico” seria aquele que permitisse a mais ampla concorrência e não a igualdade entre os diferentes. Um bom exemplo foi diálogo relacionado ao fato de pessoas com nível superior concorrerem sistematicamente para cargos de nível médio e retirarem vagas de pessoas menos qualificadas. A pergunta do entrevistador foi a seguinte:

Na verdade, assim, eu queria saber qual a percepção de vocês em relação a uma coisa que eu vejo muito, que é fato de pessoas que têm nível superior por um bom tempo prestarem sistematicamente concursos em funções de segundo grau e ficarem pressionando dentro do órgão, a que pudessem desempenhar outras atribuições que não aquelas para as quais fizeram concurso. Ou seja, postular um degrau acima. (...) É o seguinte: você é doutor? Tudo bem. Vai ser discriminado em prol daquele outro que, na verdade, não teve condições de acesso ao ensino superior.

Ou seja, foi perguntado como seria possível equilibrar uma discriminação positiva que viesse a garantir a manutenção de servidores com nível médio em funções de nível médio. Isto porque, ao longo do diálogo, surgiu uma pergunta-chave: “Como você vai selecionar uma pessoa mais qualificada para fazer um trabalho tão operacional?”. A gestora respondeu:

Eu acho que é uma discussão muito difícil porque ela tem dois lados, também, não é? O nível da educação, a qualidade da educação no Brasil ainda é muito baixa. Então, a pessoa batalha, se esforça para fazer um curso superior para galgar outros patamares sociais, econômicos da vida, não consegue passar num concurso de nível superior e ela está

14 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.





impedida de prestar um concurso de nível mais baixo?<sup>15</sup>

Um dado relevante sobre a ideologia concurseira é o fato de que os certames Federais têm sido marcados pela prática de ampliação das vagas ofertadas. Assim, foi descrito que é usual ofertar um número inicial de vagas, devidamente autorizadas pelo MP e, depois, com base na prerrogativa excepcional de acréscimo das vagas em até 50% (cinquenta por cento), ser iniciada uma luta política e jurídica em prol da nomeação de excedentes em relação às vagas previstas. O problema foi assim descrito:

Hoje, o nosso normativo (Decreto n. 6944/2009) prevê a possibilidade da Ministra autorizar um acréscimo de vagas em até 50% do número inicial. Também há uma previsão de que é homologado apenas um determinado quantitativo dos candidatos que são aprovados no concurso. A nossa proposta é acabar com esses mecanismos. O concurso foi feito para 100 vagas? Então, só seriam autorizadas mais vagas numa excepcionalidade levada ao Presidente da República. A ideia é não trabalhar com adicionais como rotina. Assim, seriam homólogos todos que passaram no concurso; e, enquanto essas vagas não forem preenchidas, haverá candidatos aprovados para preencher as vagas que foram efetivamente postas em concorrência. (...) Então, o candidato acabou de passar e desistiu? Eu posso chamar o próximo.<sup>16</sup>

Isto é visto como um elemento negativo por dois motivos. O primeiro é intrínseco à Administração Pública. A possibilidade de expansão das autorizações de nomeações em até 50% dos cargos colocados em disputa é vista como um fator prejudicial ao planejamento:

A gente quer realmente incentivar os órgãos a fazerem um planejamento de fato do que eles precisam. Então, se há um mecanismo que permita nomear mais 50% depois, isto tem repercussões muito ruins. (...) Na nossa análise, acaba se levando em consideração que vão ser nomeados mais cinquenta por cento. O órgão, quando está correndo o concurso, já está levando isso em consideração também e aí ninguém planeja nada de jeito nenhum.<sup>17</sup>

A segunda é o risco de pressões na Administração Pública em prol da nomeação de excedentes.

Os grupos de excedentes... Hoje, se organizam estes grupos de excedentes em concursos públicos para pressionar para “entrar”. Eu acho que há, sim, uma pressão no Ministério do Planejamento, pois todo mundo sabe

<sup>15</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>16</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>17</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.





que este é o órgão que vai autorizar tanto as vagas originárias quanto a nomeação dos 50% de excedentes. Assim, em última instância, a pressão é aqui. (...) Os próprios candidatos se organizam para pressionar porque o órgão está “precisando de pessoal” e, assim, “teria que autorizar mais 50%” de cargos. Ora, mas foi feito um planejamento para dizer isto? Não! Eles entram no Ministério Público Federal, por exemplo. E os procuradores chamam para negociar. (...) Então, o grupo de excedentes procura o Ministério Público, que convoca o Ministério do Planejamento para uma audiência, de modo a discutir o assunto. Afinal, os candidatos estão pressionando para serem nomeados. Os candidatos dizem que o órgão precisa de pessoas e que eles estão aprovados no concurso. (...) Também há **e-mail** com pedido de informação para saber se vai ser autorizada a nomeação de mais 50%. Eu recebo **e-mail**! (...). Então eu recebo muito **e-mail** de candidato dizendo que tem necessidade.<sup>18</sup>

Da análise da perspectiva geral, dada pelo MP, é bastante interessante passar à visualização do problema pela ótica dos órgãos setoriais. Esta passagem demonstra como os problemas gerais possuem uma contrapartida específica e localizada.

#### 4.4 O caso do Ministério da Saúde

Depois de muitos anos sem poder realizar certames, o Ministério da Saúde acomodou sua gestão de pessoal em duas soluções. A primeira era a terceirização generalizada, atualmente visualizada como um problema pelo Ministério Público do Trabalho. A segunda era a contratação de pessoal temporário, por meio de seleções públicas simplificadas. Cabe ressaltar que a área de saúde possui uma intrincada e complexa gama de atividades que se imbricam e, muitas vezes, demandam pessoal temporário. Basta pensar em projetos de pesquisa e na vigilância sanitária. Ou, ainda, no caso de controles de epidemias. Há atividades que, por sua própria natureza, na área de saúde, demandam pessoal temporário. Como lidar com as necessidades intrínsecas de flexibilidade em meio a um sistema de seleção e recrutamento que possui rigidez? A primeira e maior reclamação – que é generalizada – é catalisada ao redor do órgão que funciona como coordenador, que é o MP. Ele acaba sendo o estuário de todas as dificuldades envolvidas nos diversos setores da Administração Pública Federal, em razão do seu papel de coordenador das políticas públicas de gestão de pessoal: “Os órgãos não tem governabilidade para fazer concurso. Não tem autonomia. A gente depende do Ministério do Planejamento para tudo. Ele tem que autorizar. Ele tem que dizer se pode ou não pode.”<sup>19</sup>

A rigidez não envolve somente a questão dos servidores temporários e do pessoal terceirizado. Ela envolve também a estrutura legal das carreiras, em especial pela ausência

<sup>18</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>19</sup> Ministério da Saúde.



de flexibilidade na definição de perfis de cargos, subdivididos em dois temas: a formação exigida e o rol fixo de atribuições do cargo (função). É didático visualizar o descompasso da formação exigida para o cargo, em carreiras que estão muito defasadas temporalmente e, assim, possuem uma extremada rigidez:

O caso do sanitarista, por exemplo. Quando o Ministério teve autorização para fazer concurso aos cargos de sanitarista, foi se fui buscar na lei para pôr as informações no edital. Temos que colocar no edital exatamente o que está na lei. Foi quando eu descobri que esse cargo tem um requisito de ingresso que é um curso de formação de 360 horas. É praticamente uma especialização. A gente descobriu a origem disto na história. Na época, não existia um curso reconhecido de sanitarista. Então, a pessoa ingressava na formação da área da saúde. Enfim, enfermeiro que fosse. Quando ele ingressava, obrigatoriamente, tinha que ter um curso de 360 horas para efetivamente virar um sanitarista. Por isso que isso era um requisito na época. Atualmente, existe curso de graduação em Saúde Coletiva, ou seja, de sanitarista. Hoje, eu poderia pedir isto no edital: graduação. Então, eu não precisaria pedir mais o requisito dos anos 70 e fazer um curso de 360 horas. Não valia a relação custo-benefício (...). Então a gente não fez o concurso de sanitarista. Esse é um exemplo. Houve outro de técnico, em que o requisito da época não condiz com o que é hoje. Então, houve que se mudar o edital; sofri ação civil. Houve ação judicial por conta do que estava no edital e do que estava na lei. Só que, hoje, o que está na lei de 1970 não condiz com a realidade em termos de formação. As pessoas entraram na justiça e ganharam. Então, essa questão do requisito do cargo é problemática. Então essa é uma questão que dificulta esse recrutamento que é o perfil dos cargos: quando eu não tenho o perfil dos cargos adequados. O engenheiro, por exemplo, atualmente tem dezenas de ramificações e especialidades. O Ministério sofre ação judicial porque o meu cargo de engenheiro – de outra época – era um cargo geral para tudo. Você na lei e o engenheiro fazia mecânica, elétrica, tudo o que você puder imaginar. A engenharia específica que a gente precisa dentro dos hospitais não existia em 1970: a Engenharia Hospitalar. Então, o Ministério precisa de engenheiro hospitalar e eu não posso fazer a prova porque, quando eu leio o requisito legal do cargo, é da década de 1970. Se fizer o concurso públicos pedindo a formação de engenheiro hospitalar como requisito, haverá ação judicial pelo edital divergir da lei.<sup>20</sup>

O mesmo problema pode ser visto através do prisma das atribuições dos cargos, ou seja, as funções definidas na lei e que seriam inerentes ao trabalho cotidiano a ser desempenhado pelo servidor.

<sup>20</sup> Ministério da Saúde.



Ele não é ele não traz [sic] o perfil que a gente precisa. Para começo de conversa, eu não consigo recrutar as pessoas que eu preciso no quadro. Um dos problemas é por conta de cargos com atribuições que foram desenhadas em 1970. (...) Todo cargo de serviço público tem uma lei que diz assim: o analista de planejamento e orçamento tem as seguintes atribuições dele; deve fazer isto e isto. Quando fazemos o edital, temos que pôr o que tá na lei. (...) Não se pode inventar. Então, quando se põe o que está na lei – que é de 1970 – isto não funciona hoje. Então eu sofro alguns problemas que me impedem de recrutar determinados perfis. Volto ao exemplo da Engenharia Hospitalar. Como disse, não conseguimos fazer o concurso para engenheiro hospitalar porque há tal requisito para o cargo, nem atribuições específicas. Eu não posso inventar. De pronto, eu precisei terceirizar este serviço. Quando o problema foi para a AGU, os advogados disseram que não era possível terceirizar porque disseram que o Ministério tem o cargo de engenheiro no quadro. De fato, existe o cargo de engenheiro no quadro; mas ele não prevê engenharia hospitalar e, por isto, eu não posso fazer concurso para esta especialidade, que é tão necessária. Por um lado, não posso fazer o concurso. Por outro, não posso terceirizar porque a AGU não deixa. Acaba que ficamos sem este serviço nos hospitais. (...) As atribuições dos cargos estão muito defasadas. O agente administrativo, que é um cargo nível médio, é um exemplo clássico: se você entra na lei... O servidor tinha que fazer tanta coisa! Deve ter umas dez páginas de atribuições. Uma coisa absurda. Ninguém faz aquilo hoje. Eu tenho datilógrafo. Eu vou contratar datilógrafo? Eu tenho digitador na carreira. Em torno de 70% dos cargos que eu tenho na carreira não servem para fazer concurso. Há guarda de endemias, vaqueiro, piloto de lancha. Tudo o que você imaginar. Afinal, em 70 tudo isto era serviço público. (...) Então, eu tenho, assim, 30.000 cargos vagos; desses 30.000, em torno de 20.000 são cargos que eu não posso usar. Mas eles estão lá, na nossa carreira.<sup>21</sup>

A rigidez se espraia para o risco na montagem de certames com perfis genéricos, que poderiam ser encontrados em quaisquer ministérios ou órgãos públicos. Estes certames, atratores de candidatos “concurseiros”, entendidos como aqueles que buscam qualquer cargo público como uma etapa de um percurso profissional, não servem para atrair os quadros qualificados para a atuação em políticas públicas setoriais, como indicado na entrevista, por dois motivos. O primeiro seria a baixa remuneração:

A nossa carreira não tem desenvolvimento. É sempre naquele cargo. Você morre naquele cargo. O que eles chamam de desenvolvimento, que é a promoção, é uma progressão automática. Ela não está vinculada a

21 Ministério da Saúde.



nenhuma avaliação ou a alguma análise de produção. Não está vinculada a nada. Automaticamente, trabalhando bem ou mal, o servidor vai subir um nível. Esse nível é só uma melhora financeira. Não está atrelado a nada, em termos de desenvolvimento. Capacitou? Não capacitou? Melhorou? Produziu mais? Cresceu? Não tem nada disto atrelado. É automático! O servidor ganha 5% em cima do vencimento básico; é uma merreca. E o grande problema da nossa carreira é salário. Nossa carreira é reconhecidamente a pior da Esplanada dos Ministérios. Um médico hoje entra no Ministério da Saúde ganhando cerca de R\$ 3.400,00 brutos. (MS)

O segundo motivo é que o “carreirão” trata de cargos nos quais não há flexibilidade para desenhar perfis de vagas, com a exigência de conteúdos programáticos e de habilidades a serem aferidas:

Quando eu tenho cargos deste carreirão antigo – que *[sic]* você tinha um cargo para cada coisinha que era feita: um para vigilante, um para digitador, um para copeira, um para agente administrativo, um para técnico de contabilidade, um para isso, um para aquilo – fica amarrado. Não se consegue desenhar um perfil adequado. Então, eu recebo um perfil de aprovado que não é bem o que preciso. O próprio concurso público é muito amarrado. Ele não me deixa abrir esses perfis. A lógica de concurso público hoje não permite que eu faça escolhas. Eu não quero concurseiro aqui. Os concursos que a gente fez, a gente conseguiu negociar com a banca que a gente queria questões situacionais. A gente não queria aquelas questões estritamente teóricas, de decoreba e tal. (...) Então, não é como o Ministério do Planejamento um dia pensou: “eu vou colocar no Ministério da Saúde um médico e um enfermeiro”. Não é! Para a área finalística, eu preciso de um médico com determinada formação. De preferência, com algum título que remeta o perfil dele para aquela determinada política pública. E eu não consigo fazer isso com concurseiro. Os concurseiros vêm somente com teoria. Eu não posso, de repente, entregar uma política pública na mão de um menino que acabou de se formar e que não tem experiência nenhuma. Então, para a minha área finalística, eu não posso usar o meu carreirão. Eu teria que desenhar um perfil.<sup>22</sup>

Certamente, este problema não aparece quando se focaliza nos cargos vinculados às atividades-meio. Elas podem atrair concurseiros e isto nem é visualizado como problema:

Quando eu estou fazendo um concurso públicos destes para agente administrativo, para contador ou para economista, não vai se *[sic]* ter problema. Mas quando é um concurso público para a área finalística – que

22 Ministério da Saúde.

é área que eu tenho que ter especialistas em vigilância epidemiológica, em assistência farmacêutica, saúde do homem, saúde da mulher, saúde do adolescente, ou seja, todos os programas finalísticos do Ministério – é necessário pessoal que tenha experiência. Afinal, é gente que vem aqui para ajudar a formular política pública, entendeu?<sup>23</sup>

Após localizar as percepções dos servidores do Ministério da Saúde, cabe analisar o tema pela ótica dos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social.

## 4.5 O caso do INSS

A entrevista com os gestores do INSS teve muitos pontos convergentes com a realizada no Ministério da Saúde. O dado mais relevante está nos grandes contingentes de pessoal. Há muitos servidores em ambos os órgãos, bem como grande dispersão. No caso da saúde, por motivo de demandas de atendimento espalhadas pelo território nacional, como as atividades de saúde indígena. No caso do INSS, pela multiplicidade de agências por mais de mil Municípios, que induz uma grande capilaridade às atividades da entidade. Da mesma forma que o Ministério da Saúde, a área de seguro social e previdência passou por um grande movimento de terceirização na década de 90:

Houve uma terceirização, na década de 90, e não recrutamento de servidores públicos. Por causa da especificidade das nossas ações, que são únicas, houve várias recomendações do próprio Tribunal de Contas, do Ministério Público, de um modo geral, para corrigir a distorção que havia: você tinha a especificidade de ação de Estado terceirizada.<sup>24</sup>

É interessante notar que a reclamação acerca dos problemas relacionados à remuneração e à estrutura das carreiras não foi muito presente na entrevista com o INSS. A autarquia tem três cargos no seu quadro funcional: técnico previdenciário, analista previdenciário e perito médico. Os de técnico e de analista seguem nova lógica de cargos que não possuem um rol muito fixo de atribuições ou funções e, no caso dos analistas, podem englobar pessoas com formações diversificadas.

Como o INSS possui um quadro bem claro de locais de trabalho e de pessoal, com certa clareza em relação às funções de atendimento nas agências – nas quais não há muita diversidade de funções, tão somente rotinas homólogas e comparáveis com outros locais de trabalho – foi possível estabelecer parâmetros. Assim, pode-se perceber que houve atuação para atender a demanda geral de planejamento, referida à identificação da lotação ideal para cada local de trabalho:

<sup>23</sup> Ministério da Saúde.

<sup>24</sup> INSS.

Retomando ao concurso público e voltando mais especificamente para a pergunta, isso faz com que a gente tenha essa ansiedade de repor. Nós fazemos uma negociação periódica com o Ministério do Planejamento. Não diria nem periódica; mas constante. Uma conversa, para a gente poder ter essa recomposição no quadro. Temos tido êxito. Tanto é que tivemos vários concursos nesse tempo. A partir de 2010, mais diretamente na área que é vinculada a essa negociação, a gente tem procurado municiar as nossas discussões com o Planejamento com informações cada vez mais aprofundadas. Já temos um trabalho de lotação ideal de cada agência, publicado em resolução, em função da demanda operacional. Então, hoje nós temos uma resolução que nos norteia na lotação mínima desejada em cada local. Nós temos a identificação por unidade dos servidores que estão em abono de permanência do serviço, porque é esse o grande risco. Nós procuramos, no último concurso, principalmente, fazer com que as distribuição das vagas sejam em função da lotação esperada, ou melhor, da lotação mínima esperada, que ainda está aquém da maioria das unidades. Mas é essa a projeção que a gente enfrenta como desafio para suprir essa necessidade mínima de lotação e é ela que norteia a vinculação das vagas no concurso público. (...) No último concurso de técnicos que fizemos, atendemos perto de 800 agências. A lotação foi específica por agência e a distribuição das vagas que foram autorizadas pelo Planejamento foi para quase 800 agências.<sup>25</sup>

Um fato a ser ressaltado foi notar que o INSS precisa – assim como o Ministério da Saúde – lidar com provas que atraem uma multiplicidade muito grande candidatos. Se os servidores da saúde acreditam que podem modular perfis de uma forma diferenciada com exigências de formação, o INSS não se deparou com este problema, tendo em vista que as suas carreiras possuem uma estrutura contemporânea, dividida em técnicos (nível médio) e analistas (nível superior). Uma questão relevante no roteiro de entrevista dizia respeito ao meio de seleção. Como selecionar competências para lidar com o atendimento ao público?

Eis a questão! Este processo é um processo a ser vencido. É um processo a ser enfrentado e vencido. A gente, em função dessa grandeza que é no processo, a gente entende que até um curso de formação, ele seria interessante, ele seria importante, classificatório, inclusive, mas nós não temos nem a expertise nem essa possibilidade de desencadear esse processo sem um planejamento mais aprofundado. Temos uma situação característica, por exemplo, do grande volume de vagas serem de técnico: o maior número é do técnico. O salário inicial é em torno de 4 mil reais bruto e com todas as gratificações. Não é o salário-base; é a remuneração inicial de 4.200 reais. É a remuneração inicial com todas as gratificações se ele ganhar 100% da gratificação, não é? Porque ela

---

25 INSS.



não é vinculada, mas é o teto máximo. Aí você faz um curso de formação dentro do concurso e você vai pagar bolsa; a bolsa é 50%. Este curso não existe. É uma coisa pensada justamente para trazer a competência para dentro processo porque o concurso não traz. É só o conhecimento objetivo para desempenhar sua função.<sup>26</sup>

Perguntados sobre os conteúdos conhecimentos objetivos necessários, os entrevistados indicaram que eles seriam, basicamente, Legislação, Informática e Língua Portuguesa: “Ele traz o conhecimento da legislação e conhecimentos gerais, de linguagem. Alguma formação geral, bem como algum conhecimento de informática.”.

Assim, no diálogo, foi demonstrada uma insatisfação com o atual modelo de certames exclusivamente focalizados em provas objetivas e que não conseguem aferir determinadas competências e habilidades, entendidas como necessárias aos servidores que lidam com o atendimento ao público:

A característica do nosso atendimento, da nossa prestação de serviço, é a vinculação com o público. Não adianta você ter o conhecimento e não conseguir atender uma pessoa. Então é uma habilidade, é uma atitude que você tem que ter e isso você não consegue tirar de um candidato. Você consegue tirar o conhecimento que ele tem, mas será que ele tem habilidade para lidar com o público? É isso que a gente precisa na agência. É isso que a gente não consegue tirar do candidato em uma prova objetiva. Esta característica nossa, que é um órgão essencialmente de atendimento, e a gente não consegue medir no candidato. O maior problema é o que a gente identifica com maior repercussão negativa do resultado do concurso [sic], porque o servidor sabe que vai trabalhar em uma agência, a vaga dele é de uma agência, mas muitas vezes ele não tem habilidade ou não tem a aptidão do atendimento, não é, “eu não me sinto bem, eu não quero atender”.

Como resolver este problema? Afinal, lidar com atendimento ao público é crucial em uma entidade que possui uma rede enorme de agências, como o INSS. Perguntados como poderiam influir no certame, foi respondido:

Termos como influir, opinando em relação aos temas mais relevantes que devem constar. Inclusive, essa questão de atendimento é uma das questões que a gente já discutiu. A gente contrata empresa. A gente não elabora as questões. A gente dá os temas, os conteúdos que a gente precisa que tenha. A gente colocou como demanda, assim, “como seria importante que tivesse”.<sup>27</sup>

26 INSS.

27 INSS.



Foi perguntado como esta sugestão teria impacto em relação ao conteúdo pedido na prova. A resposta foi que a própria empresa organizadora do certame não estava muito satisfeita em criar tal conteúdo e, assim, houve pouca avaliação deste tema, considerado de aferição tão relevante:

Foi mínima a repercussão, em termos de prova. Foi mais na assertiva de relação interpessoais. Quer dizer, foi mais nessa coisa. Foi alegado, inclusive, a subjetividade do tema, pela empresa organizadora, na construção da prova. A gente até entende algumas argumentações da empresa, em função de não se ter a clareza. Afinal, é uma prova de marcar questões em quatro ou cinco alternativas. É uma prova objetiva. Difícil você conseguir extrair isso, não é?<sup>28</sup>

Ao se perguntar porque não avaliar este tema por meio de uma prova discursiva, foi replicado que seria inviável: “Pelo volume, não se cogita fazer prova discursiva. A opção é lidar com o volume, porque é tudo eletrônico”. Bem visualizada a questão da múltipla escolha como o meio de aferição privilegiado para recrutar servidores nos dois órgãos, nos cabe visitar algumas destas provas para uma avaliação mais acurada do problema.

## 4.6 Análise de algumas provas de concursos realizados pelos dois órgãos

Neste ponto, é necessária uma brevíssima consideração acerca de abordagens multimétodo. Até então, neste estudo de casos, viemos trabalhando com dados colhidos em entrevistas exploratórias. Sabemos que narrativas como as que colhemos dos nossos colaboradores não são a expressão direta das suas experiências vividas, mas guardam alguma relação com estas. Assim, de alguma forma, o que nos foi dito acerca das suas experiências traz categorias e representações que vêm de uma fonte que nos interessa particularmente: o universo cognitivo de um gestor público envolvido diretamente com o recrutamento de pessoal no serviço público.

No entanto, é necessário sobrequalificar o abismo que nos resta entre o projeto institucional que nos é caro neste estudo e o que nos foi dito nas entrevistas. A maneira que escolhemos para tratar disto é o cotejamento do conjunto cognitivo obtido nas entrevistas com outros dados: questões de prova propriamente ditas. Nosso objetivo aqui é o de aprofundar, nestes dois casos (MS e INSS), o que sabemos acerca destes projetos institucionais, que se objetivam tanto nos editais, como nas provas em si e na fala dos seus gestores.

<sup>28</sup> INSS.



Assim, uma menção comum nas entrevistas foi o fato de ambos os órgãos não terem realizado certames por 18 e 25 anos. Logo, pode-se indicar que tais certames seriam muito relevantes em termos de planejamento, reposição e expansão de atividades, considerando que as funções das áreas previdenciária e de saúde somente aumentaram neste período. Os dois quadros abaixo sistematizam os certames avaliados.

### Certames do INSS

Ano	Vagas	Cargo	Remuneração
2002	2275	Técnico	R\$ 629,20
2002	1525	Analista	R\$ 1.011,07
2006	1500	Perito Médico	R\$ 3.418,21
2007	1400	Técnico	R\$ 1.989,87
2007	616	Analista	R\$ 2.243,78
2008	900	Analista (Serviço Social)	R\$ 3.586,26

### Certames do Ministério da Saúde

Ano	Vagas	Cargo	Remuneração
2009	128	Analista Técnico-Administrativo (PGPE 1)	R\$ 2.643,28
2009	24	Analista Técnico-Administrativo (PGPE 2)	R\$ 2.222,72
2009	190	Administrador	R\$ 2.222,72
2009	5	Arquiteto	R\$ 2.222,72
2009	50	Arquivista	R\$ 2.222,72
2009	29	Assistente Social	R\$ 2.222,72
2009	8	Bibliotecário	R\$ 2.222,72
2009	41	Contador	R\$ 2.222,72
2009	5	Economista	R\$ 2.222,72
2009	9	Engenheiro Civil	R\$ 2.222,72
2009	8	Engenheiro Eletricista	R\$ 2.222,72
2009	9	Estatístico	R\$ 2.222,72
2009	4	Farmacêutico	R\$ 2.222,72
2009	5	Nutricionista	R\$ 2.222,72
2009	30	Psicólogo	R\$ 2.222,72
2009	4	Químico	R\$ 2.222,72
2009	25	Técnico em Assuntos Educacionais	R\$ 2.222,72
2009	17	Técnico em Comunicação Social (Jornalismo)	R\$ 2.222,72

2009	4	Técnico em Comunicação Social (Publicidade e Propaganda)	R\$ 2.222,72
2009	19	Fonoaudiólogo	R\$ 2.222,72
2009	11	Médico (Cardiologia)	R\$ 2.222,72
2009	33	Médico (Clínica Médica)	R\$ 2.222,72
2009	22	Médico (Medicina do Trabalho/ Saúde Ocupacional)	R\$ 2.222,72
2009	2	Médico (Psiquiatria)	R\$ 2.222,72
2009	72	Técnico em Contabilidade	R\$ 1.910,95

Para empreender a análise, foram apreciadas algumas das provas aplicadas. A primeira informação relevante é que, excepcionado o cargo de perito médico, cujo certame foi realizado em 2006, todos os demais somente tiveram uma etapa de prova, na forma de resposta objetiva. Como visualizado na entrevista com servidores do INSS, há dúvidas se não seria mais adequado realizar algumas aferições por outro modo, para poder avaliar habilidades e competência entendidas como necessárias, especialmente o atendimento ao público.

#### RESPOSTA OBJETIVA COMO ETAPA ÚNICA – CRÍTICA

De plano, cabe anotar que a justificativa econômica ou de escala para aplicação de resposta objetiva não deveria se sobrepor à necessidade de avaliar a capacidade de expressão escrita. O primeiro motivo para tanto é que a Administração Pública não está baseada primordialmente na oralidade. Ela está focalizada em processos administrativos que requerem o meio escrito como essencial ao seu funcionamento. Mesmo engenheiros em atividades muito específicas serão obrigados a se expressar em procedimentos, como laudos, ofícios e memorandos. Ademais, há a efetiva possibilidade de que os servidores de nível superior desempenhem atividades de direção e assessoramento que, ainda mais, exigirão expressão escrita de boa qualidade. Em segundo lugar, a avaliação da escrita permite apreender a capacidade de organização de ideias do candidato, que é uma habilidade relevante para qualquer função da Administração Pública. O ideal é que as provas de resposta objetiva fossem utilizadas para compreensão e interpretação de textos, bem como para avaliar conhecimentos necessários ao cargo. Nesta chave, ela serviria como uma fase de pré-seleção, tendente somente a auxiliar na diminuição de grandes contingentes de candidatos para quantidades reduzidas que poderiam ser avaliadas com mais precisão.

As provas de 2009 do Ministério da Saúde tiveram a seguinte estrutura: 50 questões de conhecimentos gerais, aplicadas para todos os cargos de nível superior; e 70 questões de conhecimentos específicos, que variavam para cada especialidade. Só é possível para a equipe de pesquisa analisar as provas de dois cargos. Foram escolhidos os cargos de médico (Medicina do Trabalho e Saúde Ocupacional) e de analista técnico-administrativo (PGPE 2).

Conj.	Questões (quant.)	Tema	Tipo
01	51 até 59 (9)	Legislação de saúde e segurança no trabalho	DL
02	60 até 63 (4)	Definições gerais da aplicação da estatística em medicina	DT
03	64 até 68 (5)	Trabalho noturno: estudos de medicina e legislação	DT/DL
04	69 até 71 (3)	Definições gerais sobre padrões de ruído ocupacional	DT
05	72 até 77 (6)	Legislação previdenciária brasileira	DL
06	78 até 86 (9)	Regulamentação do Min. do Trabalho e Emprego	DL
07	87 até 92 (6)	Definições gerais de medicina	DT
08	93 até 95 (3)	Definições gerais de doenças hematológicas	DT
09	96 até 100 (5)	Definições gerais sobre agrotóxicos	DT
10	101 até 103 (3)	Definições gerais sobre alcoolismo	DT
11	104 e 105 (2)	Conhecimentos gerais sobre doenças infecciosas	DT
12	106 até 109 (4)	Caso-problema: costureira e dor na mão	IC
13	110 até 112 (3)	Caso-problema: trabalhador agrícola e feridas nas mãos.	IC
14	113 e 114 (2)	Definições gerais entre condução de veículos e doenças.	DT
15	115 até 120 (6)	Caso-problema: trabalhador e ambiente de leitura e escrita.	IC

Nota: DL – definições legais; DT – definições técnicas/médicas; IC – inferência causal.

Este tipo de prova é um exemplo muito rico de como há uma sobrevalorização da resposta objetiva em prol da aferição de conhecimentos relacionados às práticas profissionais. Um ponto positivo da prova analisada pode ser localizado nos conjuntos 12, 13 e 15. É a exposição de casos para que haja o posicionamento do candidato, o que a literatura denomina de “metodologia por situação-problema”. De fato, se o caso for descrito de forma bastante clara e sem a possibilidade de grande ambiguidade, é possível utilizar a resposta objetiva para aferir determinada capacidade cognitiva de avaliação abstrata de situações, em termos de correlacionabilidade de uma descrição de fatos hipotéticos com um diagnóstico muito provável. No mais, o conteúdo requerido foi demandado na forma de definições técnicas, legais ou regulamentares. Exemplos seguem abaixo:

Questão	Assertiva
83 (errada)	É considerado atividade perigosa o transporte de líquidos inflamáveis com volume de até 200 litros.
84 (errada)	O adicional de periculosidade representa 60% sobre a remuneração do empregado.
103 (errada)	Existem vários tipos de tratamento para alcoolismo, sempre implicando algum período de internação, mesmo que variável. Assim sendo, os trabalhadores alcoolistas devem ser encaminhados para internamento em hospital especializado.
113 (certa)	Existem indícios de que motoristas de caminhão apresentem risco aumentado de desenvolvimento de câncer de bexiga.
114 (certa)	Há aumento da incidência de leucemia entre motoristas profissionais, trabalhadores de manutenção de garagens de ônibus e trabalhadores de transporte ferroviário.

Das 70 questões formuladas, somente 13 assertivas estavam baseadas na aferição por meio de inferências causais. As demais verificavam o mero conhecimento de definições técnicas, médicas ou legais. A presente avaliação é feita somente para demonstrar a dificuldade de formulação das provas; o objetivo deste levantamento não é menosprezar o conhecimento científico da banca, envolvida com a árdua tarefa de avaliar candidatos por meio de questões de múltipla escolha. O universo da Medicina do Trabalho é certamente muito rico e não pode ser integralmente vertido para uma prova de múltipla escolha. Como exemplo, vale indicar os objetivos e o conteúdo programático do curso de especialização de Medicina do Trabalho, ofertado pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP). Cabe indicar que este é um dos poucos cursos no Brasil com acreditação da Associação Nacional de Medicina do Trabalho (ANAMT)<sup>29</sup>:

Objetivo: Formar especialistas médicos de alto nível em saúde ocupacional para atuarem em saúde do trabalhador nos vários setores da economia brasileira, preparando-os não só para os assuntos eminentemente técnicos, mas, também, para outros temas que importem na solução dos problemas de saúde em ambiente de trabalho, tais como Ciências Sociais, Psicologia do Trabalho etc. Programa: 1. Administração e Planejamento. 2. Bioestatística. 3. Epidemiologia Ocupacional. 4. Ergonomia. 5. Ética em Saúde e Trabalho. 6. Higiene do Trabalho. 7. Introdução à Saúde dos Trabalhadores. 8. Legislação em Saúde do Trabalhador. 9. Metodologia de Pesquisa. 10. Módulo: Atividades práticas no 1º ano do Curso. 11. Organização de Serviços de Saúde do Trabalhador. 12. Organização do

<sup>29</sup> Os dados foram retirados dos seguintes sítios eletrônicos: <http://www.anamt.org.br>; e <http://www.fm.usp.br>.



Trabalho e Saúde. 13. Patologia do Trabalho: os agentes físicos no trabalho. 14. Patologia do Trabalho: os agentes químicos no trabalho. 15. Patologia do Trabalho: outros agentes no trabalho. 16. Perícias em Saúde e Trabalho. 17. Práticas Supervisionadas em Medicina do Trabalho. 18. Promoção da Saúde dos Trabalhadores. 19. Readaptação e Retorno ao Trabalho. 20. Saúde Ambiental. 21. Saúde Mental e Trabalho. 22. Segurança do Trabalho. 23. Seminários em Medicina do Trabalho. 24. Sociologia do Trabalho. 25. Toxicologia. 26. Vigilância em Saúde e Trabalho.

Este tipo de curso constava como requisito para investidura no cargo. Logo, uma das preocupações da servidora estava coberta por este tema. Em princípio, qualquer médico certificado por curso congênere seria habilitado ao desempenho das funções inerentes ao cargo. Por fim, cabe anotar que as atribuições do cargo de médico (Medicina do Trabalho e Saúde Ocupacional), previstas no edital do certame foram retiradas da definição existente na Lei de regência da carreira da Previdência, Saúde e Trabalho (PST), como mencionado pela servidora do Ministério da Saúde entrevistada. As atribuições são as seguintes:

Realizar consultas e atendimentos médicos; implementar ações para promoção da saúde; efetuar perícias, auditorias e sindicâncias médicas; coordenar programas e serviços de saúde; difundir; conhecimentos médicos; aliar a atuação clínica/especializada à prática da saúde coletiva; elaborar documentos médicos; fomentar a criação de grupos de patologias específicas; planejar, organizar, coordenar, supervisionar e assessorar estudos e pesquisas; executar tarefas e procedimentos que envolvam assistência médica geral e as relacionadas à sua área de especialização; e executar e registrar seus atos, conforme preconizado pelo exercício profissional.<sup>30</sup>

Será continuada a análise com mais duas outras provas para dois outros cargos. A próxima prova continua extraída do certame de 2009 do Ministério da Saúde. Cabe lembrar que uma das grandes preocupações estava relacionada com cargos genéricos, sem perfil definido, de acordo com os dados da entrevista. Isto porque não seria possível modular a concorrência com requisitos de formação, como ocorreu no caso acima indicado, no qual a especialização médica se traduz na certificação de habilidades e conhecimentos cuja detenção pelos candidatos será provável. A próxima prova será a de Analista Técnico-Administrativo, de nível superior, integrante da carreira do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), por força do art. 1º, § único, inciso II da Lei n. 11.357/2006). De acordo com o edital, este cargo podia ser provido por qualquer candidato habilitado que possuísse um curso de graduação em qualquer área. As atribuições do edital replicavam aquelas existentes no dispositivo legal citado:

30 Lei 11.355, de 19 de outubro de 2006.



Planejamento, supervisão, coordenação, controle, acompanhamento e à execução de atividades de atendimento ao cidadão e de atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos e entidades da administração pública Federal, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação, ressalvadas as atividades privativas de carreiras específicas, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.<sup>31</sup>

A prova para o cargo de analista técnico-administrativo (PGPE 2) possuiu a mesma estrutura das demais avaliações de nível superior: integralidade da aferição por meio de questões de múltipla-escolha com 50 assertivas de conhecimentos gerais e 70 assertivas de conhecimentos específicos. A prova de conhecimentos específicos teve uma estrutura baseada tão somente na compreensão de textos e na avaliação gramatical. Logo, o seu detalhamento é desnecessário. Foram colocados sete textos de origem jornalística ou extraídos de textos técnicos e indicadas assertivas relacionadas aos mesmos. Além disto, foram feitas quatro assertivas (trechos de hipotéticos textos administrativos) que deveriam ser apreciadas em sua adesão aos princípios do Manual de Redação da Presidência da República. De fato, os dois cargos de analistas técnico-administrativos tinham como diferença crucial o fato de que o primeiro (PGPE 1) exigia como conhecimentos específicos de direito público e o segundo, questões relacionadas à Língua. Assim, além dos conhecimentos gerais, este cargo teve exigência no certame com algo próximo à habilidade de um redator. Vale conferir os conteúdos requeridos:

1 Compreensão e interpretação de textos. 2 Tipologia textual. 3 Ortografia oficial. 3.1 Redação e correspondência oficial. 4 Diagramação e padronização editorial. 5 Textos em meio digital. 5.1 Utilização prática de recursos e tecnologias na produção de textos. 6 Coesão textual na elaboração de textos. 7 Elementos de análise do discurso. 7.1. Enunciação e discurso. 7.2 Formação discursiva. 7.3 Formação ideológica. 7.4 Heterogeneidade discursiva. 7.5 Interdiscurso. 8 Análise do discurso: Leitura e/ou produção textual discursiva.<sup>32</sup>

Cabe indicar que, por óbvio, temas como a “utilização prática de recursos e tecnologias na produção de textos” foram reduzidas ao julgamento de assertivas sobre o programa Microsoft Word 2007, que é exemplificada a seguir:

31 Edital do concurso público do Ministério da Saúde de 2009.

32 Edital do concurso público do Ministério da Saúde de 2009.

Questão	Assertiva
116 (certa)	Entre as preocupações de quem irá utilizar recursos de tecnologia para produzir e editar textos, deve estar a de otimizar recursos gráficos para a veiculação eficaz de informações.
117 (errada)	No Microsoft Word 2007, não é possível trabalhar características marcantes do hipertexto, tais como o estabelecimento de links e a utilização de imagens unidas a textos.
118 (certa)	É possível marcar as alterações, tais como inclusões, exclusões e alterações de formatação, feitas durante a revisão de um texto no Microsoft Word 2007.
119 (errada)	O Microsoft Word 2007 não permite o trabalho com recursos gráficos importantes no hipertexto, tais como o tamanho e o design da fonte, uma vez que seu principal objetivo é criar textos para serem impressos.
120 (errada)	A diagramação e a padronização de textos em meio eletrônico, no caso de sítios de órgãos oficiais, devem seguir os padrões estabelecidos pelo Manual de Redação da Presidência da República.

Os conhecimentos sobre textos no meio digital foram aferidos pelo julgamento do candidato em relação a um excerto sobre o hipertexto. Estes são bons exemplos de como determinados conhecimentos específicos não conseguem ser aferidos prova alguma que não esteja relacionada com uma avaliação prática. A datilografia, no passado, era aferida por meio de provas práticas. Com a passagem ao sistema eletrônico de escrita, há certames, como o acima indicado, que pretendem aferir a habilidade de lidar com textos em HTML, XML e programas de processamento por meio de questões de “verdadeiro ou falso” sobre tais temas.

Realizada a avaliação desta prova do Ministério da Saúde, é possível passar à última, que é a prova de técnico do INSS, realizada em 2008. O certame para técnico (nível médio) sempre atrai uma enorme quantidade de candidatos, dado que o requisito de investidura (diploma do ensino médio; segundo grau) é generalizado na população. A função de técnico do INSS foi descrita no edital de forma sucinta. Ela se constitui, basicamente, de três temas: avaliar demandas previdenciárias; orientar ao público; e oferecer apoio administrativo. Em síntese, trata-se de um cargo de assistente administrativo que tenha conhecimentos jurídicos básicos e específicos da área de atuação do órgão (previdenciária), combinados com capacidade de apoio administrativo e de realizar atendimento ao público:

Proceder ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos aos benefícios administrados pelo INSS; executar as atividades de orientação e informação, de acordo com as diretrizes estabelecidas nos atos específicos; suporte e apoio técnico especializado às atividades de competência do INSS.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Edital do concurso público do INSS de 2008.

A prova aplicada conteve 150 assertivas para avaliação como “certa ou errada”. Estas assertivas derivaram de um programa que continha uma ampla gama de temas, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

CONHECIMENTOS BÁSICOS PARA O CARGO DE TÉCNICO DO INSS
<p><b>LÍNGUA PORTUGUESA:</b> 1 Compreensão e interpretação de textos. 2 Tipologia textual. 3 Ortografia oficial. 4 Acentuação gráfica. 5 Emprego das classes de palavras. 6 Emprego do sinal indicativo de crase. 7 Sintaxe da oração e do período. 8 Pontuação. 9 Concordância nominal e verbal. 10 Regência nominal e verbal. 11 Significação das palavras. 12 Redação de correspondências oficiais.</p> <p><b>RACIOCÍNIO LÓGICO:</b> 1 Conceitos básicos de raciocínio lógico: proposições; valores lógicos das proposições; sentenças abertas; número de linhas da tabela verdade; conectivos; proposições simples; proposições compostas. 2 Tautologia. 3 Operação com conjuntos. 4 Cálculos com porcentagens.</p> <p><b>NOÇÕES DE INFORMÁTICA:</b> 1 Conceitos de Internet e intranet. 2 Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos associados à Internet e a intranet. 3 Conceitos e modos de utilização de ferramentas e aplicativos de navegação, de correio eletrônico, de grupos de discussão, de busca e pesquisa. 4 Conceitos básicos e modos de utilização de tecnologias, ferramentas, aplicativos e procedimentos de informática. 5 Conceitos e modos de utilização de aplicativos para edição de textos, planilhas e apresentações. 6 Conceitos e modos de utilização de sistemas operacionais Windows e Linux.</p> <p><b>CONHECIMENTOS DE MATEMÁTICA:</b> 1 Números inteiros, racionais e reais. 2 Sistema legal de medidas. 3 Razões e proporções. 4 Regras de três simples e composta. 5 Porcentagens. 6 Equações e inequações de 1º e de 2º graus. 7 Funções e gráficos. 8 Seqüências numéricas. 9 Progressões aritméticas e geométricas. 10 Juros simples e compostos.</p> <p><b>ATUALIDADES:</b> Domínio de tópicos atuais e relevantes de diversas áreas, tais como política, economia, sociedade, educação, tecnologia, energia, relações internacionais, desenvolvimento sustentável, segurança, artes e literatura, e suas vinculações históricas.</p>
CONHECIMENTOS COMPLEMENTARES PARA O CARGO DE TÉCNICO DO INSS
<p><b>ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO:</b> Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal: Decreto n. 1.171/94.</p> <p><b>NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL:</b> 1 Direitos e deveres fundamentais: direitos e deveres individuais e coletivos; direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; direitos sociais; nacionalidade; cidadania e direitos políticos; partidos políticos; garantias constitucionais individuais; garantias dos direitos coletivos, sociais e políticos. 2 Poder Legislativo: fundamento, atribuições e garantias de independência. 3 Processo legislativo: fundamento e garantias de independência, conceito, objetos, atos e procedimentos. 4 Poder Executivo: forma e sistema de governo; chefia de Estado e chefia de Governo; atribuições e responsabilidades do Presidente da República. 5 Poder Judiciário: disposições gerais; Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais regionais Federais e juízes Federais; Tribunais e juízes dos estados. 6 Ordem social: base e objetivos da ordem social; seguridade social; educação, cultura e desporto; ciência e tecnologia; comunicação social; meio ambiente; família, criança, adolescente e idoso.</p> <p><b>NOÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO:</b> 1 Estado, governo e administração pública: conceitos, elementos, poderes e organização; natureza, fins e princípios. 2 Direito Administrativo: conceito, fontes e princípios.</p>



3 Organização administrativa da União; administração direta e indireta. 4 Agentes públicos: espécies e classificação; poderes, deveres e prerrogativas; cargo, emprego e função públicos; regime jurídico único: provimento, vacância, remoção, redistribuição e substituição; direitos e vantagens; regime disciplinar; responsabilidade civil, criminal e administrativa. 5 Poderes administrativos: poder hierárquico; poder disciplinar; poder regulamentar; poder de polícia; uso e abuso do poder. 6 Ato administrativo: validade, eficácia; atributos; extinção, desfazimento e sanatória; classificação, espécies e exteriorização; vinculação e discricionariedade. 7 Serviços Públicos; conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos; delegação: concessão, permissão, autorização. 8 Controle e responsabilização da administração: controle administrativo; controle judicial; controle legislativo; responsabilidade civil do Estado. Lei n. 8.429/92 (dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências).

#### CONHECIMENTOS ESPECÍFICOS PARA O CARGO DE TÉCNICO DO SEGURO SOCIAL

Seguridade Social. 1.1 Origem e evolução legislativa no Brasil. 1.2 Conceituação. 1.3 Organização e princípios constitucionais. 2 Legislação Previdenciária. 2.1 Conteúdo, fontes, autonomia. 2.3 Aplicação das normas previdenciárias. 2.3.1 Vigência, hierarquia, interpretação e integração. 2.4 Orientação dos Tribunais Superiores. 3 Regime Geral de Previdência Social. 3.1 Segurados obrigatórios, 3.2 Filiação e inscrição. 3.3 Conceito, características e abrangência: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial. 3.4 Segurado facultativo: conceito, características, filiação e inscrição. 3.5 Trabalhadores excluídos do Regime Geral. 4 Empresa e empregador doméstico: conceito previdenciário. 5 Financiamento da Seguridade Social. 5.1 Receitas da União. 5.2 Receitas das contribuições sociais: dos segurados, das empresas, do empregador doméstico, do produtor rural, do clube de futebol profissional, sobre a receita de concursos de prognósticos, receitas de outras fontes. 5.3 Salário-de-contribuição. 5.3.1 Conceito. 5.3.2 Parcelas integrantes e parcelas não-integrantes. 5.3.3 Limites mínimo e máximo. 5.3.4 Salário-base: enquadramento, fracionamento, progressão e regressão. 5.3.5 Proporcionalidade. 5.3.6 Reajustamento. 5.4 Arrecadação e recolhimento das contribuições destinadas à seguridade social. 5.4.1 Competência do INSS e da Secretaria da Receita Federal. 5.4.2 Obrigações da empresa e demais contribuintes. 5.4.3 Prazo de recolhimento. 5.4.4 Recolhimento fora do prazo: juros, multa e atualização monetária. 5.4.5 Obrigações acessórias. 6 Exame da Contabilidade. 6.1 Prerrogativa do INSS. 6.2 Inscrição de ofício. 6.3 Aferição indireta. 7 Responsabilidade solidária: conceito, natureza jurídica e características. 7.1 Aplicação na construção civil, na cessão de mão-de-obra e em grupo econômico. 8 Notificação fiscal de lançamento de débito. 9 Parcelamento de contribuições e demais importâncias devidas à seguridade social. 10 Decadência e prescrição. 11 Restituição e compensação de contribuições. 12 Isenção de contribuições: requisitos, manutenção e perda. 13 Matrícula da empresa. 14 Prova de inexistência de débito. 15 Crimes contra a seguridade social. 16 Infrações à legislação previdenciária. 17 Recurso das decisões administrativas. 18 Dívida ativa: inscrição e execução judicial. 19 Lei Complementar n. 123/2006 e suas alterações. 20 Plano de Benefícios da Previdência Social: beneficiários, espécies de prestações, benefícios, disposições gerais e específicas, períodos de carência, salário-de-benefício, renda mensal do benefício, reajustamento do valor dos benefícios. 21 Manutenção, perda e restabelecimento da qualidade de segurado. 22 Lei n. 8.212, de 24/07/1991 e alterações posteriores. 23 Lei n. 8.213, de 24/07/1991 e alterações posteriores. 24 Decreto n. 3.048, de 06/05/1999 e alterações posteriores. 25 Instrução Normativa INSS/PRES n. 20, de 10/10/2007 e suas alterações.

A primeira comparação que pode ser feita em relação aos outros certames analisados é que a prova para o cargo de nível médio do INSS exigiu 30 questões a mais do que aquela aplicada para seleção de um cargo especializado de médico. Apesar de ambas as provas terem sido produzidas pelo CESPE/UnB, é fácil visualizar que não existe uma padronização em relação à quantidade de questões. Cada certame acaba por ter uma dinâmica própria, de acordo com o órgão que oferta as vagas. Seria óbvio indicar algo que é corrente entre os “concurseiros” e que pôde ser percebido nas entrevistas: os certames oferecidos por cada entidade contratada são muito diversos e isto ocorre mesmo para cargos idênticos (um assistente administrativo em dois ministérios diferentes). Tendo sido visualizada a ampla gama de conhecimentos demandados, cabe desmembrar a prova ofertada.

Conj.	Questões (quant.)	Tema	Tipo
01	1 até 4 (4)	Gramática	--
02	5 até 10 (6)	Raciocínio lógico	--
03	11 até 13 (3)	Princípios da seguridade social	DL/DT
04	14 até 17 (4)	Atualidade sobre a seguridade social	DL/DT
05	18 até 22 (5)	Matemática: leitura de gráficos	--
06	23 até 26 (4)	Compreensão de texto	--
07	27 até 29 (3)	Raciocínio lógico aplicado à ética	IC
08	30 até 33 (4)	Caso-problema sobre ética	IC
09	34 (1)	Definição de documento-administrativo	DT
10	35 e 36 (2)	Informática: funções do Word 2003	DT
11	37 (1)	Raciocínio lógico: interpretação de imagem	IC
12	38 até 42 (5)	Casos-problemas sobre a Lei n. 8.112/90	IC
13	43 e 44 (2)	Informática: funções de <i>e-mail</i>	DT
14	45 até 47 (3)	História e estrutura do INSS	DT
15	48 e 49 (2)	Matemática e raciocínio lógico: funções	--
16	50 (1)	Informática: função do Excel 2003	DT
17	51 até 55 (5)	Definições sobre atendimento ao público	DT
18	56 até 58 (3)	Ética empresarial	DT

19	59 (1)	Caso de processo administrativo	IC
20	60 até 62 (3)	Definições sobre processo administrativo	DT/DL
21	63 até 66 (4)	Definições sobre atendimento ao público	DT
22	67 até 70 (4)	Definições sobre reforma do Estado	DT
23	71 e 72 (2)	Definições sobre comunicação institucional	DT
24	73, 75 e 76 (3)	Casos sobre responsabilidade corporativa e ambiental	IC
25	74 (1)	Definição sobre responsabilidade socioambiental	DT
26	77 e 78 (2)	Casos sobre direitos dos usuários e dos consumidores	IC
27	79 e 80 (2)	Casos sobre doenças no ambiente de trabalho	IC
28	81 até 90 (10)	Casos hipotéticos sobre segurados do INSS	IC
29	91 e 92 (2)	Princípios constitucionais da previdência	DL
30	93 até 150 (57)	Casos hipotéticos sobre benefícios do INSS	IC

34

Uma simples leitura das provas já demonstra que a avaliação aplicada para o cargo de técnico do INSS foi mais exaustiva dos que as provas analisadas e aplicadas para os cargos do Ministério da Saúde. Um ponto interessante da prova de técnico foi a tentativa de trabalhar mais com casos do que com definições técnicas e legais. O modelo de questão baseado em casos pode ser visualizado nos exemplos abaixo:

Questão	Assertiva
38	Mara, jornalista, dirigiu-se a determinada repartição pública e solicitou, com o objetivo de preparar matéria para o jornal do bairro onde trabalha, informações sobre uma lista de itens, que incluía dados sobre o efetivo policial e nomes de policiais da área de inteligência que trabalham sem uniforme no bairro em questão. O servidor atendeu-a rápida e polidamente, mas negou-se a fornecer-lhe informações sobre os referidos itens, pois tratava-se de dados sigilosos. Nessa situação, a atitude do servidor está correta, pois é seu dever atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas aquelas protegidas por sigilo.

34 DL – definições legais; DT – definições técnicas/médicas; IC – inferência causal.

59	Suponha-se que Francisca, servidora do INSS, ao atender um segurado e receber dele um requerimento de benefícios, tenha constatado que ele não havia incluído um item a que tinha direito. Suponha-se, ainda, que ela tenha decidido não lhe dizer nada a esse respeito. Nessa situação, a atitude de Francisca não pode ser reprovada, pois o servidor do INSS pode omitir de segurado a existência de direito a verba de benefício que não tenha sido explicitamente requerida.
77	Considere a seguinte situação hipotética. João, por ter constatado erros em sua ficha hospitalar, dirigiu-se ao setor de registros do hospital e solicitou ao atendente que lhe mostrasse a ficha. Inicialmente, o atendente dificultou-lhe o acesso aos dados e, somente depois de muita insistência, João conseguiu convencê-lo da necessidade de alterar alguns dados no referido documento. Entretanto, passada uma semana, João constatou que as alterações solicitadas não haviam sido efetuadas. Nessa situação, do ponto de vista do Código de Defesa do Consumidor, João nada poderá fazer, pois o código é omissivo com relação a esse tipo de problema.
94	Célia, professora de uma universidade, eventualmente, presta serviços de consultoria na área de educação. Por isso, Célia é segurada empregada pela atividade de docência e contribuinte individual quando presta consultoria. Nessa situação, Célia tem uma filiação para cada atividade.

Como mencionado pelos servidores na entrevista, houve a tentativa de avaliar a habilidade de atendimento ao público por meio da prova de múltipla escolha. Esta tarefa parece realmente muito difícil de ser atingida por este tipo de prova. Abaixo, são trazidas as questões referentes ao tema:

Texto base	
A qualidade do serviço de atendimento ao público, no contexto da realidade brasileira, tanto no âmbito estatal quanto no da iniciativa privada, apresenta-se como um desafio institucional que parece exigir transformações urgentes. Essa necessidade tem múltiplas facetas e a visibilidade de uma delas se expressa nas queixas frequentes de usuários-consumidores. Basta visitar os espaços dedicados aos leitores dos jornais para encontrar uma fonte empírica abundante de reclamações concernentes aos serviços de atendimento em instituições públicas e privadas. [Mário César Ferreira. <b>Serviço de atendimento ao público: o que é? Como analisá-lo? Esboço de uma abordagem teórico-metodológica em ergonomia</b> . Internet: <www.unb.br> (com adaptações)]. Tendo o texto acima como referência inicial, julgue os itens a seguir.	
Questão	Assertiva
51	Uma empresa que, no intuito de melhorar a qualidade do serviço de atendimento ao público, encaminhe os clientes a setores específicos, em função do tipo de produto/serviço que buscam, utiliza uma abordagem de departamentalização funcional.



52	Um procedimento que pode permitir a identificação de fatores críticos de sucesso para o atendimento ao público com qualidade é descobrir o que distingue uma organização bem-sucedida, no atendimento ao público, de uma mal-sucedida, nesse aspecto, e analisar as diferenças entre elas.
53	O trabalho desenvolvido pelo funcionário na situação de atendimento pode ser considerado atividade de mediação entre as finalidades da instituição e os objetivos do usuário.
54	O bom estado de saúde, a competência profissional e o perfil adequado do atendente tornam o serviço de atendimento mais eficiente e, desse modo, contribuem para aumentar a satisfação dos usuários dos produtos ou serviços da instituição.
55	Uma ação que pode ser efetiva no fomento ao melhor atendimento do usuário-consumidor é a descentralização da autoridade, visto que esta passa a ficar mais dispersa na base da organização, o que possibilita maior agilidade no processo decisório.

Há que se reconhecer a coragem da empreitada, em especial porque o programa do certame não abrangia o tema de forma direta, como pode ser percebido em consulta à tabela anteriormente exposta. Aliás, diversos outros temas não estavam listados e foram demandados na prova, como “ética empresarial”, “responsabilidade socioambiental” e “comunicação institucional”. Muitos outros temas listados, como “Tribunais e organização judiciária”, não foram demandados. A conclusão neste quesito é que houve certa dissociação entre o programa e a prova aplicada. Confira-se o outro conjunto de assertivas acerca do tópico “atendimento ao público”:

Texto base	
Quem, nos dias de hoje, não teve de enfrentar uma fila no banco, em um supermercado, em uma repartição pública? Quantas vezes não “roeu as unhas” na expectativa de que a fila andasse rápido, pois outro compromisso urgente estava a sua espera? E quantos, ao chegar o momento tão esperado do atendimento, depararam-se com a informação do funcionário: “O senhor entrou na fila errada...”? Mas, se tais situações são fonte de irritação e de problemas para o usuário, a cada dia mais exigente, elas o são também para os sujeitos encarregados do atendimento ao público. <i>Idem. Ibidem</i> (com adaptações). Tendo o texto acima como referência inicial, julgue os itens subsequentes.	
Questão	Assertiva
63	Em virtude da variabilidade de opções, é necessário que o servidor que atende ao público seja preponderantemente um executor de rotinas, o que envolve identificar situações e seguir instruções.
64	A atividade de atendimento implica um conjunto de ações rotineiras, que incluem solicitação, identificação, cotejamento, pesquisa, registro, emissão, orientação e arquivamento de informações.



65	O atendimento ao público pode ser visto como uma atividade rotineira complexa de tratamento de informações, marcada por procedimentos administrativos habituais, que podem, em muitas situações, ser estruturados em raciocínio do tipo <b>Se... (tal situação ou evento se apresenta), então... (executa-se tal procedimento)</b> .
66	No atendimento ao público, o tratamento de informações é embasado predominantemente no diagnóstico das exigências da situação, com base em critérios prescritos pela instituição, que orientam a tomada de decisões.

Visualizadas estas questões, pode-se notar que o mesmo problema diagnosticado acerca dos conhecimentos de informática se replicou na prova do INSS. A intuição sobre este problema reside na dificuldade de avaliar a proficiência em operar um programa de computador por meio de uma questão de resposta objetiva. As perguntas acabam replicando definições técnicas ou curiosidades sobre os programas de computador. Logo, parece complicado afirmar que tais perguntas sirvam para confirmar se o candidato possui – ou não – a habilidade de operar um processador de texto, um banco de dados ou, ainda, serviços de *e-mail*. Afinal, a operação destes programas requer capacidades eminentemente práticas. Seria a mesma dificuldade hipotética de avaliar a habilidade em datilografia ou a competência para direção defensiva por meio de questões de resposta objetiva. Parece não ser a melhor opção.

Questão	Assertiva
35	No Word 2003, ao se clicar o <b>menu</b> Editar, é exibida uma lista de comandos, entre os quais se inclui o comando Dicionário de Sinônimos, que possui funcionalidades que permitem ao usuário procurar por palavras sinônimas a uma palavra selecionada. O uso desse comando contribui, em muitos casos, para a melhoria da qualidade de um texto editado.
36	Diversos programas de computador disponibilizam o <b>menu</b> denominado Ajuda, por meio do qual um usuário pode ter acesso a recursos que lhe permitem obter esclarecimentos sobre comandos e funcionalidades dos programas. Atualmente, há programas em que é necessário que o computador esteja conectado à Internet para que funcionalidades do <b>menu</b> Ajuda possam ser usadas de forma efetiva.
43	É comum, mediante o uso de programas de computador que utilizam o Windows XP como sistema operacional, o recebimento de mensagens de texto por meio de correio eletrônico. Entretanto, é possível a realização dessa mesma tarefa por meio de programas de computador adequados que utilizam o sistema operacional Linux.
44	Para se enviar uma mensagem confidencial de correio eletrônico, cujo conteúdo não deva ser decifrado caso essa mensagem seja interceptada antes de chegar ao destinatário, é suficiente que o computador a partir do qual a mensagem seja enviada tenha, instalados, um programa antivírus e um <b>firewall</b> e que esse computador não esteja conectado a uma intranet.

Texto base	
Considere-se que, em uma planilha do Excel 2003 na qual todas as células estejam formatadas como números, a célula B2 contenha o saldo de uma conta de poupança em determinado mês do ano. Considere-se, também, que, sobre esse saldo incidam juros compostos de 2% ao mês, e que o titular não realize, nessa conta, operações de depósito ou retirada. Nessa situação, julgue o item seguinte.	
50	O valor do saldo da referida conta de poupança, após duas incidências sucessivas de juros sobre o saldo mostrado na célula B2, pode ser calculado e apresentado na célula B4 por meio da seguinte sequência de ações: clicar a célula B4; digitar $= B2*1,02^2$ e, em seguida, teclar [enter].

Mantém-se uma característica geral e reprovável, como mencionado. Há uma evidente sobrevalorização das provas de múltipla escolha para avaliação dos candidatos. Ainda, mostra-se pouco razoável que não haja uma prova de redação em toda e qualquer seleção para cargos efetivos na Administração Pública, tendo em vista que os processos administrativos não são baseados na oralidade. Como consideração final desta seção da pesquisa, será realizada uma síntese apreciativa dos casos analisados acima.

## 4.7 Algumas questões para pensar as metodologias de avaliação

As entrevistas trouxeram duas questões de muito relevo que devem ser indicadas. A primeira é que existem dilemas relacionados às carreiras que têm impacto imediato nas políticas de pessoal e, por conseguinte, nos certames. A alta rotatividade também está relacionada a questões remuneratórias e de progressão na carreira. A experiência francesa da seleção interna<sup>35</sup> demonstra a necessidade de possibilitar certa mobilidade ao servidor como um modo de estímulo ao seu crescimento, paralelo à sua qualificação. A defasagem das definições legais sobre as carreiras também pesam negativamente na realização dos certames, já que engessam os perfis para as vagas que são ofertadas:

Primeira coisa, aqui, seria que eu tivesse uma carreira adequada. Eu não tenho, eu tenho que lidar com essa carreira. Mas que, mesmo nessa carreira, a gente tivesse uma atualização nela. Isso ia me ajudar a construir um perfil melhor em concurso.<sup>36</sup>

O segundo grande tema, derivado dos estudos de caso, está adstrito às metodologias de avaliação aplicadas aos certames. Este tema também se imbrica com a difícil relação entre as entidades contratadas para gerir o certame (logística, confecção das provas,

<sup>35</sup> Que nada tem a ver com o nosso recente "concurso interno", como se verá no capítulo seguinte.

<sup>36</sup> INSS.

entre outros) e as necessidades dos órgãos. Como indicado no início do estudo de caso, há uma evidente tensão estrutural tripartite entre os órgãos Federais, as entidades organizadoras e o MP. Há certo consenso em que as provas deveriam melhorar em termos de sua substância e mesmo de forma. Todavia, a questão central é quem deve ser o ator preponderante a tal alteração. Os órgãos – na visão retirada das entrevistas – consideram que o Ministério do Planejamento deveria ser o indutor de tal solução:

E eu acho que a gente tinha que ter um... Eu acho que não é nem um problema nosso... O ideal é que não se tenha essas provas tão... Essas provas de concurso público, da forma que são, favorecem quem estuda e não a quem tem alguma prática. O ideal é você receber gente que tem um mínimo de prática de trabalho. Eu não sei de que forma o Ministério do Planejamento poderia atuar para ajudar os órgãos a construir um tipo de prova que favoreça quem tem mais experiência, e não só quem tem a teoria. Realmente, eu não sei como seria. Mas isso ajudaria.<sup>37</sup>

Já os servidores do MP consideram que este problema de substância está diretamente ligado à falta de demanda qualificada dos órgãos em prol dos seus perfis de vagas:

Eu acho que o problema é que essas empresas trabalham com grande volume de prestação de serviços. Então, elas têm seu *modus operandi*. Se a Administração não solicitar nada, eles vão dar o pacote deles. Isto existe em qualquer lugar. Eles também estão fazendo trabalho profissionalizado dentro do que for mais fácil para fazerem bem feito; mas dentro do que já tem pronto. Então, eu acho que a questão é o nível de exigência do próprio órgão. Ele tem que saber demandar e saber cobrar. Eu acho que, no final das contas, a decisão de quais os tipos de provas que vão ser utilizadas, – por exemplo, se vai ser prova objetiva, se nos títulos eu vou avaliar mais experiência ou mais formação acadêmica –, esta decisão é do órgão. A empresa simplesmente está cumprindo um contrato. A empresa elabora, mas quem decide qual vai ser a prova é o órgão. Por exemplo, eu quero um concurso para tal cargo. Eu digo que quero uma prova de economia, de políticas públicas, etc. Eu quero que você foque mais nisto ou naquilo. Eu quero esse conteúdo programático. Dentro do nível de avaliação também. Ele pode demandar questões práticas conceituais e não questões teóricas acadêmicas. Mas, se o órgão não demandar, o contratado faz do seu jeito.<sup>38</sup>

Esta alternativa gera um problema. Por certo, nem todos os órgãos estão capacitados para cobrar das empresas, em termos de substância. Existe baixo controle em termos

<sup>37</sup> Ministério da Saúde.

<sup>38</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.





deste tema. Como visualizado nas provas acima, o certame do INSS buscou a aferição – por meio de questões de múltipla escolha – de habilidades ao atendimento ao público. Esta tentativa demonstrou três problemas. O primeiro foi que as questões acabam sendo uma mistura de aferição de definições técnicas com bom senso. O segundo – e mais grave – é que o tema não constava no programa do certame, ou seja, tal metodologia dificulta a preparação dos candidatos para a potencial aferição. O terceiro é intrínseco – e também perceptível nas provas de informática – à metodologia: como avaliar “fazeres” por meio de perguntas de múltipla escolha? Se as questões de resposta objetiva não devem ser descartadas como metodologia, por um lado, há que se reconhecer que elas têm sido utilizadas de forma excessiva com a pretensão de avaliar competências que não são perceptíveis por tal metodologia. Todavia, esse debate é difícil na atual prática enraizada do certame. A entrevista com servidores do MP demonstra a esperança de que provas de múltipla escolha – mais simples e baratas do ponto de vista logístico – sirvam em bom nível para aferir habilidades:

A gente acredita que habilidade não se mede simplesmente e somente com prova prática. Há como você direcionar, pelo menos, minimamente na prova. (...) Mais questões voltadas para a prática. Perguntas que tivessem mais a ver com a prática. Inclusive, na prova discursiva: estudo de caso. Foi mais neste sentido, fomos guiando. Mas, no caso, foi o CESPE da UnB que conduziu para que ficasse no modelo que atendesse melhor. A gente olha o programa e corta coisas. Enfim, é uma discussão e um trabalho árduo. Ele exige tempo e é por isto que há a proposta da criação de uma comissão. Isto exige tempo.<sup>39</sup>

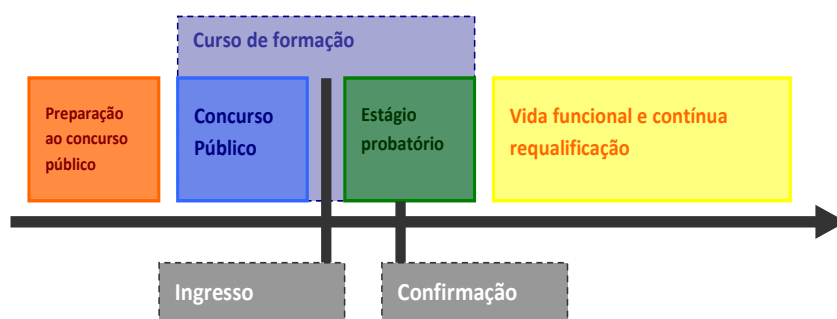
Como é um problema de complexa solução, bem se nota que a tensão estrutural se faz presente. Pelo discurso acima, a solução metodológica para avaliação as habilidades práticas por meio de múltipla escolha virá – no entender dos servidores – das empresas organizadoras de certames. Ao que parece, o tema está encapsulado em uma redoma dogmática de difícil ruptura. Não há solução jurídica (norma regulamentar, fiscalização contratual, entre outros) para o problema, infelizmente. O tema somente poderá ser deslindado por meio de mais pesquisas sobre sistemas avaliativos.

## 4.8 Concurso público: seleção autocentrada ou etapa inicial da vida funcional?

Depois de analisar os casos do Ministério da Saúde e do INSS, tem-se que as provas – como não poderia deixar de ser – possuem limitações avaliativas. Isto é bastante evidente no caso das provas de resposta objetiva. Porém, é razoável supor que toda

<sup>39</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

avaliação possui limites. Partindo deste pressuposto, o problema se agrava, já que é possível visualizar – do ponto de vista jurídico e gerencial – o certame como uma etapa isolada da vida funcional do servidor. Como um modelo, é possível dividir a vida ativa do servidor público em quatro momentos: a preparação para o certame, o concurso, o estágio probatório e a requalificação:



É interessante notar que a relação entre estes quatro momentos da vida funcional dos servidores é pouco – ou nada – tratada pela literatura técnica. De forma intuitiva, as pessoas com experiência na Administração Pública relatam que existe alguma relação entre formação no ingresso e o certame. Esta necessidade de adaptação ao serviço público pode ocorrer por meio de um curso como parte do certame; ou como um curso de adaptação e palestras. Mas não existem um modelo definido de qual seria a melhor opção, como infere-se da entrevista realizada com servidores do MP:

É sempre questionado por que fazer curso de formação enquanto segunda etapa de concurso. Há um problema de objetivos: se é uma proposta educacional de qualificar a pessoa para o trabalho, como é que isso se coaduna com a proposta de seleção? Afinal, se não é uma parte da seleção, não deveria ser dado durante o concurso; deveria ser feito após o ingresso.<sup>40</sup>

Pode-se visualizar com clareza que existem dois modelos: curso como parte (etapa) do certame; ou, curso como adaptação, em termos de formação:

Além de ser uma tradição de determinadas carreiras, um curso de formação é uma segunda etapa em concursos para preparar servidores para atividades que não correspondem a uma atividade profissional em sentido estrito. Se você seleciona um médico, é pressuposto que ele já conheça as técnicas que vão ser aplicadas na medicina. A única diferença seriam as normas internas do hospital no qual ele vai trabalhar. Agora, se você contrata um gestor ou um advogado para trabalhar na

<sup>40</sup> Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



administração pública, há outro contexto do que efetivamente ele vai fazer; não tem uma formação profissional que o prepare diretamente para essa atuação. Então, por isso que o sentido do curso de formação previamente ao ingresso. (...) Hoje, os cursos de formação estão previstos nas legislações específicas das carreiras, que definem o ingresso por meio de um concurso com duas etapas. A segunda é o curso de formação (...). No momento, a gente não está prevendo mexer em lei para tratar dessa questão. Uma das propostas do GT de que se desenvolva **[sic]** um estudo futuro, porque tem que ser feita uma discussão junto aos órgãos que hoje têm esses cursos de formação para a sua adequação. A proposta também não é acabar com o curso de formação, mas instituí-lo após o ingresso, se você entende que ele é necessário. (...). Hoje, talvez, eu diria, assim, que fosse mais fácil fazer enquanto eles são candidatos do que depois deles serem servidores.<sup>41</sup>

Como pode ser visto na figura inicial, o curso de formação está situado em um espaço ambíguo, que varia de carreira para carreira. Em algumas, ele pode ser um conjunto de palestras para boas vindas, sem avaliação. Em outras, pode ser parte do certame e finda seus efeitos com o término do processo de recrutamento. A entrevista com servidores do MP demonstra que há – dentro dos debates correntes – uma grande preocupação com o estágio probatório:

Os próprios consultores da área de setoriais trouxeram essas sugestões de que o estágio probatório deveria ser tratado como prévio à efetivação. Que esta efetivação só deveria ocorrer depois, já que ele seria uma oportunidade de você verificar se a pessoa tem as competências necessárias. Assim, se ela não viesse a se adequar, deveria ser retirada do quadro. É um problema. Há problemas no estágio probatório. Primeiro, a legislação é muito arcaica e insuficiente. Depois é a questão de gestão. Eu acho que outra proposta de trabalho futuro é alinhar melhor a questão do estágio probatório enquanto um período anterior à efetivação. Afinal, quem já ingressou não tem mais preocupação; está garantido por 30 anos. Agora, se você tivesse um concurso com uma primeira etapa normal, um ingresso, uma formação e você tivesse num estágio probatório bem peneirado e que pudesse, realmente, ao longo desse período, verificar as pessoas que não têm as competências necessárias para serem efetivadas no cargo e você tivesse como substituir essas pessoas, isso atenderia bem.<sup>42</sup>

De fato, são necessários mais pesquisas para avaliar como está sendo processado – do ponto de vista gerencial – o estágio na Administração Pública. A falta de informação

41 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

42 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



sobre o tema é grande e, conforme mencionado, este é pouco estudado em cotejo com o tema dos concursos públicos. Ao que se apresenta, seria relevante existir algum meio de continuidade de avaliação entre as provas dos certames e o início da vida funcional do servidor. Do ponto de vista de política de pessoal, seria interessante pensar em estruturas de carreira submetidas a avaliação contínua, certamente, como se infere da entrevista havida com servidores do Ministério da Saúde. Contudo, como esta pesquisa focalizou apenas os concursos de ingresso, cabe anotar que a realização de cursos com provas e atividades de supervisão, para todas as carreiras, mesmo aquelas que possuem curso de formação como parte do certame, seria um elemento relevante para auxiliar as metodologias avaliativas, que – como pressuposto central – sempre possuem limitações.

## 5. *A École Nationale d'Administration* como expressão do modelo Francês: uma comparação necessária

### 5.1 Comparar, mas como?

O método comparativo é de uso corrente em diversas áreas do conhecimento e experimenta uma enorme gama de variações e nuances. Na área do Direito, onde ganhará o nome de “comparatismo” ou “Direito Comparado”, está profundamente ligado à ideia de *modelo*. Mais que a tentativa de compreender objetos análogos por meio da abstração ou tipificação das suas características mais marcantes, o conceito de modelo carrega um importante componente normativo que ressignificará o termo em questão, lhe emprestando um sentido exemplar, pautado na necessidade instrumental – e, portanto, eventual – de importação de algum instituto jurídico estrangeiro (por vezes, chamado pelos juristas de “alienígena”). Esta não será nossa abordagem, pois não pretendemos tentar extrapolar uma crítica ao sentido institucional atribuído à seleção de funcionários públicos no Brasil a uma pretensa necessidade de fazer como o fazem os Franceses.

Nossa abordagem será mais próxima àquela das Ciências Sociais, para a qual o método consiste na sistematização do enfoque em termos de categorias por meio da explicitação dos parâmetros da comparação, como resumiu Cécile Vigour<sup>43</sup>. A autora também expõe que, diferentemente da analogia ou da homologia, a comparação em Ciências Sociais é um processo, pelo qual não há “comparação impossível”, uma vez que é o trabalho do

<sup>43</sup> VIGOUR, 2005, p.7.

pesquisador que permitirá a construção de paralelos, conexões e confrontações entre os objetos<sup>44</sup>. Desta forma, tentaremos comparar os desenhos institucionais da seleção de funcionários públicos no Brasil e na França, tendo por parâmetros básicos: (1) a homologia de obrigações e expectativas em torno das habilidades e competências esperadas deles nos dois países; e (2) o fato de se tratar de processos seletivos particularizados pelo monopólio do Estado sobre a vida profissional dos seus “objetos”.

Além disto, ressaltamos que nossa abordagem pretende, ainda, se aproximar da noção antropológica de comparação. Conhecida como Antropologia Estrutural, houve uma tradição etnológica preocupada em descrever os atributos universais do espírito humano por meio da comparação por *semelhança*, como expresso no trabalho de Claude Lévi-Strauss (1962), no qual ele tenta chegar ao “pensamento selvagem”: o estado subjetivo de todo homem antes de ser “cultivado” ou “domesticado”, e não ao “pensamento dos selvagens”. Por outro lado, a Antropologia Social se valerá da comparação por *contraste*, onde se busca no estudo do outro um incremento no conhecimento de si. Esta postura de pesquisa cumpre um fundamental papel de *desnaturalização* da cultura ocidental – tirando-lhe a sua pretensa universalidade – por meio da etnografia de outras formas de constituição do saber e de práticas sociais, mostrando como são *nativas* as categorias encontradas nos mais diversos contextos.

Acrescente-se que a comparação antropológica permite mais particularmente que o conhecimento acerca do outro provoque o estranhamento de si, por meio da desnaturalização do nosso saber e das nossas práticas. No que toca particularmente à Antropologia do Direito, Roberto Kant de Lima (2008, p. 5) afirma que, na comparação, costuma-se ocultar sistematicamente a sociedade do observador, absorvendo como elemento valorativo-negativo toda reação ao não encontrar o “mesmo”. Assim, para além de não ter interesse na importação do “modelo” francês, pretendemos pôr em questão a seleção de funcionários públicos no Brasil simplesmente pela descrição do sentido institucional que os franceses dão aos elementos e às etapas deste processo por lá.

## 5.2 A “grande escola da República” e seu concurso

A França é um país que conta com 10% da sua população composta por funcionários públicos. Em relação à população economicamente ativa, este percentual se eleva a vinte 25%. Trata-se de um país onde o serviço público é forte estruturador do funcionamento da sociedade e tema levado bastante a sério desde o século XIX, tendo sido um dos temas mais discutidos pelos parlamentares na virada para o século XX; ainda, de um país onde a noção de “funcionalismo público” é perene nas pautas políticas e de mídia (ROUBAIN, 2010). Na França, o funcionário público e o agente político se distinguem sobretudo pelo seu meio de seleção: se os últimos são recrutados por sufrágio universal, os primeiros são recrutados por concurso público. Corolário da ideologia da meritocracia escolar, a

<sup>44</sup> *Idem*, p.8.

realização de provas e exames é extremamente presente na vida de todo francês, e não apenas daqueles que desejam se tornar funcionários públicos. No entanto, o progressivo avanço do recrutamento por concurso sobre as nomeações reais ou presidenciais marcou profundamente a consolidação da república de lá, e hoje é um forte paradigma da administração pública (SADRAN, 1977).

O primeiro ponto a ser levantado aqui é o de que o ingresso em qualquer órgão da Administração Pública francesa se dá mediante processos seletivos diferentes, mas que guardam algumas características comuns, o que garante o institucionalismo e a unicidade do recrutamento como um todo<sup>45</sup>. Basicamente, todo certame não precede a carreira, mas uma escola de formação profissional, bem como possui ao menos três portas: (1) uma voltada para recém-egressos dos sistemas de ensino (chamada “concurso externo”); (2) uma voltada para a mobilidade no seio do serviço público (chamada “concurso interno”); e (3) uma voltada para profissionais do mercado. Os magistrados<sup>46</sup> são recrutados e formados desta maneira, assim como os policiais<sup>47</sup>, os fiscais de renda<sup>48</sup>, os administradores locais<sup>49</sup> e os administradores centrais. Estes últimos, por serem formados na *École Nationale d’Administration*, conhecida pela sigla ENA, são chamados de “*énarques*”<sup>50</sup>.

Fundada em 1945, a ENA é uma das “*Grandes Écoles de la République*”, ao lado de outras instituições que, no imaginário francês, concentram a excelência, o prestígio, ou, ainda, a “nobreza do Estado” (BOURDIEU, 1989). Encarregada da formação dos quadros superiores da administração pública francesa, a ENA é tida como uma espécie de fábrica de elites, tendo formado três Presidentes da República, sete Primeiros-Ministros e vários Ministros e parlamentares. Fato é que a ENA não realiza seu trabalho sem forte crítica do meio acadêmico ou jornalístico, assim como conta com a ajuda de uma prestigiosa instituição de ensino: o *Institut d’Études Politiques de Paris*, também conhecido como “*SciencesPo-Paris*” (VINCENT, 1987). Assim, juntas, uma escola profissional e uma instituição de ensino superior operam uma sinergia que tem, na preparação para o certame de ingresso, na carreira seu amálgama fundamental. Esta preparação é um dos carros-chefe do ensino do *SciencesPo-Paris* que, no geral, é voltado para a formação de elites no setor privado ou mesmo em outras carreiras públicas, como a magistratura, claro que não sem arrancar duras críticas de professores das Faculdades de Direito (ANTONMATTEI; MAISTRE DU CHARBON, 2009).

Antes de prosseguir na análise do recrutamento na ENA propriamente dito, cabe mencionar dois pontos que diferenciam profundamente os certames na França e no Brasil:

45 Billand, ao tratar do recrutamento dos administradores locais na França, relaciona o pouco tempo que possui este concurso com seu baixo institucionalismo. (2010).

46 Sobre a *École Nationale de la Magistrature*, ver Fontainha: 2011

47 Sobre a *École Nationale de Police* ver Moreau de Bellaing: 2006.

48 Sobre o *Ministère de l’Economie, l’Industrie et l’Emploi*, ver Miel: 2008.

49 Sobre a função pública local francesa, ver Billand 2008.

50 Sobre o recrutamento e a formação na ENA ver Eymeri 2001.



1) **Preparação:** na França, o essencial da preparação para concursos é feito nas instituições de ensino médio ou superior, na sua maioria, públicas. No Brasil, o essencial da preparação é feito em instituições privadas, especializadas nesta atividade, que competem em um mercado absolutamente desregulado;

2) **Organização:** na França, a organização do essencial dos certames é de responsabilidade da escola profissional para a qual o processo está selecionando. No Brasil, a organização do certame é subcontratada à uma instituição altamente especializada na atividade de organizar certames.

Um conjunto de leis e decretos dispõe sobre a configuração geral do certame da ENA. Uma vez a cada ano, por meio de uma portaria ministerial, o Poder Executivo disciplina como se dará cada recrutamento para o ingresso na ENA. Esta portaria trata apenas da fixação do calendário, da nomeação do Presidente e dos membros da banca, do número de vagas, e de demais assuntos relativos a particularidades de cada certame. Antes de avançar para alguns pormenores deste certame, cabe salientar que, assim como a maioria das “portas de entrada” do serviço público francês, esta seleção é marcada profundamente pela ideologia acadêmica, sendo a meritocracia escolar o fundamento mais marcante dos certames na França. Três são suas grandes marcas: (1) a presença expressiva de professores nas bancas; (2) um maior interesse institucional pelo recrutamento de jovens recém-egressos do sistema de ensino; e (3) os métodos de avaliação, que quase sempre consistem em uma primeira fase de exames escritos, seguida de exames orais. É evidente que nossa abordagem tipológica não exclui, entretanto, que outras ideologias se façam presentes de forma menos marcante, como se verá.

No tocante às bancas examinadoras, elas são compostas por um triplo corpo: três professores universitários, dois administradores (internos da carreira) e três profissionais. Não necessariamente obedecendo a uma proporção exata, tradicionalmente, busca-se chegar muito perto de um equilíbrio quantitativo entre os três. Em relação aos certames no Brasil, chama a atenção a ausência de profissionais especializados em recrutamento na banca, bem como o fato de que os *paesanos*, internos da carreira, aqueles que estão recrutando seus futuros colegas, são minoria. Com relação aos professores universitários, cabe mencionar que as universidades e liceus reputados na França, em sua imensa maioria, são públicos, e que os cargos públicos são todos de dedicação exclusiva. Também contrasta com o Brasil o fato de que jamais um professor acumularia o cargo público de administrador. Geralmente, estes professores estão ligados aos Institutos de Estudos Políticos ou aos departamentos de Ciência Política das Faculdades de Letras ou de Direito. No entanto, nada impede – e não é rara – a presença de juristas, sociólogos ou historiadores na banca. Os administradores comumente são escolhidos dentre os mais experientes e, dentre eles, normalmente o mais antigo na carreira será o Presidente da banca examinadora. Dentre os profissionais, que se designam por esta palavra dado o fato de atuarem no setor privado, geralmente são chamados jornalistas, contadores, administradores, articulistas, consultores ou psicólogos. Dada a forma acadêmica da



seleção, pode-se imaginar a primazia professoral na interação cotidiana necessária à correção das provas e produção das notas, vista a familiaridade com o trabalho de avaliação acadêmica de performance. No certame da magistratura francesa, esta primazia já foi demonstrada (FONTAINHA, 2009).

Um outro aspecto interessante da seleção é que, na verdade, não se trata de *um* certame, mas de *três*. Bastante comum no recrutamento das carreiras de nível superior na França, a presença objetiva de três ideologias de recrutamento em um só processo de seleção é também uma marca da ENA. Trata-se de três processos de seleção distintos, mas com o mesmo calendário e com a mesma banca. Todos os anos, a portaria de abertura do certame estipula quantas vagas haverá para cada um deles e os inscritos apenas podem concorrer em um. Como expressão mais pura da ideologia acadêmica, temos o **concurso externo**, voltado para jovens recém diplomados no sistema de ensino. Expressando a ideologia burocrática, temos o **concurso interno**, voltado para funcionários públicos com tempo de exercício em outras carreiras de nível superior. Por fim, expressando a ideologia profissional, temos o **terceiro concurso**, voltado para profissionais com experiência no mercado, na política ou no terceiro setor.

Esta arquitetura de recrutamento é fruto de uma progressiva disputa pela oxigenação dos grandes corpos profissionais do Estado Francês. A possibilidade de um recrutamento plural no Brasil é bastante remota, porém, como já vimos, o provimento em cargos públicos por ascensão era previsto no inciso III da Lei nº 8.112/90. Contudo, o Supremo Tribunal Federal considerou tal possibilidade de ingresso no serviço público como inconstitucional. No mesmo sentido, considerou outras modalidades de movimentação – entre cargos – como inconstitucionais. O ponto central é que o STF consignou que não são possíveis algumas movimentações entre cargos efetivos, pelo princípio da necessidade de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal). Deste modo, definiu que a passagem de um cargo efetivo para outro somente pode ocorrer dentro da própria carreira na forma, por exemplo, de promoção. O precedente foi a ADIN 231/DF, julgada em 1992, e foi reiterado várias vezes. O art. 18 da Lei nº 9.527/97, derivado da conversão da Medida Provisória nº 1.595-14/97, revogou expressamente estes dispositivos. Desta forma, seria muito difícil propor um novo marco legislativo para o Brasil no qual houvesse, por exemplo, a possibilidade de um Procurador Federal com cinco anos de experiência concorrer ao Itamaraty, ou de um consultor de finanças com dez anos de experiência concorrer ao MP. Ambos teriam que parar suas atividades e dedicar um bom tempo à preparação nos cursinhos. Este é apenas mais um aspecto da comparação com a França que faz ressaltar que a expressão brasileira da ideologia concurseira produz externalizações extremamente prejudiciais à Administração Pública, tanto em termos de recursos financeiros quanto humanos.

Retomando a análise do certame da ENA, cumpre agora avançar para a forma como cada uma destas ideologias se objetiva na seleção: os dossiês de candidatura. Muitas são as marcas pelas quais um membro de banca pode melhor conhecer um candidato por meio dos documentos que este anexa ao seu dossiê, sobretudo nas provas orais. A



marca mais tradicionalmente reconhecida como legitimadora de candidaturas-modelo é o diploma escolar ou universitário. Já se afirmou que a estabilidade do modelo francês de seleção de elites vem justamente da “tirania do diploma inicial” (BAUER; BERTIN-MUROT, 1995), assim como já se demonstrou o peso fundamental deste documento na seleção da magistratura francesa (FONTAINHA, 2010). No certame da ENA não é diferente, com a ressalva que, no concurso interno, os membros da banca contam também com processo funcional do candidato, e, no terceiro concurso, com seu portfólio.

No tocante às provas em si, os certames da ENA apresentam alguns nuances entre as diferentes modalidades que merecem algum detalhe. Para tanto, os compilamos na tabela abaixo<sup>51</sup>:

	CONCURSO EXTERNO	CONCURSO INTERNO	TERCEIRO CONCURSO
Requisitos para a inscrição (primeira fase)	Diploma atestando, ao menos, três anos de formação universitária	Comprovação de, ao menos, quatro anos de exercício efetivo no Serviço Público	Comprovação de, ao menos, oito anos de exercício efetivo de atividades profissionais, eletivas ou associativas
3 provas escritas (primeira fase)	Composições de Direito Público, Economia e Cultura Geral	Pareceres redigidos a partir de Dossiês de Direito Público, Economia, e Questões Sociais ou Europeias	Pareceres redigidos a partir de Dossiês de Direito Público, Economia, e Questões Sociais ou Europeias
Uma redação (primeira fase)	Parecer redigido a partir de um dossiê de Questões Sociais ou Europeias	Redação em Cultura Geral baseada em um dossiê	Redação em Cultura Geral baseada em um dossiê
Prova adicional (primeira fase)	Redação adicional entre 25 matérias à escolha do candidato	Prova de memorial de valorização da experiência profissional de Administração Descentralizada, das Coletividades Territoriais, dos Estabelecimentos Públicos ou do Sistema Educativo	Prova de memorial de valorização da experiência profissional de Sociologia das Organizações, Administração de Empresas, Gestão Pública ou Relações Sociais

51 Informações extraídas da publicação intitulada “*Devenir Haut Fonctionnaire*”, editada pela própria ENA.

Provas orais (segunda fase)	Finanças Públicas, Relações Internacionais, Questões Sociais ou Europeias, Língua Estrangeira e Cultura Geral (personalidade e motivação)	Finanças Públicas, Relações Internacionais, Questões Sociais ou Europeias, Língua Estrangeira e Cultura Geral (personalidade e motivação)	Relações Internacionais, Questões Sociais ou Europeias, Língua Estrangeira e Cultura Geral (personalidade e motivação)
Exame físico (segunda fase)	Obrigatório	Obrigatório	Facultativo

De uma forma geral, a primeira observação que se pode fazer é a total inexistência de provas de múltipla escolha. Em segundo lugar, nota-se a multidisciplinaridade, somada ao fato de haver opções entre as disciplinas, o que opera a institucionalização da relação entre as estratégias e as competências dos candidatos: seu interesse e sua margem de manobra para fabricar competências de véspera é drasticamente reduzido. O exame físico, que opera verdadeiro dogma nos certames franceses, possui um peso reduzido e não é obrigatório no terceiro concurso. Por fim, chama a atenção igualmente a presença da prova oral de língua estrangeira, o que força a multidisciplinaridade na banca e na preparação, uma vez que é possível vislumbrar um mercado de ensino instrumental de línguas, mas não de “idiomas para concursos”.

Cumpramos esclarecer o papel de uma disciplina presente nas provas escritas e orais, a Cultura Geral. Sem programa – e, por isso, de impensável aplicabilidade no Brasil – esta disciplina não tem o papel apenas de testar o conhecimento do candidato sobre atualidades, entretenimento ou história. Tanto na etapa escrita quanto na oral, o que está em jogo é a capacidade de adaptação da opinião ao modo de pensar e ao método de escrever e se expressar esperado pela instituição (BERRIER, 1991). Na etapa oral, as provas de Cultura Geral são chamadas de provas de “personalidade e motivação”. A ideologia concurreira, presa a falsas objetividades, não deixaria de lançar seu repúdio a este tipo de exame, por sua pretensa subjetividade. Entretanto, já foi demonstrado, por meio do estudo dos relatórios de banca de três diferentes concursos – Administração, Magistratura e Estado Maior das Forças Armadas –, que, se existe um sentido institucional nas seleções das elites burocráticas na França, ele vem das provas de Cultura Geral (OGER, 2002).

A arquitetura dos concursos é pensada levando em conta essa importância e isto se reflete no peso maior dado às provas de Cultura Geral, particularmente à oral. Quanto mais prestigioso o concurso, mais temida sua última prova, conhecida como “Grande Oral”; a única realizada num grande auditório, lotado de futuros candidatos. Ainda assim, o que impressiona é a centralidade no método de exposição dos argumentos, que opera como o foco da avaliação e, portanto, da preparação (JACQUEMELLE, 2005).

Algo não muito diferente ocorre nas provas escritas, o que as diferencia bastante das famosas “provas abertas” do Brasil. Assim como nas provas orais, inclusive as de Cultura

Geral, o candidato é confrontado com um dossiê (uma lista de documentos oficiais), um texto (uma matéria de jornal, por exemplo) ou um tema (uma frase curta), ou seja, ele sempre reage. O foco da preparação e da correção não é, entretanto, o estudo da disciplina em questão, ela é assumida como uma aquisição prévia. O foco é o método. Desta forma, a preparação é realizada de forma não muito diferente em seleções variadas, como a da administração central ou local, da magistratura ou da polícia (GUÉDON; LABORDE, 2002). Cabe salientar que, apesar da primazia acadêmica no concurso, as diferentes formas de prova escrita remetem também a outras ideologias, como a burocrática ou a profissional.

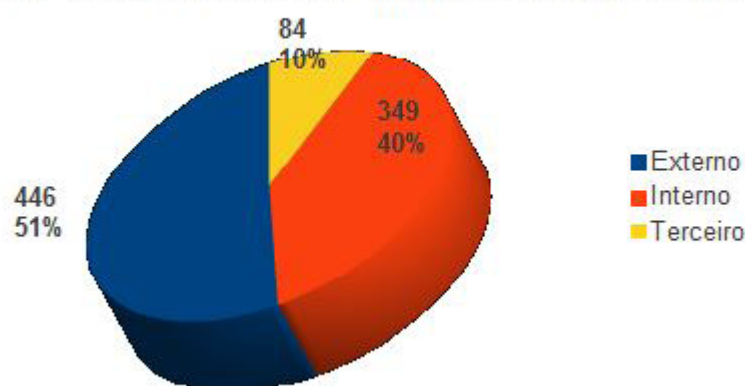
O que queremos dizer aqui é que o aspecto concursário é relativamente ausente nesta seleção, uma vez que as provas ou são muito similares com as avaliações do sistema de ensino ou com aspectos do trabalho cotidiano da futura carreira. Podemos observar que, além das tradicionais redações ou composições, que em nada se parecem com respostas discursivas curtas às variadas questões, temos a redação de pareceres, notas de síntese e memoriais de valorização da trajetória profissional.

### 5.3 Alguns números sobre os três concursos

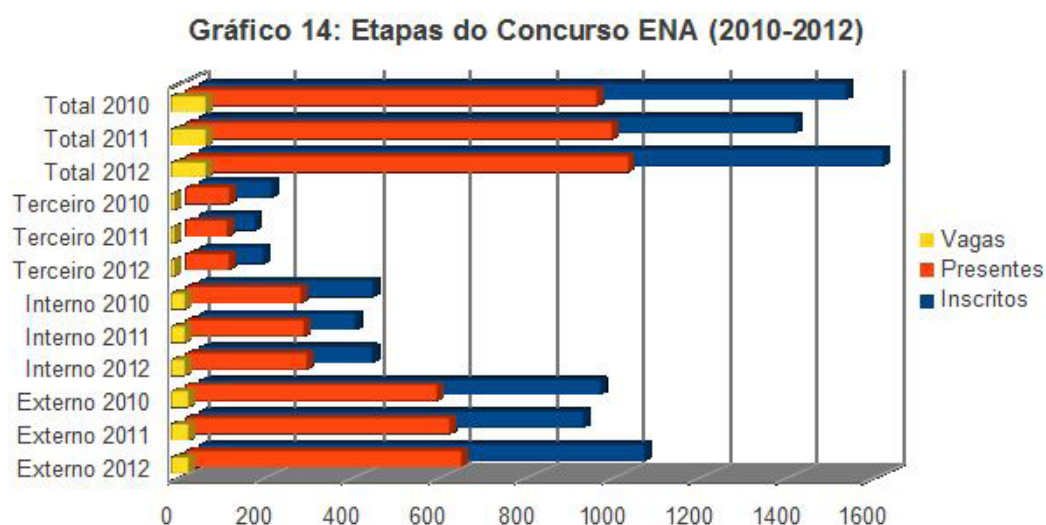
Finalmente, cabe trazer alguns dados sobre o estado recente do recrutamento na ENA. O projeto institucional deste certame, apesar de plural, faz sua primazia acadêmica também ser sentida na quantidade de vagas abertas a cada uma das “portas”.

O projeto da escola é agregar, em maioria, jovens egressos da universidade, com grande abertura também à mobilidade no seio do serviço público, mas sendo minoritário o recrutamento de profissionais do mercado. Um modelo aparentemente rígido, mas, se comparado ao brasileiro, ainda assim se torna o corolário da flexibilidade no recrutamento de servidores públicos. Observemos abaixo o resultado consolidado destes dez anos de certames na ENA, que confirma o que acabamos de afirmar:

**Gráfico 13: Recrutamento ENA por entrada (2002-2011)**

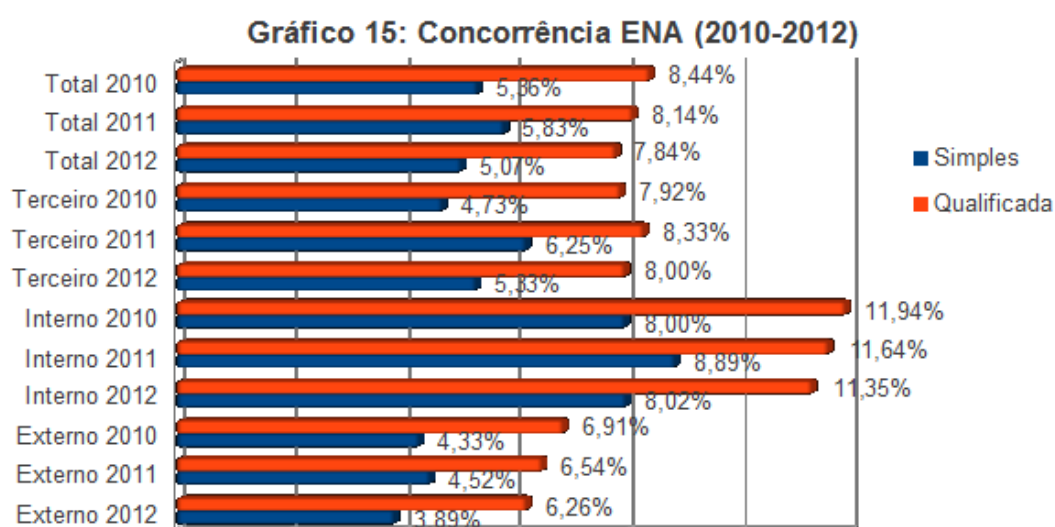


Outro ponto interessante – e que não é característico apenas ao certame da ENA – é como os franceses objetivam a noção de “vocação” ou “aptidão” ao ingresso em determinada carreira: cada candidato tem direito a apenas três tentativas. Após três reprovações, o projeto institucional republicano francês considera que aquele candidato não é aproveitável para a carreira, e fecha definitivamente o acesso. Algo difícil de se vislumbrar no Brasil, onde, além de pouco relevantes para a seleção e para as habilidades e atribuições, o certame é pensado em termos de direitos dos candidatos, e não em interesses e necessidades da Administração Pública. Os efeitos deste projeto institucional são impressionantes e têm por principal reflexo o absenteísmo dos candidatos, que *podem se inscrever* quantas vezes quiserem no certame, pois é necessário comparecer a uma das provas para o cômputo de uma das três chances. O gráfico abaixo deixa claro o impacto de mais de 30% de disparidade entre candidatos inscritos e presentes em todas as modalidades, entre 2010 e 2012:



O potencial organizador e racionalizador de tal projeto institucional é enorme. De início, inviabiliza-se a prática, comum no Brasil, de prestar o certame como uma espécie de teste, o que poderíamos chamar – jocosamente – de abuso de direito de inscrição. Para os franceses, ressalvadas as proporções populacionais, é incompreensível um certame com um milhão de candidatos, como foi o caso do concurso para Analista do INSS de 2012. Esta medida opera uma pré-seleção qualitativa em enorme benefício para a administração, que fica livre de investir enormes recursos dedicados a candidatos que sequer se julgam preparados, e ainda correr o risco da eventualidade de um destes vir a ser aprovado. Esta medida de fato divide a responsabilidade entre o candidato e a administração. A diferença fundamental que se põe aqui é a contrapartida da assunção desta responsabilidade exclusivamente pelo Estado no Brasil: a taxa de inscrição. Ela inexistente na França, por razões ligadas à equidade e à democracia, no Brasil já pudemos demonstrar seu papel de anteparo social, além da especulação que se pode fazer em torno da sua finalidade de geradora de receita.

Uma hipótese a ser formulada sobre este ponto é a de que a ideologia concurseira serve para fins de mercado. Um enorme contingente de candidatos alimenta não apenas as entidades organizadoras, mas, sobretudo, os cursinhos que, por vezes, são organizados no seio mesmo de instituições públicas que, nesta frente de atuação, concorrem livremente neste mercado desregulado. Por fim, cabe demonstrar o impacto desta medida na concorrência. Outro dogma da ideologia concurseira é o de que é a relação candidato/vaga que produz o mérito, sem a conta qualitativa do enorme contingente de candidatos participando da seleção fora de quaisquer condições de competição. No certame ENA, a queda de concorrência quantitativa é drástica quando comparamos a razão entre o número de empossados e o número de inscritos (concorrência simples), e a razão entre o número de empossados e o número de presentes (concorrência qualificada):



Por lá, a lógica se inverte: menos quantidade é mais qualidade.

Assim, procuramos desenvolver, neste tópico, uma série de considerações sobre o certame da ENA que nos fazem refletir sobre o mundo dos concursos por aqui. De uma forma geral, ficou demonstrado como acontece um certame que prima pela ideologia acadêmica, mas, desde o seu projeto institucional, é aberto à pluralidade burocrática, profissional e até mesmo concurseira. Tratar as “ideologias do concurso” como tipos ideais nos leva a querer observar qual a dinâmica dominante de uma cultura de seleção. Certamente aspectos profissionais, burocráticos e acadêmicos estão presentes nos concursos brasileiros. No entanto, nosso modelo é de primazia radicalmente concurseira. Nosso argumento é o de que esta primazia ocorre em prejuízo profundo para a Administração Pública, tanto de recursos financeiros quanto humanos, motivo pelo qual cremos ser necessária uma reformulação do projeto institucional do recrutamento dos quadros no serviço público, que passaremos a expor a seguir.

## 6. Conclusão

Em guisa de conclusão, pudemos demonstrar como os concursos brasileiros são organizados a partir de uma ideologia concurseira. Pudemos levantar alguns pontos importantes a respeito desta temática no Brasil.

A revisão da literatura aponta que existe uma bibliografia extensa sobre o perfil dos funcionários públicos Federais produzida pelo Ipea. No entanto, há uma escassez flagrante no tocante aos concursos públicos Federais. Em relação aos objetos das pesquisas, constatamos que as mesmas se debruçam sobre a preparação para o concurso, a produção do edital, a realização do certame e, por fim, as etapas de contratação, ou nomeação e posse dos candidatos.

As pesquisas procuram compreender diferentes aspectos. Já existe um número importante de teses, dissertações e artigos sobre concursos públicos dentre as seguintes disciplinas: Administração, Saúde, Políticas Públicas, Sociologia, Letras, Educação, Direito, Psicologia, Contabilidade e Finanças.

Deste modo, percebemos que as abordagens buscam focalizar momentos específicos da organização social dos concursos públicos. Há um ponto específico que interessa particularmente na nossa abordagem, que é a reflexão sobre os editais. As pesquisas atuais os analisam em termos jurídicos ao tomá-los como um instrumento normativo de organização das etapas do concurso, permitindo — do ponto de vista dos juristas — refletir sobre as formas de controle judicial do certame. No entanto, esta abordagem reduz o edital à expressão de regras de organização, sem vislumbrar o que elas representam em termos de construção social das expectativas dos diferentes atores sociais envolvidos no concurso.

Assim, a análise dos elementos dos editais foi realizada para compreendê-los globalmente. Nosso objetivo foi entender o que estes diferentes *projetos institucionais* podem nos ensinar sobre a organização do concurso. Por este motivo, os gráficos expressam sempre os elementos constantes dos editais. As mudanças durante o período selecionado (2001 a 2010) refletem um padrão, isto é, uma ideologia que produz esta organização dos concursos. Assim, procuramos demonstrar, por meio dos diferentes gráficos, o quanto esta ideologia está presente na forma de constituir tais projetos.

O modelo legislativo é baseado em um tipo ideal que – a partir do nossa comparação – esgotou a sua capacidade de produzir o fim ao qual se destina: selecionar os candidatos mais aptos ao desempenho de determinadas funções públicas. Em síntese, o problema da seleção e do recrutamento de servidores não será resolvido pelo melhor detalhamento normativo do que seja uma prova de múltipla escolha. Serão novas práticas de concurso, compatíveis com o marco jurídico, que poderão alterar a situação.



Os dados quantitativos demonstram em que medida a ideologia concurseira explica a organização social dos concursos, que se orienta para si, e não para o projeto institucional. Isto é perceptível diante da concentração de concursos em torno de algumas entidades, bem como na própria organização dos elementos do certame, que não são padronizados em todos os concursos. Mas que obedecem a uma lógica de organização. Além disto, as diferentes fases dos concursos e as relações com as remunerações oferecidas pelos editais fazem deles uma finalidade em si e não um meio para a seleção dos candidatos.

Somado a isto, há uma disputa bastante real quanto à autorização para realização de concurso público em que prevalecem, à primeira vista, os critérios de necessidade que são estabelecidos pelo MP. Parte da equipe técnica dos órgãos faz um grande esforço de demonstração de sua realidade e das necessidades com que convivem, mas há também, inegavelmente, uma equipe política dos órgãos que também atua.

As entrevistas nos permitiram compreender a visão dos gestores públicos que pensam e tornam o concurso público viável. A partir delas, pudemos levantar o procedimento que antecede o certame e também onde estão alguns dos problemas que precisam ser superados, por meio de um estudo de caso.

A perspectiva comparada nos permitiu ressaltar os contrastes entre os modelos brasileiro e francês, contrariamente aos estudos jurídicos que comparam pela semelhança. Esta metodologia permitiu demonstrar o quanto as ideologias do concurso são diferentes e, por este motivo, as seleções brasileiras têm uma orientação própria, que denominamos de ideologia concurseira. Ao tratar as “ideologias do concurso” como tipos ideais, pudemos observar as dinâmicas dominantes de uma cultura de seleção. Certamente aspectos profissionais, burocráticos e acadêmicos estão presentes nos concursos brasileiros, assim como aspectos concurseiros estão presentes nos concursos na França. No entanto, nosso modelo é de primazia radicalmente concurseira.

O tema dos certames é muito relevante para ter sido um objeto de pesquisa tão pouco apreciado, seja no campo dos estudos jurídicos estritos, seja pela Sociologia do Direito. Visualizamos algumas linhas de pesquisa futuras que podem – e, em nossa opinião, devem – ser derivadas deste diagnóstico. A primeira diz respeito à avaliação dos conteúdos programáticos demandados. Trata-se de um claro exercício de apreciação qualitativa. A maneira mais simples é contar a ocorrência de temas, fixados em um léxico. A partir da quantidade de repetições, seria possível ter uma ideia dos assuntos demandados em quais certames e da sua pertinência para os cargos. É sempre relevante a ressalva de que a pesquisa diagnosticou a inexistência de aferições referenciadas diretamente às habilidades. Se o núcleo duro da avaliação na ideologia concurseira é a quantidade de conhecimentos, torna-se relevante uma apreciação fina sobre eles.

O segundo tema para pesquisa futura diz respeito à interação entre o Poder Judiciário, as entidades organizadoras e, principalmente, as bancas. A jurisprudência dominante



destaca a impossibilidade de que as bancas sejam substituídas por magistrados e alterem a interpretação dos resultados e, conseqüentemente, as correções. Todavia, há exceções jurisprudenciais para o caso de haver idiosincrasias. Seria interessante um levantamento nacional nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, além do STF e do STJ, para identificar e descrever em fichas-padrão os casos de interveniência. O ideal seria verificar o total e o percentual de casos de restrição à intervenção em cotejo aos casos de abstenção interventiva. Depois, o estudo deveria evoluir para a apreciação qualitativa de cada caso, com uma descrição das provas e dos certames.

Outro estudo importante deveria versar sobre as entidades organizadoras de certames. O nosso foco foi dirigido às entidades líderes deste mercado, já que levantou dados sobre certames de larga escala e difusão nacional. Todavia, existem entidades que realizam certames menores, como diversas fundações de Universidades públicas e mesmo empresas de menor porte. Quais são? O que pensam os seus gestores sobre os certames? Há uma lacuna na literatura sobre o tema.

Por fim, o último tema de relevo diz respeito ao elemento oculto da presente pesquisa: os concurseiros em seu “habitat natural” de reprodução ideológica. Os cursinhos preparatórios estão a merecer um mapeamento extensivo e estudos qualitativos. Não é possível precisar quantos cursinhos existem. Não há controle, não há conhecimento. Estas entidades funcionam na margem do sistema de Educação formal, apesar de muitas postularem credenciamento no Ministério da Educação para ofertar uma diplomação concurseira na forma de certificados de especialista. Assim, é oferecido ao concurseiro um produto “dois em um”: o curso e um diploma para ganhar alguns pontos na aferição de títulos e na contagem de tempo de experiência profissional. A realização de estudos qualitativos e quantitativos futuros será importante para apreciar a hipótese de uma ideologia concurseira e o seu funcionamento.

Finalizamos esperando não ter relativizado o imenso avanço que significou para o País a racionalização da contratação de funcionários públicos por meio de concursos. No entanto, cremos ter também evidenciado a crise de um modelo, o que pede superação. Da crise, não do modelo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Pedro Vieira. A nova lei da AGU: república e democracia. **Valor Econômico**, São Paulo, p. A12, 7 jan. 2013.

ALBRECHT, P. A. T.; KRAWULSKI, E. Concurseiros e a busca por um emprego estável: reflexões sobre os motivos de ingresso no serviço público. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 211–226, 1 dez. 2011.

AMANCIO, L. F. dos S. **O concurso público no processo de profissionalização docente: análise dos concursos realizados pela Prefeitura do Município de São Paulo (2004 e 2007) e perfil dos professores de história aprovados**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

ANTONMATTEI, Paul-Henry; MAISTRE DU CHAMBON, Patrick. Formation des avocats, la colère des juristes. **Le Monde**, Paris, p. 20, 23 maio 2007.

ARROW, Kenneth; BOWLES, Samuel; DURLAUF, Steven (dir.). **Meritocracy and economic inequality**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

AUTIN, Jean-Louis; RIBOT, Catherine. **Droit administratif général**, Paris: Lexis-Nexis/Litec, 2004.

BATISTA, A. S. **Imagens do professor de língua portuguesa em concursos públicos da Grande São Paulo**. São Paulo: USP, 2011.

BAUDELLOT, Christian; ESTABLET, Roger. **L'école capitaliste en France**. Paris: Maspero, 1971.

\_\_\_\_\_. **Les filles et les garçons dans la compétition scolaire**. Paris: Données Sociales, 1990.

BAUER, Michel; BERTIN-MOURROT, Bénédicte. La tyrannie du diplôme initial et la circulation des élites: la stabilité du modèle français. In: SULEIMAN, Ezra; MENDRAS, Henry (dir.). **Le recrutement des élites en Europe**. Paris: La Découverte, 1995.

BERRIER, Astrid. Évaluer à l'oral: quelles questions? **The French Educational Review**, v. 64, n. 3, 1991.

BILLAND, Émilie. Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale: une institutionnalisation inachevée. **Revue Sociologie du Travail**, Paris, v. 52, n. 2, 2010.

\_\_\_\_\_. **Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local:** années 1970 - années 2000. 2008. 781 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2008.

BOUDON, Raymond. **L'inégalité des chances:** La mobilité sociale dans les sociétés industrielles. Paris: Armand Colin, 1979.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **Les héritiers.** Paris: Minuit, 1964.

\_\_\_\_\_. **La reproduction.** Paris: Minuit, 1970.

BOURDIEU, Pierre. **La noblesse d'état:** grandes écoles et esprit de corps. Paris: Minuit, 1989.

CARNEIRO, M. A. da S. **Concurso público enquanto instrumento de exercício da cidadania:** análise-crítica da experiência da reestruturação das carreiras exclusivas de Estado no Fisco da Bahia. Salvador: Universidade Católica de Salvador, 2011.

CARRO, R. A. L. **Caracterização do perfil dos candidatos ao Concurso de Residência Médica do Sistema Único de Saúde, no período de 1999 a 2004.** São Paulo: USP, 2007.

CASTELAR, I.; FERREIRA, R. T.; SOARES, I.; VELOSO, A. W. A. Uma análise dos determinantes de desempenho em concurso público. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 14, n.1, p. 81-98, 2010.

CICOUREL, Aaron V; KITSUSE, John. **The educational decision-makers.** Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1963.

CICOUREL, Aaron V. Some basic theoretical issues in the child's performance in testing and classroom settings. In: \_\_\_\_\_. **Language use and school performance.** New York: Academic Press, 1974.

COSTA, J. C. da. **Dos concursos públicos e da política de recrutamento de professores do ensino fundamental I, no município de São Paulo.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2010.

CUNHA, E. M. **Concurso Público:** visão jurisprudencial. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1999.

DESCARDECI, M. A. A. de S. **O Concurso Público:** um evento de letramento em exame. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1992.

DOUGLAS, W. **Palavra para os concurseiros amadores.** 5 jan 2013.



DURU-BELLAT, Anne. **L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie.** Paris: La République des Idées\Seuil, 2006.

\_\_\_\_\_. **Le mérite contre la justice.** Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

DURKHEIM, Émile. **L'Éducation Morale.** Paris: Félix Alcan, 1938.

\_\_\_\_\_. **Educação e Sociologia.** São Paulo: Melhoramentos, 1973.

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION. **Rapport Annuel.** Strasbourg: École Nationale d'Administration, 2011.

\_\_\_\_\_. **Devenir Haut Fonctionnaire.** Strasbourg: [s.n.], 2013.

EWICK, P.; SILBEY, S. S. **The common place of law: stories from everyday life.** Chicago: University of Chicago Press, 1998.

EYMERI, Jean-Michel. **La fabrique des énarques.** Paris: Economica, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 2 v. Porto Alegre: Globo, 1977.

FLAUZINO, D. P.; BORGES-ANDRADE, J. E. Comprometimento de servidores públicos e alcance de missões organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 253-273, abr 2008.

FONTAINHA, Fernando de Castro. **Les (en)jeux du concours: une analyse interactionniste du recrutement à l'École nationale de la magistrature.** Sarrebruck: Éditions Universitaires Européennes, 2011.

\_\_\_\_\_. O perfil do aluno da EMERJ: Um estudo sobre 'concursandos'. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 7-31, 2011a.

\_\_\_\_\_. The French judicial public competitive examination, the candidates and their files: construction and self-construction in non-face-to-face interaction. **New Cultural Frontiers**, v. 1, n. 1, 2010.

\_\_\_\_\_. Work division, domination, and solidarity in French law field: scholars, judges, and the National Judicial School's public contest oral exam. In: SERAFIMOVA, Maria; HUNT, Stephen; MARINOV, Mario (dir). **Sociology and Law: the 150th anniversary of Emile Durkheim.** Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2009.

GOLDTHORPE, John. The Myth of Education-Based Meritocracy. **New Economy**, v. 4, n.



10, 2003.

\_\_\_\_\_. Problems of Meritocracy. In: ERIKSON, Robert; JONSSON, Jan. **Can education be equalized?**. Boulder: Westview Press, 1996.

GOMES, L. R. **Políticas de Seleção de Professores**: Estudo Sobre os Concursos Públicos para Movimentos de Cargo de Professor I da Rede Estadual Paulista na Década. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1998.

GUÉDON, Jean-François; LABORDE, Françoise. **Dissertation et commentaires de textes**: 22 corrigés d'épreuves officielles, tous examens et concours, universités, grandes écoles, concours administratifs A et B, tous les grands sujets ENA, ENM, IRA, Police Nationale. Paris: Éditions d'Organisation, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2005.

JACQUEMELLE, Guy. **Le Grand Oral de l'ENA**. Paris: Les Éditions de Mécène, 2005.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o sistema representativo no Brasil** São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **La pensée sauvage**. Paris: Plon, 1962.

LIMA, Roberto Kant de. Por uma Antropologia do Direito, no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de Antropologia e de Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MACHADO JÚNIOR, A. **Controle Jurisdicional nos Concursos Públicos**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006.

MANCINI, A. P. G. **Concursos Públicos para Admissão de Professores no Município da Corte**: 1876-1886. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul, 1999.

MARTINO, A. S. de. **Coerência e coesão na interpretação de textos em provas de concursos públicos**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2008.

MEHAN, Hugh; VILLANUEVA, Irene; HUBBARD, Lea; LINTZ, Angela. **Constructing school success**: the consequences of untracking low-achievement students. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MEHAN, Hugh. Accomplishing classroom lessons. In: CICOUREL, Aaron et al. **Language use and school performance**. New York: Academic Press, 1974.



\_\_\_\_\_. Structuring School Structure. **Harvard Educational Review**. v. 48, n. 1, 1978.

\_\_\_\_\_. **The competent student**. Austin: Southwest Educational Development Laboratory, 1979. (Sociolinguistic working paper, 61)

\_\_\_\_\_. **Learning lessons: the social organization of classroom instruction**. Cambridge: Harvard University Press, 1979a.

\_\_\_\_\_. Understanding inequality in schools: the contribution of interpretive studies. **Sociology of Education**, New York, v. 65, n. 1, 1992.

MEIRELLES, D. R. S. **Cursos Jurídicos Preparatórios**: Espaço de formação profissional, reflexo de deformação do ensino ou reprodução de ideais corporativos? Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2002.

MIEL, Morgane. **Bercy**: la cité des femmes. Paris: Madame Figaro, 2008.

MINGAT, Alain. Expliquer la variété des acquisitions au cours préparatoire : les rôles de l'enfant, la famille et l'école. **Revue Française de Pédagogie**, Lyon, v. 1, n. 95, 1991.

MOREAU DE BELLAING, Cédric. **La police dans l'Etat de droit** : les dispositifs de formation initiale et de contrôle interne de la police nationale dans la France contemporaine. 667 f., 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Institut d'Études Politiques de Paris, 2006.

NUNES, P. Conflitos de interesse: reflexões ao regime do pós-emprego público. **Economia Global e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 137–157, set 2010.

OLIVEIRA, A. C. **O ingresso das pessoas com deficiência no serviço público**: alcances e limites do processo educativo. Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2006.

OGER, Claire. **Candidats-modèles, cultures et méthodes**: l'épreuve de culture générale dans trois concours de sélection des élites de la fonction publique (École de Guerre \ Cours Supérieur d'État-Major, École Nationale d'Administration, École Nationale de la Magistrature). Analyse de discours des rapports de jurys. Tese: Linguística: Universidade de Paris XII, 2002.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, mar 2005.

PEREIRA Júnior, Jossé Torres. Art. 37, incisos e parágrafos. In: BONAVIDES, Paulo (org.); MIRANDA, Jorge (org.); MOURA AGRA, Walber (org.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2009, p. 738.



PUPPO LUZ, L. DEL; SILVA, C. M. O exercício de estudar nos cursinhos destinados aos concursos públicos. **Fractal: Revista de Psicologia**, Niterói, v. 20, n. 1, p. 285–304, 2008.

ROUBAIN, Luc. Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnalisme, 1877 – 1914. **Revue Française d'Administration Publique**, Paris, n. 135, v. 1, 2010.

RUTKOWSK, J. Qualidade no serviço público - um estudo de caso. **Gestão & Produção**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 284–297, 1998.

SADRAN, Pierre. Recrutement et sélection par concours dans l'administration française. **Revue Française d'Administration Publique**, Paris, v. 1, n. 1, 1977.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de; PEREIRA, D. M. V. G.; LOPES, J. E. DE G. Análise das habilidades cognitivas requeridas dos candidatos ao cargo de contador na Administração Pública Federal, utilizando-se indicadores fundamentados na visão da Taxonomia de Bloom. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 19, n. 46, p. 108–121, abr. 2008.

SCHEINGOLD, S. A. **The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change**. Michigan: University of Michigan Press, 2004.

SCHIRMER, M. S. D. A. **Da Investidura de Servidores Públicos**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2001.

SOUSA, A. R. de. **O Processo Administrativo do Concurso Público**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

SPIILKI, A.; TITTONI, J. O modo-indivíduo no serviço público: descartando ou descartável. **Psicologia & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 67–73, dez 2005.

THELOT, Claude. **Tel Père, Tel Fils ? Position Sociale Et Origine Familiale**. Paris: Dunod, 1982.

VIGOUR, Cécile. La comparaison dans les sciences sociales. Paris: la Découverte, 2005.

VINCENT, Gérard. **Sciences Po. Histoire d'une réussite**. Paris: Olivier Orban, 1987.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.). **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

\_\_\_\_\_. **Sobre a teoria das Ciências Sociais**. São Paulo: Moraes, 1991.

YOUNG, Michael. **The rise of the meritocracy**. London: Transaction Publishers, 1994.



VASCONCELOS, T. da S. **O acesso aos cargos, empregos e funções públicas e os princípios constitucionais na gestão pública brasileira.** Ijuí: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2006.

ZIMDARS, Anna. **Challenges to Meritocracy?:** A study of the social mechanisms in student selection and attainment at the University of Oxford. Tese (Doutorado em Sociologia) - University Oxford, 2007.

\_\_\_\_\_. Fairness and undergraduate admission: a qualitative exploration of admissions choices at the University of Oxford. **Oxford Review of Education.** v. 38, n. 3, 2010.

\_\_\_\_\_. The Competition for Pupillages at the Bar of England and Wales: 2000-2004, **Journal of Law and Society**, v. 28, n. 4, 2011.

## Apêndice - Uma proposta de marco legislativo para o Brasil

Segundo o **Ministério do Planejamento** foram contratados 151,2 mil servidores públicos por concurso durante o governo Lula contra 51,6 mil no governo FHC. A despesa média por servidor teve um crescimento real de 70% no período. Polícia Federal, Receita Federal, gestores públicos, diplomatas e várias outras carreiras foram reestruturadas e revalorizadas. É claro que isto não significa que o Estado não deva ser composto, sobretudo, por servidores concursados. Ou que o Estado não deva possuir uma estrutura bem remunerada e bem qualificada de servidores. A questão é que falta um debate sério sobre o papel desses servidores. Ou da relação desses servidores com a democracia. Os servidores concursados (...) devem estar cientes que têm que ter uma profunda lealdade tanto com a república quanto com a democracia.<sup>52</sup>

A tarefa da qual a equipe se incumbiu foi a de produzir uma pesquisa acerca dos certames no Brasil a partir dos editais. Isto significa que as propostas a seguir não são um resultado lógico ou evidente da pesquisa, elas partem do nosso ponto de vista da realidade que acabamos de descrever. Esta observação tem uma consequência importante, pois as propostas contêm intencionalidades que só existem enquanto discurso e não estão presentes na realidade empírica descrita.

Nosso compromisso profissional enquanto pesquisadores é com a comunidade de pesquisadores e com aquilo que anunciamos enquanto pesquisadores. Por isto, acreditamos que este apêndice não é um desdobramento lógico, ou uma consequência da pesquisa, mas nosso ponto de vista a respeito das políticas que devem organizar os certames em nosso País.

Isto significa que nós não acreditamos que nosso ponto de vista seja mais informado ou privilegiado para a consecução destas eventuais políticas. Nós acreditamos que as políticas de Estado são orientadas por posições expressadas por representantes das pessoas que os elegeram. Não fomos submetidos a nenhum tipo de escrutínio popular. Assim, não nos vemos autorizados a falar por ninguém, a não ser por nós mesmos.

Em uma democracia, as posições políticas são frutos de discussões públicas a respeito dos problemas públicos. Nossa intervenção não se pretende “melhor” do que as posições políticas existentes em função do lugar de onde as elaboramos, ou seja, a Academia. Nossa autoridade acadêmica repousa unicamente sobre a produção da pesquisa e de suas conclusões e, de modo algum, sobre estas propostas. Acreditamos ser esta, que é

<sup>52</sup> ABRAMOVAY, 2013, p. 12.





equivalente a qualquer outra que vise a orientar políticas públicas, mais uma contribuição para o debate público, uma vez que parte de nossas crenças a respeito do que é e deve ser a sociedade e o Estado.

**Nestetocante, é necessário mencionar o caráter inovador e profundamente progressista do Projeto Pensando o Direito, uma parceria SAL/MJ e PNUD, que, para esta temática, contou com o apoio, colaboração e profundo interesse do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Financiar equipes de instituições de ensino e pesquisa, por meio de chamada pública e ampla, para a elaboração de pesquisas de cunho empírico e aplicado é contribuir para a profissionalização da área de Direito no Brasil.**

No âmbito apresentado, um dos desafios que a chamada nos apresentou foi o de elaborar proposta de um novo marco normativo. Retomando o debate de alguns parágrafos acima, nos fizemos o seguinte questionamento: como fazer isto no quadro de uma pesquisa? Como fazer de forma a não tornar nosso trabalho uma consultoria institucional? Decidimos, assim, por meio de um conjunto de propostas que seguirão abaixo, expor nosso leitor ao choque que acomete todo o etnólogo que compara “seu” universo com um “outro”, tentando descrevê-los, desnaturalizando cada um dos dois por meio dos contrastes encontrados. Assim, é expondo as evidentes divergências entre a realidade brasileira e a francesa – nitidamente de tradição publicista, na qual prima o interesse geral sobre o particular – que decidimos estruturar um conjunto de proposições que reverteria drasticamente o que chamamos aqui de efeitos da *ideologia concurseira*.

Tal abordagem já passou por um importante “teste de impacto”. Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada publicamente no dia 22 de fevereiro de 2013 na Fundação Getulio Vargas de Brasília. Na intenção de divulgar o evento, enviamos um resumido **release** de imprensa para o periódico Correio Braziliense, de grande circulação local. A matéria que divulgava nosso evento desencadeou uma série de pedidos de informações e entrevistas. No mês que se seguiu, nossa pesquisa foi notícia nos seguintes veículos de imprensa: Jornal O Globo (nota na coluna de Ancelmo Góis), Revista ISTOÉ, Portal G1, Jornal O Estado de São Paulo (matéria e editorial), Jornal Extra, Jornal O Dia, Rádio CBN, TV Rede Brasil, Jornal Folha Dirigida (matéria e dois editoriais), Jornal Correio Braziliense (duas matérias e um editorial), Portal Conjur (três colunas), entre outros.

Este primeiro “teste de impacto” não evidencia apenas o interesse da imprensa pelo debate sobre a temática. Em uma série de fóruns virtuais onde ela é debatida por candidatos a concursos públicos<sup>53</sup>, percebemos uma fortíssima resistência por parte da imensa maioria dos que se manifestaram.

Sejam nos veículos tradicionais de mídia, sejam nos fóruns virtuais, uma percepção se destacou: o foco nas nossas propostas. Se elas servirem para chamar atenção para a

<sup>53</sup> Endereços eletrônicos como “sosconcurseiro.com”, “tempodeconcursos.com.br”, “papodeconcurseiro.com.br”, “questoesdeconcursos.com”, “forumconcurseiros.com.br” e “blogdosconcursos.com.br”, entre outros.

importância de se colocar em pauta esta temática, e mais: se ainda conseguirem provocar um choque reflexivo – cuja reação primeira é invariavelmente a rejeição – nos leitores, já cremos ter se cumprido um importantíssimo papel. Se, além disso, elas puderem também servir de subsídio para quaisquer agentes políticos brasileiros num eventual intuito de transformar democraticamente a nossa realidade, tanto melhor!

Uma última advertência: as propostas que se seguem devem ser lidas em bloco, pois as diferentes mudanças são constitutivas de nosso ponto de vista. Além disto, cada uma delas dá sentido à outra, de maneira que sua defesa só pode ser compreendida se for demonstrada em conjunto, e não separadamente.

## Uma necessária mudança de cultura jurídica em relação aos concursos

Apesar de existir um debate legislativo e judicial acerca dos concursos públicos, pode-se identificar que a maior necessidade de alteração está dirigida às práticas e não às leis vigentes. O modelo que vem sendo majoritariamente praticado é baseado em um tipo ideal que – a partir do nosso diagnóstico comparado – esgotou a sua capacidade de produzir o fim ao qual se destina: selecionar os candidatos mais aptos ao desempenho de determinadas funções públicas. Em síntese, o problema da seleção e do recrutamento de servidores não será resolvido pelo melhor detalhamento normativo do que seja uma prova de múltipla escolha. Serão novas práticas de certame, compatíveis com o marco jurídico, que poderão alterar a situação.

Feitas estas considerações iniciais, cabe dividir as recomendações normativas em três campos. O *primeiro campo* está relacionado ao aperfeiçoamento imediato do Decreto nº 6.944/2009, com recomendações simples e de fácil efetivação. O *segundo campo* está relacionado ao estudo da relação jurídica entre o candidato e o certame. É evidente que tal relação outorga direitos, que são gerais, aos candidatos, como a observância da isonomia. Porém, a história judicial recente demonstra que estes últimos vêm sendo aquinhoados com direitos em relação ao objeto do certame (provimento em vagas), bem como no tocante aos procedimentos dos certames (objetividade na avaliações e direito aos recursos). Por fim, no *terceiro campo*, será indicada a necessidade de se firmar modelos gerais de certames.

Resta claro que os dois projetos de lei avaliados trazem esta consideração ao debate. Todavia, eles incorrem no tipo de insuficiência presente no Decreto nº 6.944/2009. O certame é sempre pensado como um agregado de provas. Ele raramente é apreciado no escopo que está sendo traçado neste projeto de pesquisa: um meio completo para seleção de pessoal.



O ponto mais complexo em relação ao que foi exposto neste diagnóstico jurídico diz respeito aos direitos dos candidatos. É evidente que a Administração Pública não foi fundada com base na tradição da garantia de direitos. O professor Jean-Louis Autin, da Universidade de Montpellier I, sempre mencionava que o termo “administrado” é muito elucidativo do papel que a tradição administrativa atribui ao cidadão: a forma passiva de um verbo, ou seja, como algo sem direitos com o qual a Administração Pública lida. O cidadão é a razão para a funcionalidade da administração; mas não há a consolidação de que tal função exija a garantia de direitos. Vejamos:

O serviço público revela a dimensão social e coletiva da ação administrativa. O indivíduo não aparece diretamente, senão como beneficiário final das prestações fornecidas. Contudo, seu posicionamento no sistema administrativo não foi claramente definido. A determinação de seu lugar é eminentemente problemática. Um retorno às fontes impõe constatar, com a Declaração de 1789, que a pessoa humana se apresenta na dupla figura do homem nas suas relações privadas e do cidadão na esfera pública. Ou, se a cidadania é apreciada no prisma de dois elementos – a filiação ao grupo e a participação na definição da ordem jurídica – ela se exprime plenamente em meio a comunidade política. O homem não transpõe como cidadão no universo administrativo mesmo que a participação seja aceita. (...) O cidadão é uma ordem familiar no universo político, porém ausente na ordem administrativa. Outras figuras são utilizadas para qualificar a situação jurídica da pessoa na sua relação com a Administração que não estavam no horizonte da Declaração de 1789; elas excluem a expressão da cidadania – no duplo sentido da filiação e da participação previamente mencionadas –, mais elas podem ser colocadas como condições fundamentais do direito administrativo. Enquanto a figura do administrado inerente à função pública for antitética à figura do cidadão, a imagem do usuário de serviço público nos remeterá a uma imagem deformada da cidadania. (...) Confrontada tal situação, o administrado se encontra desamparado em face da Administração; porém, ele poderá agir judicialmente se a ação pública desconsidera os seus interesses legítimos ou ignora seus direitos fundamentais. O administrado se metamorfoseia em jurisdicionado, contudo com poucas chances de sucesso, pois em decorrência da era de ouro do poder público, no século XIX, as garantias jurisdicionais contra Estado pouco se desenvolveram.<sup>54</sup>

Com a Constituição Federal de 1988 e os seus intérpretes, tal cenário vem sendo alterado. A jurisprudência nos concursos públicos é elucidativa neste sentido. O candidato vem sendo percebido como um cidadão portador de direitos em face da Administração Pública e das entidades organizadores de certames. Parece razoável que este rol de direitos seja regrado e definido, não somente para universalizar direitos que já são observados no

54 AUTIN; RIBOT, 2004, p. 237-238.



âmbito da União e nas práticas administrativas, bem como para divulgá-los e transformá-los em práticas correntes nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desta forma, consideramos necessário incluir alguns direitos subjetivos dos candidatos, listados no relatório, – em especial, aqueles já consolidados nas súmulas do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça –, tal como a garantia contra preterição, em futuro Projeto de Lei.

Acreditamos ser muito relevante explicitar os direitos dos candidatos aprovados à nomeação, além de frisar como se procederá a aplicação de algum dos critérios de exceção previstos no Recurso Extraordinário 598.099/MS, caso haja necessidade do emprego deles. As hipóteses excepcionais precisam estar indicadas, como o atingir dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2002). Ainda, é de bom tom firmar algumas disposições acerca de como são os variados tipos de provas, em termos próximos aos fixados no PLS nº 525/2003.

Além de tais temas, consideramos imperioso repensar gerencialmente o modelo geral dos concursos públicos no Brasil contemporâneo. Para tanto, consideramos que é relevante entender os vários tipos de provas como móveis que devem ser manejados com finalidades específicas. Identificamos que existem dois tipos ideais de concursos públicos, que denominamos de modalidade acadêmica e de modalidade profissional, em desenvolvimento no mundo. Eles servem para selecionar ou recrutar pessoal com objetivos diversos. Assim, acreditamos que o modelo brasileiro se tornou muito autorreferenciado e autônomo. Desta forma, o certame transformou-se em uma finalidade em si mesma, tendo perdido a característica central de meio para alcançar um fim: a seleção da pessoa mais adequada à função. A última parte deste estudo, que é a conclusão principal da pesquisa e o argumento prospectivo central, será dedicada a este tema.

## Das mudanças gerenciais: um recrutamento plural

Após o desenvolvimento previamente realizado aqui, cumpre uma melhor sistematização dos tipos de ideologia aos quais que fazemos referência, pois eles serão de fundamental importância para a proposta que se seguirá. A tabela abaixo cumpre esta função:

	IDEOLOGIA ACADÊMICA	IDEOLOGIA PROFISSIONAL	IDEOLOGIA CONCURSEIRA
Perfil do “candidato modelo”	Recém egressos do sistema de ensino (escolar ou universitário)	Profissionais com experiência em sua área, pública ou privada	Egressos do sistema de ensino e/ou de outra carreira, com tempo de dedicação à preparação para concursos

Habilidades testadas no processo	Realização de provas e exames similares aos do sistema de ensino	Realização de provas e exames similares ao exercício da atividade profissional	Realização de testes desvinculados do sistema de ensino ou do cotidiano da futura carreira
Banca examinadora	Composta majoritariamente por professores universitários e/ou escolares	Composta majoritariamente por membros da carreira e/ou profissionais experientes na área de atuação	Composta majoritariamente por profissionais com experiência em seleção por concurso
Tipos de prova	Provas escritas discursivas, orais, de línguas (estrangeira e materna) e dissertação	Provas práticas, mesclando a simulação da atividade profissional e as necessidades do cargo	Podendo muito variar, mas entre modalidades não encontradas fora das seleções por concurso
Requisitos	Idade máxima, diplomação mínima e curso de formação	Idade mínima, elevado tempo de experiência profissional, quicá inscrição no órgão de classe	Combina os requisitos das duas anteriores, tendendo a simplesmente reduzir o universo de inscritos no processo seletivo
Faixa salarial	Varia de acordo com a faixa de titulação acadêmica exigida na seleção	Varia de acordo com as atribuições e responsabilidades exigidas na seleção	Varia de acordo com a posição simbólica que cada carreira consegue ocupar no sistema de profissões públicas
Papel do Estado	Selecionar os potencialmente melhores, garantindo a formação tendo em vista as atribuições do cargo em questão	Absorver para a Administração Pública aqueles que já possuem as habilidades necessárias ao exercício do cargo em questão	Fiscalizar a boa aplicação dos princípios de Direito no certame, tratar a questão das habilidades ou atribuições como questão de “gestão de pessoas”
Legitimidade	O mérito é fruto de uma trajetória acadêmica e/ou escolar de excelência	O mérito é fruto de uma trajetória profissional de sucesso e realização	O mérito é fruto da aprovação e da colocação no certame

Desta forma, o primeiro conjunto de reformas no atual marco legislativo diz respeito à reorganização do sistema de ingresso no serviço público como um todo. Transformações institucionais devem dar a um novo *sistema de recrutamento* a flexibilidade necessária para que o mesmo se liberte do engessamento da ideologia concurseira e, quem sabe, possa se reorientar ao encontro de outras ideologias mais adaptadas à realização dos interesses da Administração.

Essa pluralidade deve se materializar na possibilidade de a Administração Pública realizar, seleção por seleção, um recrutamento dividido por perfis de candidatos diferentes,

tendo em vista as necessidades do contexto. Cremos que um novo marco normativo deve estabelecer três possibilidades de recrutamento por fileiras: o *recrutamento acadêmico*, o *interno* e o *profissional*. Salienta-se que o mesmo certame possuiria até três fileiras, e, a cada uma delas, haveria um número de vagas fixo. Além disso, os candidatos inscritos para cada uma concorreriam apenas entre si. Vamos à nossa proposta:

#### FILEIRA 1 – Recrutamento acadêmico

Seria a expressão da vontade da administração de buscar jovens egressos no sistema de ensino que aprenderiam e desenvolveriam das bases as competências necessárias para o exercício da função. As condições de participação seriam focadas no diploma e demais títulos acadêmicos, as provas emulariam o ambiente escolar/universitário e a formação inicial seria obrigatória.

#### FILEIRA 2 – Recrutamento burocrático

Seria a expressão da vontade da administração de buscar profissionais já inseridos na Administração Pública, desejosos de melhor focarem suas habilidades no exercício de outra função. As condições de participação seriam concentradas no tempo de serviço público efetivo (recomendamos não menos que cinco anos) e as provas emulariam o ambiente profissional da Administração Pública.

#### FILEIRA 3 – Recrutamento profissional

Seria a expressão da vontade da administração de buscar profissionais do mercado para oxigenar e refrear o potencial autorreferencial do serviço público. As condições de participação seriam focadas no tempo de experiência no mercado (recomendamos não menos que dez anos) e as provas emulariam o ambiente profissional externo à Administração Pública.

Além da pluralidade e do potencial de oxigenação dos grandes corpos de Estado, esta abertura em relação ao dogma do certame concursário seria de fundamental importância para a instauração de uma nova cultura institucional para além da reprodução dos funcionários, no próprio seio do Serviço Público.

Antes de avançarmos em direção a planos mais concretos, deve ser mencionado que a plena efetivação de nossa proposta também passa pela questão da remuneração dos servidores. É imperiosa uma equalização salarial que obedeça a critérios objetivos, desvinculados da “complexidade” do certame ou “relação candidato/vaga”. Nossa sugestão é a de que se tome por critério a titulação mínima exigida para o exercício, bem como – à exceção das atividades profissionais exclusivas de determinado profissional autorizado – seja vedada a especificação da área de diplomação para participar do certame. O impacto negativo dos certames concursários na organização do mundo sócio-profissional brasileiro não pode ser revertido se a pluralidade não começar pelas bases do recrutamento.



## Das mudanças propostas ao marco vigente

As diretrizes apresentadas pelo PLS nº 74/2010 são um bom indicativo que, contudo, merece ser aperfeiçoado. Elencaremos abaixo, ponto a ponto, mudanças que consideramos de impacto profundo no sistema de recrutamento:

### TAXA DE INSCRIÇÃO:

É relevante fixar critérios para taxas de inscrição que não permitam a distorção indicada na análise feita, ou seja, que concursos públicos para cargos com menor remuneração prevista custem mais caro, percentualmente, do que outros. Mais, é necessário que um processo claro de concessão de isenção de taxa seja estabelecido como padrão, ainda que o ideal seja pensar um marco regulatório que extinguisse definitivamente a taxa de inscrição, como ocorre na França.

### FORMA DE INSCRIÇÃO:

É imperativo um marco normativo que estipule a inscrição via internet como a forma por excelência de inscrição em concursos públicos. Por razões evidentes, recomendamos que seja facultada ao candidato a possibilidade de efetivação da sua inscrição em uma das agências dos Correios em formulário padronizado. Nossos dados já apontam para esta tendência.

### CONDIÇÕES DE INSCRIÇÃO:

Julgamos imprescindível um marco normativo que *vete expressamente a participação no certame dos candidatos que não apresentarem as condições exigidas no edital no momento da inscrição*. Igualmente, propomos um marco normativo que *vete expressamente que o mesmo candidato se apresente para o mesmo certame mais que três vezes*. Ambas as medidas visariam um incremento qualitativo na população de candidatos, concomitante a uma crucial diminuição quantitativa. A reconhecida prática do “curso por experiência”, extremamente custosa para a Administração Pública, tende a diminuir drasticamente com ambas as medidas. Não ignoramos que as duas medidas propostas estão frontalmente contrárias aos entendimentos jurisprudenciais firmes e consolidados nos Tribunais superiores. No caso da primeira, há a Súmula nº 266/STJ: “O diploma ou habilitação legal para o exercício do cargo deve ser exigido na posse, e não na inscrição para o concurso público”. Quanto à segunda, a interpretação acerca do “amplo acesso aos cargos, empregos e funções públicas”, previsto no art. 37, I, da Constituição Federal, se transformou no “amplo acesso aos concursos públicos”. Todavia, estes dois casos se afiguram como excelentes exemplos de como a ideologia concurseira tem dominado os processos de recrutamento também na jurisprudência pátria. A reflexão que esta medida induz é a seguinte: não seria mais racional que o paradigma de candidatura fosse a expectativa de sucesso, baseado numa autoavaliação do candidato em termos de

chances de coroamento?

#### HABILIDADES E COMPETÊNCIAS:

Para além das atribuições, toda carreira do serviço público deve elaborar, em sucinta ementa, o rol de habilidades, aptidões e competências (e não conhecimentos ou atribuições) necessárias ao seu pleno exercício. Estas habilidades devem, por força do marco normativo (1) ser parte integrante do edital de abertura de todos os certames, sob pena de nulidade dos mesmos; e (2) ser a referência objetiva para a elaboração e correção das provas do certame. É fundamental inserir nos certames lógicas de seleção que emulem o ambiente escolar/universitário e também os ambientes profissionais, públicos e privados. Isto não pode ser efetivado sem que o dogma concursário do domínio de um *conteúdo programático* seja superado objetivamente pela noção de habilidades e competências. Evidentemente, isto implicará na reformulação dos tradicionais instrumentos de avaliação.

#### PROVAS DE MÚLTIPLA ESCOLHA:

Cremos imprescindível que o novo marco normativo *proíba expressamente o uso de provas de resposta objetiva* como instrumento de medição de performance no recrutamento de funcionários públicos. Exames desta natureza possuem o condão de facilitar a correção e gerir os colossais contingentes de candidatos. Por outro lado, eles representam um elemento que contribui muito para alimentar a ideologia concursária: as habilidades necessárias para realizá-las em nada se assemelham às práticas de avaliação escolares/universitárias, e muito menos com práticas profissionais inerentes ao cargo em disputa. Ou seja, o esforço de preparação, de organização e de realização prática de competências em torno das provas de resposta objetiva é integralmente inútil e inutilizável fora do contexto do certame. *Admitimos a hipótese da manutenção desta forma de avaliação*, pelas evidentes vantagens de gestão de contingentes de candidatos, *na forma de um teste de pré-seleção*, muito diferentemente do que se pratica atualmente, pois este teste deveria ser: (1) apenas eliminatório; e (2) anterior ao certame em si, jamais sua etapa única.

#### PROVAS DISCURSIVAS:

É necessário um marco regulatório que determine a elaboração de *provas discursivas em relativa emulação com as competências e habilidades esperadas do profissional que se quer recrutar*. Mais próximas da forma acadêmica de avaliação de performance, todas devem compreender uma reação do candidato a um problema fictício, mas apresentado na forma de emulação da concretude, e não de sua hipótese. Por exemplo: uma prova escrita de Direito Constitucional da AGU, ao invés das tradicionais questões curtas de solução de problemas hipotéticos, deveria consistir na leitura prévia de documentos contextualizando um problema, seguida da redação de um parecer ou de uma petição.





### PROVAS PRÁTICAS:

Inexistentes hoje – ou não detectadas na nossa coleta – *elas devem, ao lado das provas discursivas, estar necessariamente presentes em todos os recrutamentos de funcionários públicos*. Por provas práticas entendemos a *emulação direta* de uma competência ou habilidade necessária ao exercício do cargo. Por exemplo: em uma prova para Técnico do INSS, seriam passados aos candidatos os dados de um segurado ficcional e lhes seria pedido para enquadrar sua situação junto ao órgão, seus direitos de seguridade, entre outros. Cremos que tal medida aproximaria as práticas de preparação para certames das necessidades profissionais da Administração Pública.

### BANCAS EXAMINADORAS:

Os responsáveis pela reprodução de lógicas acadêmicas, burocráticas e profissionais no trabalho de elaboração e correção das provas são os membros da banca examinadora. O que os legitima para a tarefa é a pluralidade profissional – acadêmica e burocrática – e a experiência. Nesse sentido, propomos que o novo marco normativo determine expressamente que 50% dos membros de todas as bancas examinadoras sejam professores e/ou pesquisadores EXTERNOS à carreira e em regime de dedicação exclusiva a atividades de ensino e/ou pesquisa, e que os outros 50% dos membros da banca sejam servidores INTERNOS e experimentados na carreira. Recomendamos, igualmente, que (1) *todos os membros da banca tenham ao menos dez anos de efetivo exercício profissional* (na carreira em questão ou no ensino/pesquisa); que (2), após uma participação em banca, lhe seja imposta *uma quarentena de ao menos 12 meses* e que (3) *os professores sejam preferencialmente recrutados no setor público*, vinculando seus deveres funcionais de zelo às regras e princípios do certame. Recomendamos, ainda, que seja elevada à condição de infração administrativa estar envolvido, concomitantemente, em bancas examinadoras e preparação de candidatos para certames. Este conjunto de medidas visa garantir (1) a pluralidade ideológica e corporativa; (2) o encontro de duas expertises – acadêmica e burocrática – no tocante às práticas de avaliação; e (3) que não se reproduza a figura do avaliador profissional. Ser membro de banca é extensão de uma competência externa ao concurso, e não um fim em si mesmo.

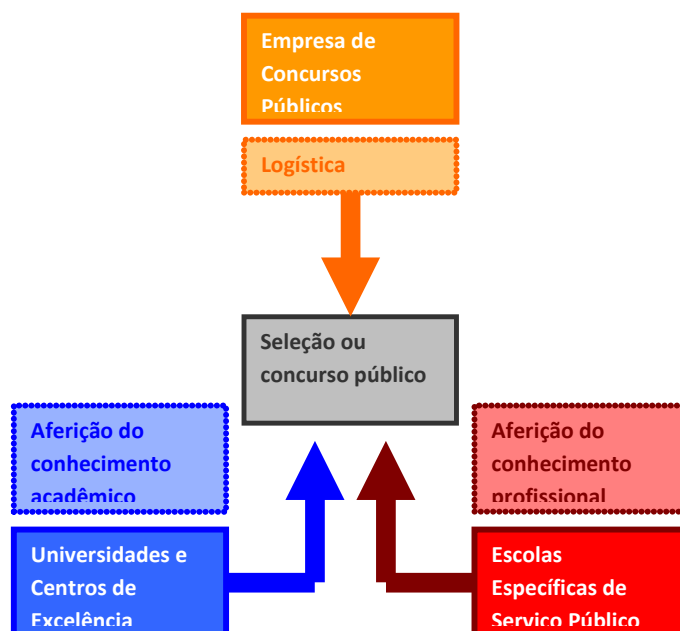
### FORMAÇÃO PROFISSIONAL INICIAL:

Uma das medidas mais efetivas para transformar o Serviço Público brasileiro é a simbiose entre o Estágio Probatório e a Formação Inicial. Com isto, queremos que o Estágio Probatório se torne efetivamente um estágio, e se torne efetivamente probatório. Recomendamos, assim, que *todo órgão da Administração Pública crie uma escola profissional focada na formação inicial, que é ministrada como última fase do certame*, mas que ao mesmo tempo, uma vez confirmada a adequação entre as competências do candidato e as necessidades da administração, o efetive em definitivo no serviço público. Recomendamos, ainda, que nos 36 meses de formação, 12 sejam dedicados ao aprendizado por meio de aulas com futuros colegas mais experientes, e os outros 24 sejam uma etapa

na qual o candidato já exercerá as atividades do cargo, porém sob a supervisão e tutoria de um futuro colega mais experiente. Consideramos, certamente, a possibilidade de uma grande escola de Estado formar profissionais de diversos órgãos ou Ministérios. O cerne de nossa proposta é esta adaptação da vida funcional, somada à obrigatoriedade de uma formação em uma instituição no seio do Estado. Esta proposta é baseada no potencial incremento qualitativo que o serviço público poderia ganhar unificando seleção, formação inicial e estágio probatório, o que conferiria mais densidade para a carreira.

#### ORGANIZAÇÃO DOS CONCURSOS:

Por derradeiro, recomendamos que o novo marco normativo determine a *criação de uma Empresa Pública cuja atividade fim seja exclusivamente a de gerir a logística dos processos de seleção por concurso no serviço público Federal e confira a ela o monopólio sobre esta atividade* no País. Recomendamos, igualmente, uma separação radical entre gestão logística e elaboração/correção das provas dos certames. Assim, deve ser vedado que quadros desta empresa atuem como membros de bancas examinadoras (vide proposta relativa à formação de bancas supra). Esta proposta visa mitigar os efeitos mercadológicos encontrados hoje na oferta de serviços desta natureza. É evidente que o importante é manter esta atividade no seio do Estado, assumindo um papel mais proativo no processo de formulação e definição das provas, por se tratar fundamentalmente de perfil do futuro servidor. Atividades meio, como aplicação e gestão logística, poderiam ser terceirizadas. Neste sentido, cada órgão poderia organizar sua seleção, como alguns já o fazem. Igualmente, outras formas institucionais podem ser pensadas em substituição a sugerida Empresa Pública.





Este conjunto de mudanças inter-relacionadas não visa superar alguns problemas pontuais que são percebidos nos processos de seleção dos funcionários públicos. Ele almeja frear radicalmente a ideologia concurseira pela fragmentação de grandes pontos de apoio institucional que permitem sua reprodução maciça no nosso quadro atual. Isto se faz por meio da inserção de outras ideologias – no caso a acadêmica, a burocrática e a profissional –, as quais consideramos mais adaptadas à finalidade de recrutar para a Administração Pública quadros mais capazes de exercer a função pública com mais qualidade. Não queremos, assim, aperfeiçoar nosso sistema de recrutamento; queremos outro. Um que articule preparação, realização prática, avaliação, organização e formação em torno de um processo que não seja mais completamente desvinculado da noção de carreira. Sem dúvida, o concurso público é um grande avanço gerencial, republicano e democrático; um avanço que veio para ficar, embora careça de uma radical reformulação.



