

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social constitui-se em um dos pilares protetivos da Seguridade Social, e, na forma prevista pelo artigo 201 da Constituição Federal, “está organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória”. O objetivo do instituto é conferir proteção social aos trabalhadores, funcionando como um seguro público dos riscos relativos às adversidades com perda de renda, devidamente previstos na legislação.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) executa a política previdenciária e, em parte, da assistência social, previsto pela Lei n. 8.213/91, Lei n. 8.742/1993 e demais legislações. A administração e o resultado do trabalho da autarquia impactam, sobremaneira, a sociedade, e é fonte de grande judicialização. A par da segurança que o sistema de previdência social oferece aos seus cidadãos, muitos são os problemas identificados na estrutura do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com impactos significativos.

Em razão disso e, como problema de pesquisa, revela-se que o INSS passou a atrasar mais de 110 mil requisições judiciais de implantação de benefícios previdenciários, somente na região sul, o que redundou na aplicação de milhões de Reais em multas judiciais, impactando, além do não atendimento aos cidadãos, em aumento dos custos administrativos do órgão.

Para a solução, então, veio a hipótese inicial, confirmada, de que a colaboração entre as organizações demanda coordenação, o que é possibilitado no âmbito de um fórum interinstitucional. O diálogo permanente e a criação de grupos de trabalho para a construção de soluções de cooperação recíproca poderiam – e puderam - estruturar e solucionar o problema da autarquia previdenciária, através da coordenação do fórum.

Nesse sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é demonstrar como a coordenação pelo Fórum pode viabilizar colaboração, confiança e solução para problemas complexos, como a edição do ato normativo Provimento 90.

Já como objetivos específicos, o artigo vai delinear o referencial teórico da teoria da negociação integrativa; vai fazer uma descrição analítica da negociação e do resultado obtido no grupo de trabalho e no Fórum Interinstitucional Previdenciário; ao final, vai trazer a discussão, fazendo um paralelo entre a teoria e as etapas percorridas para a solução do problema explicitado.

A pesquisa foi realizada de forma exploratória, com análise documental, fazendo levantamento de todos os atos públicos divulgados pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Na discussão, gerou-se formulações pelo método indutivo, a partir do caso estudado, associado à revisão bibliográfica, tendo a teoria da negociação integrativa como marco teórico, também levando em consideração a teoria dos jogos e a teoria econômica do comportamento.

Os achados revelam que o Fórum se utilizou de método da negociação integrativa, com a criação de grupo de trabalho paralelo para aproximação e criação de relacionamento entre as partes, com geração de valor para todos, tendo resolvido o problema de atraso na implantação dos benefícios judiciais, concluindo-se que o diálogo permanente e estruturado entre organizações pode facilitar a construção de soluções implementadas de forma colaborativa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: A NEGOCIAÇÃO INTEGRATIVA COMO FERRAMENTA DE SOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMPLEXOS

O processo de construção de consenso, que venha a dar solução a um conflito, é um trabalho a ser desenvolvido com organização, método e cautela. A pessoa, a quem incumbe a tarefa, deve avaliar quem são os impactados e os responsáveis pela negociação; pensar no fluxo dos trabalhos; quantos encontros são necessários e qual o ponto de maior chance de acerto. (SUSSKIND, 2014)

A presença de um terceiro ou pessoa que organiza e planeja a negociação é um fator que aumenta as chances de sucesso, especialmente quando adota a postura de um mediador. A mediação é o método mais adequado de se alcançar a solução de conflitos, especialmente quando há vínculo anterior e a necessidade de se restabelecer relacionamentos. Assim, facilita-se a compreensão dos interesses (facilitativo) para a propositura de soluções (avaliativo), viabilizando que as partes alcancem o entendimento. (FALEK, 2020)

Existem inúmeras barreiras para se alcançar a resolução de um conflito, que podem possuir natureza estratégica, psicológica ou contextuais. Especialmente em conflitos entre organizações, a ausência de canais de informação e comunicação e a presença de múltiplos grupos de interesse configuram as maiores dificuldades em se obter êxito em negociação. Além disso, posturas e recriminações políticas sobre erros passados, entre grupos que

possuem relacionamento prévio e permanente, podem atrapalhar o encontro de interesses. (ARROW, 2011)

A teoria da negociação integrativa explica que o uso de alguns princípios pode fazer com que as pessoas integrem novos valores, fazendo o bolo crescer, antes de dividi-lo, em resultados ganha-ganha (COSTA, 2018). Uma disputa contém três elementos importantes a serem analisados: os interesses, os direitos e os poderes. O foco nos interesses, que seriam as necessidades, os desejos, as preocupações e os medos não tangíveis das pessoas, facilita a reaproximação e reduz os custos para a solução dos conflitos (URY, 1993).

Diego Falek explica que “os sistemas organizacionais e institucionais de resolução de disputas podem ser internos ou externos, públicos ou privados” (2020, p. 168). Destaca que esses sistemas devem seguir diretrizes, tais como: **i.** inclusividade (inclusão dos indivíduos envolvidos); **ii.** ampla cobertura dos temas de interesse (em vez de limitar temas e áreas específicas); **iii.** profundidade de jurisdição nos temas sobre os quais pode funcionar; **iv.** ter uma fonte central de reunião e de disseminação de informações; **v.** descentralização e proliferação em discussões e conversas entre seus membros e em múltiplos fóruns; **vi.** dever de conferir controle sobre aqueles mais afetados; e, **vii.** oportunizar a revisão regular do desenho, para integrar aprendizado. (FALECK, 2020)

Quando se inserem diversos membros e organizações em um só ambiente, podem-se revelar divergências e disputas internas, além de preocupações e interesses voltados a resultados meramente numéricos. A ampla cobertura dos temas pode trazer uma visão global dos problemas, facilitando que todos visualizem a ordem de prioridades, os interesses reais e cheguem a uma composição, buscando resolver o problema (negociação baseada em interesses) (URY, 1993). Ao se trabalhar com uma perspectiva sistêmica, estabelecendo uma compreensão abrangente do problema, facilita-se a compreensão, de maneira contextual, sobre os interesses e os objetivos em jogo. (FALEK, 2020)

No tocante à necessidade de uma fonte central de organização, reunião e disseminação de informações, complementa a preocupação já externada, no tocante à tendência de disputas internas por soluções da sua área de competência em prejuízo da área do outro membro. Havendo essa centralização, a escuta ativa pode ser viabilizada e, eventuais tendências mais absolutistas acabam por serem minimizadas por um ambiente mais saudável de diálogo. Assim, as informações podem ser organizadas por grau de importância e impacto, urgência e prazos, estabelecendo-se um clima de colaboração ao invés de competição, (FALEK, 2020)

Conforme a teoria da negociação, o planejamento divide-se em cinco estágios: “a preparação, a criação, a negociação, o fechamento e a reconstrução”; na preparação, deve-se fazer o levantamento dos sete elementos da negociação: comunicação, relacionamento, interesses, opções, legitimidade, alternativas e compromisso (MOURÃO, 2014).

Na preparação, deve-se buscar todas as informações disponíveis, com ampla pesquisa sobre as partes envolvidas, qual o objeto da negociação (problema), como se dá o relacionamento e quais seriam as variáveis que poderiam afetar o contexto da negociação. Fundamental levantar os interesses de cada parte desde a preparação, os argumentos de legitimidade, uma ideia de proposta inicial, as alternativas à proposta inicial, formulando as perguntas que serão feitas. Em seguida, na fase da criação, o negociador deve entrar em contato com a parte contrária, para ouvir e entender se é possível a geração de valor para ambas as partes, buscando a essência da negociação integrativa, fazer o bolo crescer para depois dividi-lo. (MOURÃO, 2014)

Somente após a preparação e a criação que se inicia a negociação propriamente dita, apresentando os interesses de ambas as partes, aproximando esses interesses num processo integrativo e estimulando que as partes indiquem opções, zelando pela melhor comunicação (inserir o problema num *framing*) e explorando positivamente o relacionamento entre as partes. Essa fase exige plena escuta ativa, com empatia, permitindo que todos exponham seus sentimentos para a reconstrução do relacionamento e visualização da solução. (MOURÃO, 2014)

Além da teoria da negociação integrativa, interessante mencionar que a análise econômica do Direito, mais especificamente a teoria institucionalista, destaca a importância das instituições para o desenvolvimento sustentável. Douglas North concluiu que uma maior cooperação entre as pessoas ocorre quando elas estão perfeitamente informadas e estabelecem relações repetidas ao longo do tempo. Como isso não ocorre naturalmente, as instituições devem promover a redução da assimetria informacional, fomentando a colaboração em grupos menores, de relacionamento permanente, para jogos repetidos, promovendo um círculo virtuoso de confiança e cooperação. (NORTH, 1990)

As teorias têm pontos em comum: da mesma forma que se estabelece a possibilidade de aumentar o bolo antes de dividi-lo, na teoria da negociação integrativa ao buscar promover a geração de valor; na teoria dos jogos, se estuda a estratégia dominante entre jogadores, a qual pode não ser colaborativa e alcançar resultados insatisfatórios para ambas as partes, estabelecendo-se um equilíbrio estratégico ruim. (FIANI, 2011)

Para se estabelecer incentivos, geradores de comportamento colaborativo, é essencial coordenação para o desenvolvimento de ações estratégicas em equilíbrio de geração de valor. Ronaldo Fiani (2011) explica que as partes podem não chegar no melhor equilíbrio por falha de coordenação entre as diferentes expectativas e interesses, ou mesmo por falta de iniciativa de uma das partes, que fica esperando pela outra.

A promoção de diálogo permanente, apresentação de dados históricos e resultados pode fazer com que se reduza a assimetria informacional entre as partes, aumentando a confiança recíproca. Ao criar e coordenar grupos menores, com relacionamento repetido e redução da assimetria da informação, a tendência é o aumento da cooperação, segundo as teorias institucionalista e dos jogos.

Quanto ao dever de conferir controle sobre os mais afetados, que no caso recai sobre o gestor do ente detentor da política pública, ao fixar, claramente, as premissas, porém dando credibilidade e autonomia e um menor número de disputas para administrar, será possível uma maior dedicação à implementação do acordo, construído de forma coletiva.

Com regras prévias de governança, pode-se estabelecer, ao grupo formado, princípios como o da escuta ativa, aproximação de interesses, através de mecanismos facilitativos, buscando composição para o ganha-ganha, com criação de pontes, estabelecimento de relacionamento, em comunicação linear integrativa. Também é possível fixar mecanismos de retorno à negociação e ao diálogo, como exercícios de empatia, troca de papéis ou conversa em perspectiva. (FALEK, 2020)

Partindo das premissas da teoria da negociação integrativa e considerando os estudos da teoria dos jogos, é possível pensar no estabelecimento de fóruns e grupos com diferentes organizações, para criar e estabelecer um adequado *design* de sistema de disputas. Com boas regras de governança e fomento ao diálogo, pode-se viabilizar a aproximação e criação de pontes duradoras entre as pessoas impactadas pelo conflito, chegando-se a soluções que geram ganhos recíprocos e maior eficiência no uso dos recursos.

3. DESCRIÇÃO ANALÍTICA DO TRABALHO DO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO E DO GRUPO DE TRABALHO QUE REDUNDOU NA EDIÇÃO DO PROVIMENTO 90/2020 DO TRF4

Para buscar soluções alternativas e composição dos conflitos gerados em razão da grande judicialização¹ da Previdência Social do Regime Geral, administrado pelo INSS, com grande impacto no funcionamento da Justiça Federal e Estadual, foi instituído, em 2010, o Fórum Interinstitucional Previdenciário, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

O Fórum foi criado após sugestão da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Rio Grande do Sul (OAB/RS), para implantar um “canal de comunicação que possibilitasse o diálogo direto entre advogados, Previdência Social e o Poder Judiciário”, conforme registro histórico no site do TRF4 (2021). A sua instituição foi formalizada pela Resolução n. 36, de 24 de junho de 2010, dentro do âmbito da Justiça Federal do Rio Grande do Sul, sendo estendida para os Estados de Santa Catarina e Paraná pela Resolução n. 83/2010 e 19/2011, respectivamente. Após 4 anos ocorrendo nos três estados, tendo em vista demandas comuns, foi instituído o Fórum Interinstitucional Regional do Previdenciário, em 2014. (TRF4, 2021)²

O objetivo central do Fórum, na previsão da resolução que o instituiu, foi “editar recomendações, aviar projetos, apresentar subsídios para o incremento das formas alternativas de solução de conflitos, realizar estudos e audiências públicas” (TRF4, 2021) na busca do melhor funcionamento das instituições, especialmente da própria Justiça. Fixou-se que as deliberações teriam caráter meramente propositivo. Foi instituído com eleição de princípios a serem observados, como o da transparência, de coprodução; padronização, busca da conciliação e redução da litigiosidade.

As organizações públicas integrantes foram previamente elencadas no ato instituidor do Fórum, pelo TRF4, incluindo os principais impactados com a judicialização da previdência social. Além do próprio INSS e da Justiça, a Organização dos Advogados do Brasil (OAB),

¹ O Tribunal de Contas da União destacou o problema da judicialização da previdência social, em levantamento realizado no acórdão 2894/2018. O CNJ também divulgou estudo, realizado pelo INSPER (2020). A pesquisa do INSPER revelou que, no ano de 2019, o índice de benefícios concedidos judicialmente, no sistema do INSS, foi de 11% do total dos benefícios implantados, alcançando o montante de 593.772 benefícios, sendo que a maior parte se concentra na região sul e sudeste.

² O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também instituiu o Fórum Nacional Previdenciário e da Conciliação, através da Resolução n. 397/2016, com objetivo e princípios idênticos ao Fórum Interinstitucional do TRF4 (TAKAHASHI *et al*, 2019).

Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público Federal (MPF), a Advocacia Geral da União (AGU, através das Procuradorias Federais que representaram o INSS), dentre outros.

Os organizadores do Fórum, no âmbito do TRF4, eram componentes dos núcleos de conciliação e da alta cúpula da administração da Justiça, que não estavam diretamente incumbidos do julgamento e organização dos processos judiciais. Apesar de estarem dentro da estrutura de uma das partes e poderem estabelecer premissas e regras organizacionais, detinham a incumbência de conduzir o diálogo e as negociações nesse âmbito.

As reuniões do Fórum são marcadas periodicamente, atualmente espaçadas em, no máximo, dois meses. Para a organização das reuniões, a data é previamente divulgada entre seus membros, com prazo para indicarem os participantes e temas para a discussão. Posteriormente, a pauta é organizada e divulgada, possibilitando conhecimento prévio dos assuntos que serão tratados, de forma a viabilizar a preparação dos debates e não gerar surpresa.

Desde o início do seu funcionamento, foram realizadas mais de cem reuniões presenciais e telepresenciais (especialmente após o período da pandemia da COVID), além das reuniões de grupos de trabalho paralelos, criados para implementação de alguma medida mais específica, aventada no Fórum. Foram vinte e oito reuniões no Rio Grande do Sul, vinte e cinco reuniões em Santa Catarina e vinte cinco no Paraná. Após a pandemia, todas as reuniões realizadas incluíram os três estados, o que levou em consideração a regionalização do INSS e a utilização de tecnologia da informação, com a realização de dezoito reuniões telepresenciais do Fórum Interinstitucional Regional. (TRF4, 2021)

Paralelamente ao Fórum, também se formaram grupos de trabalho para solução de problemas mais complexos, sendo que o grupo do Plano de Trabalho da Recomendação Conjunta (Plano de Trabalho Recom) solucionou o problema em estudo, identificado pelo atraso no cumprimento de decisões judiciais pelo INSS.

Em 2019, após aposentadorias em massa de servidores da autarquia previdenciária, formou-se um quadro de não cumprimento de milhares de decisões judiciais pela Central de Análise de Demandas Judiciais (CEAB-DJ³). No âmbito do Fórum, o INSS demonstrou os problemas estruturais que atrapalhavam o funcionamento adequado do serviço, tais como, limitações de tecnologia de informação, desorganização da demanda, necessidade de cadastro manual de todos os processos judiciais, dificuldade de separação e classificação do tipo de

³ As CEABS foram instituídas pela Resolução nº 691. De 25 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-691-de-25-de-julho-de-2019-207244432>. Acessado em: 10/01/2021.

demanda (juntada de processo administrativo, implantação de aposentadoria, restabelecimento de auxílio-doença etc.).

Com a pandemia, o cenário precário, então descrito, iria se agravar ainda mais, em razão do trabalho remoto dos servidores. A partir disso, em março de 2020, formou-se o grupo de trabalho com o intuito de buscar soluções através de colaboração recíproca, chamando-o de Plano de Trabalho Recom, conforme nome do grupo do *whats app*.

Diagnosticou-se que a aplicação de multas diárias contra a autarquia não resolveria o problema do não cumprimento das decisões judiciais; Conforme Nota Técnica Conjunta de sete Centros de Inteligência da Justiça Federal (SEI/CJF 0115120), o INSS estaria em atraso no cumprimento de 213.661 ordens judiciais, em março de 2020. (OTÍLIO *et al*, 2020)

O grupo de trabalho tinha como objetivo discutir e pensar soluções para as mais de 100.000 requisições judiciais em atraso no âmbito da 4ª Região, estabelecendo padronização de rotinas e interoperabilidade de sistemas, o que acabou culminando na edição de atos normativos internos do TRF4, como a Recomendação SEI 5082815 e o Provimento 90. (TRF4, 2020)

O grupo era formado por membros do Fórum (em número reduzido e previamente selecionados), além de representantes e gestores dos núcleos de servidores diretamente impactados (tanto do INSS, quanto da Justiça). O diálogo ocorria através de meios informais (*whats app* e telefonemas) e formais (reuniões marcadas, com pauta única e diálogo aberto).

Inicialmente, o grupo se reuniu via Plataforma Digital *Zoom*, em algumas oportunidades no mês de março/2020, montando um plano de trabalho, após intensas tratativas de se compor os diversos interesses das partes. Depois do primeiro plano, com submissão de minuta, abriu-se debates por *whats app*, chegando-se ao texto da Recomendação SEI 5082815, da Corregedoria Regional da Justiça Federal (SEI 5082815, CRC D4274080). Nessa recomendação, autorizou-se o INSS a fechar mais de 100.000 requisições judiciais, para serem refeitas pela Justiça, de modo organizado, com resumo do comando judicial, na ordem pré-estabelecida, com prazos uniformizados, no modelo de interoperabilidade entre o sistema da Justiça (e-proc) e o sistema do INSS (e-tarefas). Sendo uma recomendação, a adesão ainda era voluntária, mas a maior parte dos juízes e servidores aderiram ao plano.

Após a publicação da Recomendação SEI 5082815, criou-se outro grupo de comunicação, via *whats app*, incluindo-se um grupo maior de servidores do INSS e da Justiça, de forma a possibilitar alinhamento fino de rotinas e resolver entraves, de forma rápida.

Na reunião do Fórum Regional, realizada em 24/04/2020, foram apresentados os primeiros dados do cumprimento de decisões judiciais pela CEAB-DJ, com aumento exponencial no número de implantações. Com esse cenário, atrelado ao amadurecimento e credibilidade recíproca dos membros do grupo, a Corregedoria editou e publicou o Provimento 90, de forma a tornarem obrigatórios os procedimentos previstos na Recomendação SEI 5082815.

Alguns problemas e revezes foram registrados e resolvidos pelo grupo. Uma ocorrência significativa foi quando o INSS estabeleceu redução do número de servidores da CEAB-DJ-SRII e da migração de sistemas de e-tarefas para o GET, sem a devida interoperabilidade com o e-proc, o que poderia colocar o trabalho a perder. Após a extensão do diálogo e a adesão da alta cúpula do INSS nos trabalhos do grupo e no diálogo do Fórum, revogou-se os atos administrativos, restabelecendo a situação, internalizando a importância da negociação e do diálogo.

Em outubro de 2020, então, a CEAB-DJ atingiu a meta de estar em dia com os cumprimentos das decisões judiciais, o que foi noticiado em reunião do Fórum Regional, especialmente marcado para anúncios e agradecimentos, no dia 06/11/2020. Nessa reunião, registrou-se que “o caminho do diálogo interinstitucional é o que tem se mostrado o mais efetivo e eficiente na resolução desses problemas”. (TRF4, 2020)

O sucesso do resultado foi registrado também em artigo publicado no CONJUR, chamado INSS: um retrato atualizado do suposto CEAB-19 (BORGES, 2020), em resposta ao artigo publicado em abril de 2020, que criticava o acordo interinstitucional.

4. DISCUSSÃO SOBRE A METODOLOGIA APLICADA NO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO E NO GRUPO DE TRABALHO RECOM

A capacidade de negociação de uma organização é reflexo direto dos seus resultados, sendo necessidade basilar e ainda mais aguda se a organização a que nos referimos é uma entidade pública. (FALECK, 2020)

Para se alcançar ambiente propício à negociação, é indispensável o diálogo permanente entre as organizações, de forma a qualificar a comunicação e possibilitar que a informação seja internalizada com sentido propício às adequações internas dos envolvidos. Especialmente os órgãos públicos, alvos de notícias rasas pela mídia, precisam demonstrar outra realidade, advinda da consistência da estrutura e funcionamento do seu sistema,

melhorando a sua reputação, de forma a conseguir um adequado relacionamento com os demais.

A importância do desenvolvimento do ambiente de diálogo permanente, como o Fórum, recai na possibilidade de que as organizações consigam essa comunicação qualificada e desconectada da grande mídia. Quando se conhecem as pessoas, como elas trabalham e se dedicam, qual o resultado real do trabalho e o impacto na sociedade, possibilita-se redução de complexidade e assimetria informacional, com transmissão de confiança do conhecimento da realidade.

O Fórum Interinstitucional Previdenciário tem no seu histórico, mais de dez anos de existência, com solução de diversos problemas entre as organizações, especialmente atreladas ao funcionamento da própria Justiça. Também, serviu de ambiente para iniciar grupos de trabalho paralelo, a fim de construir soluções construídas coletivamente. A partir de reuniões e deliberações do Fórum Interinstitucional, obteve-se mudanças significativas, com geração de valor para todos. (TRF4, 2021)

Um ponto importante para a formação de um Fórum Interinstitucional, de modo mais planejado e coordenado, é estabelecer a governança interna, a exemplo de regras para a construção de um sistema voltado para as pessoas “por meio do qual uma organização é dirigida, supervisionada e responsabilizada para atingir seu propósito de maneira ética e responsável” (ISO, 2021). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), registrou no documento *Policy Framework for Investment User’s Toolkit*, princípios basilares da boa governança, tais como, *accountability*, transparência, eficiência, efetividade, capacidade de resposta e o *rule of law*. (OCDE, 2011)

O Fórum estabeleceu princípios e regras na sua instituição, delimitou o seu objetivo de buscar soluções através da colaboração recíproca; teve suas atividades coordenadas para alcançar esse fim. Da mesma forma, os grupos de trabalho formados acabaram por serem permeados por esse mesmo espírito colaborativo.

Outra referência no estudo do diálogo e cooperação entre pessoas e organizações, parte do relatório do Banco Mundial, ao enfatizar que deliberações advindas de grupos de pessoas que discordam entre si, mas que possuem interesses legítimos comuns, podem “aumentar a probabilidade de que o melhor projeto surja e atenuar os efeitos do ‘pensamento de grupo’”. (BANCO MUNDIAL, 2015)

Quanto às atividades do Grupo de trabalho Recom, percebeu-se uma grande aproximação com a teoria da negociação, quando se constatou a presença de seus princípios e

estágios basilares. O grupo foi formado com a inclusão de representantes de todos os impactados, como servidores do INSS e da Justiça, membros da AGU e representantes da OAB.

A ampla cobertura de temas de interesse, com fonte central de reunião e disseminação de informações, pelo Fórum, propiciou diálogo profícuo, com aprofundamento em problemas específicos e divulgação de resultados obtidos, em sistema de *feedback* positivo. O grupo configurou importante descentralização e proliferação de discussões e conversas, com formação de múltiplos fóruns de debates. O controle foi conferido àqueles mais impactados (servidores do INSS e da Justiça). A cada problema, teve-se a oportunidade de revisar e regularizar o desenho de fluxos, com integração de aprendizado.

Na sistemática de trabalho, constatou-se estágios bem desenhados de negociação de natureza integrativa, com a preparação e criação de valor, estabelecimento de opções e alternativas, comunicação adequada, negociação, fechamento e restabelecimento do relacionamento das partes (MOURÃO, 2014).

Na preparação, estabeleceu-se quem seriam as partes envolvidas (organizações, pessoas), qual o objeto da negociação (problema do cumprimento de decisões judiciais pelo INSS), quais os interesses e quais as variáveis que poderiam afetar o contexto da negociação (estrutura e funcionamento da autarquia, interoperabilidade de sistemas, estrutura e funcionamento da justiça).

Houve uma análise quantitativa e qualitativa prévia, onde tanto o TRF4 quanto o INSS possuíam levantamento do total de requisições judiciais atrasadas e o que precisariam para que fosse possível resolvê-las (necessidades). O processo de legitimação se deu através de fixação de regras para todos aqueles que dispunham de poder, ainda que de forma sugestiva, num primeiro momento, com alternativas previstas e comunicação permanente durante todo o processo de implantação da solução.

O grupo de trabalho do Provimento 90/2020 já tinha relacionamento prévio, com considerável credibilidade recíproca e contava com um facilitador (a corregedoria do TRF4) que estabeleceu as premissas em documento desenvolvido para posterior aprovação. Formou-se, então, grupo focal, fomentado pelo diálogo, com escuta ativa e discussão de interesses, desenhando-se o desenho de sistema de disputas que possibilitou a aproximação e a construção da solução (FALECK, 2020). Ainda que não metodologicamente estabelecido, estiveram presentes as principais etapas da negociação, seguindo-se de uma adequada execução e controle pelas partes interessadas (COSTA, 2018).

Na negociação, como as partes já se conheciam e tinham confiança recíproca, tendo realizado escuta ativa prévia, iniciaram-se os debates relacionados à minuta, com o fechamento da primeira resolução, em primeira etapa de acordo. No desenho do Fórum e do grupo de trabalho do Provimento 90 não houve, tipicamente, um mediador, mas facilitadores que buscaram a autocomposição, representados pela corregedoria com poder decisório (editar provimentos) e a AGU, que orientou o INSS a proceder nos cumprimentos das decisões judiciais.

Após o fechamento da proposta e do acordo, iniciou-se a **fase de execução e controle**, em paralelo à continuidade da execução da negociação, na medida em que entraves fossem diagnosticados, especialmente frente à complexidade das múltiplas partes envolvidas (juízes, servidores da justiça, servidores do INSS, Procuradoria Federal e advogados privados), com zelo pelo relacionamento das partes.

Essa fase de controle e continuidade da execução se mostrou extremamente importante para retroalimentação da confiança recíproca, em sistema de avaliação do comportamento dos negociadores e diagnóstico dos primeiros resultados, que feita de forma analítica consolida a melhoria contínua a cada interação. (COSTA, 2018)

Ao buscar enquadrar o resultado do grupo de trabalho frente às teorias atuais sobre negociação e resolução de disputas, concluiu-se que se institucionalizou um desenho de sistema de disputas entre essas organizações, com claros resultados positivos. O que se constata é que essas matrizes teóricas estão presentes no caso estudado, uma vez que todas as pessoas impactadas puderam participar, destacando os interesses de forma ampla e profunda, organizado em grupo central, gerando outros grupos paralelos para conversa e alinhamento entre membros e demais interessados. Também se concedeu o controle sobre os mais afetados, como os servidores do INSS e os servidores da justiça, que mantiveram diálogo aberto em grupo de whats app, buscando o aprimoramento dos fluxos para prevenção de problemas.

Como variáveis ao alcance do resultado positivo da negociação entre organizações públicas, destacam-se a capacidade colaborativa das partes, seus sistemas de governança e a inclusão dos impactados e dos detentores de poder.

Quando a Corregedoria do TRF4 expediu a Recomendação SEI 5082815, recebeu severas críticas do público interno e externo da Justiça, tendo culminado na publicação de um artigo, no site Consultor Jurídico (CONJUR), chamado O Colapso do Sistema do INSS: a pandemia da CEAB-19 (LEAL *et al*, 2020), comparando a CEAB à COVID. Esse artigo

revelou que muitos dos impactados não estavam dispostos a colaborar e renunciar a fundos perdidos (THALER, 2015) com o refazimento de 110 mil requisições judiciais para viabilizar o funcionamento de outro ente público. Colaborar demanda sacrifícios das partes; o repensar seus próprios fluxos e ter retrabalho, o que pode ser um entrave, especialmente quando ainda focadas em argumentos posicionais.

A teoria da negociação destaca a falta de colaboração como uma das barreiras para a resolução de conflitos (ARROW, 2011), sendo que vieses comportamentais podem dificultar a compreensão do fluxo proposto. Na linha dos estudos da economia comportamental, Daniel Kahneman (2011) enfatiza que as pessoas acabam internalizando ideias com base em ancoramento, ou seja, dissociadas da realidade ou da probabilidade estatística, em razão de algumas experiências próprias recentes ou mesmo de terceiros, ou através de notícias da mídia. Além disso, possuem aversão à perda, preferindo uma maior probabilidade de não perder o que já possuem, ainda que a chance de se ganhar seja maior, lutando para manter os investimentos já feitos, apesar do resultado negativo que estariam obtendo configurar fundos perdidos. (THALER, 2015)

No tocante ao comportamento das partes negociantes, é fundamental um sistema de governança efetivo, especialmente no tocante à transparência e *accountability* (OCDE, 2011). O INSS possui sistema de governança pública e integridade, instituídos através das Portarias 3212/2019 e 3213/2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019), que é a vitrine do que acontece dentro da Autarquia, revelando quais princípios e regras priorizam, estrutura-se e se organiza. Um sistema de governança pública adequado, na conformidade do Decreto n. 9.203/2017 (BRASIL, 2017), é estabelecido através de adequados mecanismos de planejamento, controles, transparência e prestação de contas, revelando, de forma aberta, seus resultados e problemas à sociedade. Na ocorrência de decisões unilaterais, sem consideração e ouvida prévia do grupo de trabalho, não estampando quais os interesses que visam atender, pode-se colocar em xeque a reputação do ente e o trabalho de diálogo interinstitucional.

No tocante à detenção do poder, apesar de ter havido o respeito às competências locais, a não adesão por parte da Central do INSS, com alteração unilateral do fluxograma dos órgãos internos, foi um risco considerável. Ocorre que a inclusão imediata de uma central de poder, por vezes, pode inviabilizar o projeto em decorrência da burocracia. Soluções criativas demandam riscos que se pode correr num âmbito menor de poder e competências, para então se expandir para os demais. No caso estudado, o grupo de trabalho implementou iniciativas sem a aprovação direta da central do INSS, o que facilitou o fluxo, apesar do risco de ser

surpreendido com atos administrativos impactantes, os quais pretendiam reverter os ganhos obtidos.

O resultado obtido pela negociação realizada no Grupo de Trabalho Recom, organizado a partir do Fórum Interinstitucional Previdenciário, não foi apenas de restabelecer a normalidade do atendimento do INSS no cumprimento das decisões judiciais, que impactavam em milhares de pessoas. Especificamente, também restabeleceu o relacionamento entre as pessoas que trabalhavam em ambos os polos do conflito, juízes e servidores que determinavam o cumprimento e servidores do INSS que não conseguiam cumprir as decisões tempo. O resultado da negociação redundou em resultados positivos sob várias óticas (Ury, 1993), como redução dos custos de transação (multas), satisfação das pessoas com os resultados, restabelecimento do relacionamento e normalização do serviço, sem novas recorrências até os dias de hoje. Tamanho foi o impacto que o trabalho do Provimto 90 foi indicado ao prêmio Innovare. (TRF4, 2022)

O diálogo interinstitucional, através de Fóruns, também foi adotado pelo Conselho Nacional e Justiça (criação do Fórum Nacional Previdenciário, através da Resolução n. 397/2016) e é recomendado pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), no documento Manual de Mediação e Conciliação da Justiça Federal. (TAKAHASHI *et al*, 2019)

5. CONCLUSÃO

Com o resultado obtido pelo Fórum Interinstitucional Previdenciário do TRF4 e pelo grupo do Plano de Trabalho Recom, mostrou-se que o diálogo permanente e estruturado entre organizações pode facilitar a construção de soluções implementadas de forma colaborativa. A capacidade de avaliar o problema num ângulo macro e de se obter alinhamento para se escolher um *design* adequado de sistemas de disputa é facilitado. Ainda que a metodologia da teoria da negociação não tenha sido tecnicamente intencional no grupo estudado, permitiu a solução de problemas complexos, históricos e multipartes, podendo ser aplicado para situações similares.

O que se constatou pelos resultados do diálogo permanente estabelecido no Fórum Interinstitucional Previdenciário foi a geração de valor no trabalho colaborativo, com fortalecimento de relações, gerando resultados impactantes no próprio desenvolvimento sustentável das organizações envolvidas.

Quando as pessoas persistem em defender posições e clamar por justiça, fazendo uso de meios de coerção, sem proceder com a escuta ativa e aproximação, obtém resultados inferiores, sem todos os ganhos recíprocos que podem ser gerados com a colaboração. A histórica aplicação de multas diárias pelo Poder Judiciário sobre obrigações de fazer tem se mostrado ineficaz ao não alcançar o resultado pretendido de proteger os bens jurídicos tutelados, os quais coincidem com o interesse do destinatário da multa e com as organizações públicas do executivo.

Acaso as organizações públicas estabelecessem o diálogo e a aproximação interinstitucional como premissa, seja através de fóruns, grupos e mesas de discussão, seriam mais eficientes no alcance dos seus objetivos institucionais e sustentáveis do ponto de vista do consumo de recursos para esse fim.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **Manual de Negociação baseado na Teoria de Harvard**. Brasília: EAGU, 2017.

ARROW, Kenneth J. *et al* (org.). **Barreiras para Resolução de Conflitos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2015: Mente, Sociedade e Comportamento**. Washington D.C., Creative Commons Attribution, 2015. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>. Acesso em: 03/03/2022.

BRASIL. Decreto n. 9.2013, de 22 de novembro de 2017. Brasília: Diário Oficial da União, 2017.

BERNARDINO, Talitha Braz; TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **O abuso de poder na atuação do Ministério Público**. São Paulo: USP, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15102020-195421/pt-br.php>. Acesso em: 17/12/2021. DOI: 10.11606/D.2.2018.tde-15102020-195421.

BORGES, Marcelo Alberto Gorski. **INSS: Um retrato atualizado do suposto CeAB-19**. Consultor Jurídico. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-26/marcelo-borges-inss-retrato-atualizado-suposto-ceab-19>. Acesso em: 16/12/2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020.**

Dispõe sobre a Estratégia nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências.

Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>.

Acesso em: 17/12/2021

_____. **Justiça em Números 2021.** Brasília: CNJ, 2021. Disponível em:

[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf)

[221121.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf). Acesso em: 17/12/2021

COSTA, Julio Cesar da. **Negociação e Gestão de Conflitos.** Londrina, Educacional S.A., 2018. Disponível em:

<https://www.camani.com.br/gallery/negocia%C3%A7%C3%A3o%20e%20gest%C3%A3o%20de%20conflitos.pdf>. Acesso em 16/12/2021.

FALECK, Diego. **Manual de Design de Sistemas de Disputas:** criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito:** instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. VASCONCELOS, Natália Pires (coord). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília, CNJ, 2020.

Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 16/12/2021

INTERNATIONAL STANDARD ORGANIZATION (ISO). **ISO 37000:2021:** Governança de Organizações. 1 ed. Londres: Organização Internacional de Normalização, 2021.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar.** São Paulo: Objetiva, 2011.

LEAL, Fellipe Guerin et al. **O Colapso do Sistema do INSS: a pandemia da CeAB-19.**

Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-17/opiniao-colapso-sistema-inss>. Acesso em 10/11/2021.

MOURÃO, Alessandra Nascimento S. F. **Fundamentos da negociação para o ambiente jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2014.

NORTH, Douglass C. Institutions. **The Journal of Economics Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-113, jan. 1991. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1942704>. Acesso em: 14 dez. 2021.

_____. **Institutions, Institucional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Retrato Econômico do Brasil**. BRASIL 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>. Acessado em: 05/08/2021

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão 2894/2018**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/judicializacao-de-beneficios-do-inss.htm>. Acesso em: 16/12/2021.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 4 (TRF4). **Ata da 6ª Reunião Virtual do Fórum Interinstitucional Previdenciário Regional**. 2020. Disponível em: https://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/epz23_ata-6a-reuniao.pdf. Acesso em 10/11/2021. Acesso em: 16/12/2021.

_____. **Fórum Interinstitucional Previdenciário: Histórico**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992. Acesso em: 16/12/2021

_____. **Provimento 90/2020**. Estabelece rotinas e prazos padronizados ao cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária para as unidades judiciais de primeiro grau e Turmas Recursais da 4ª Região. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/PROVIMENTON902020.pdf>. Acessado em 09/11/2020.

SUSSKING, Lawrence E., THOMAS-LARMER, Jennifer. Conducting a conflict Assessment. In: SUSSKIND, Lawrence; MCKEARNAN, Sarah; THOMAS-LARMER, Jennifer (Eds). **The consensus Building Handbook: a Comprehensive Guide to reaching Agreement**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999

TAKAHASHI, Bruno *et al.* **Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019.

THALER, Richard. **(Mis)behaving. A construção da economia comportamental**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

RADINE, L. B. Organization Theory in Administrative Law: A Proposal for a Design Science. **American Sociologist**, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 278–283, 1987. DOI 10.1007/BF02691772. Disponível em:

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib&db=sih&AN=5329395&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 8 mar. 2022.

Ury, W., Brett, J.; Goldberg, S.. **Getting Disputes Resolved. Designing Systems to Cut the costs of conflicts**. San Francisco: Jossey-Bass Inc, 1993.