

A PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Office Of Attorney-General Of The National Treasury
And The New Public Management*

Igor Montezuma Sales Farias

Procurador da Fazenda Nacional.

Especialista em Administração Pública pela FGV.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Administração Pública; 1.1 O Estado e a Administração Pública; 1.2 Administração Pública Eficiente; 1.3 Nova Administração Pública; 2 A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; 2.1 Contextualização; 2.2 Pressupostos Básicos de uma Administração Gerencial; 2.2.1 Descentralização; 2.2.2 Atuação voltada para o Cidadão; 2.2.3 Incentivo à Criatividade e à Inovação; 2.2.4 Ênfase nos Resultados e não nos Procedimentos; 2.2.5 Estipulação de Metas através de um Planejamento; 3 Conclusão; Referências Bibliográficas.

RESUMO - Esse trabalho acadêmico analisa a evolução dos modelos de concepção do Estado, bem como a importância que a administração pública teve nesse cenário, deixando evidente a necessidade social de que os Estados modernos encontrem novos pilares de conformação da administração pública, sendo certo, nesse trilhar, que o modelo gerencial, hoje, propicia um decisivo passo nesse intento. Nesse contexto, se afere a medida em que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional está adaptada a essa vertente da administração, na busca pela legitimação do Estado.

PALAVRAS-CHAVE - Estado. Administração Pública. Eficiência. Nova Administração Pública. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

ABSTRACT - This academic paper examines the development of the models of creation of the state and the importance that public administration had in this scenario, making clear the social need that modern states find new basis of public administration, and, in this

way, the management model definitely provides today a decisive step in this endeavor. In this context, it is measured in this study the extent to which the Attorney General of the Treasury is adapted to that method of administration, in the pursuit of state legitimation.

KEYWORDS - State. Public Administration. Efficiency. New Public Management. Office of Attorney-General of the National Treasury.

INTRODUÇÃO

A crise de legitimidade vivida atualmente pelo Estado se dá em virtude diretamente da inadequação do modelo de atuação da burocracia estatal para o atendimento das demandas de uma sociedade que está em constante transformação.

Nessa conjuntura, impõem-se novas formas de se conceber o Estado e de se conduzir o interesse público, tendo como pressupostos basilares a eficácia e eficiência dos serviços prestados.

Nesse intento, é primordial que nossos órgãos públicos realizem a aferição da medida de sua adaptação a essa vertente de administração, na busca por governança que possa refletir, sem sobressaltos, os legítimos anseios dessa sociedade.

Assim, a questão que se impõe é: em que medida a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), analisada sua estrutura organizacional e seus processos de trabalho, está em conformidade com o papel do Estado contemporâneo, tomando-se por norte o modelo de administração pública gerencial?

Esse artigo, na medida em que pretende traçar um panorama analítico geral acerca da PGFN e seu modelo atual de administração, possibilita que estruturadamente se diagnostique as necessidades para a adoção plena do modelo gerencial de administração pública, contribuindo, assim, para a construção de uma instituição que esteja voltada para os interesses dos cidadãos, com o rompimento das barreiras de uma administração burocrática, em busca de uma governança mais focada nos resultados da ação pública, num esforço para a construção da cidadania e a consolidação da democracia.

1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Qualquer abordagem que se faça acerca da conformação da administração pública moderna deve conceber, preliminarmente, uma análise das redefinições do papel do Estado ao longo do tempo, bem como a relação que a burocracia desempenhou nesse processo.

De início, é importante pontuar que, por vezes, os conceitos de Estado e administração pública são empregados de maneira indistinta, na medida em que compartilham, em determinadas situações, significados semelhantes. Todavia, é fundamental se ter o norte claro da diferenciação, evidenciando que o Estado, em realidade, se operacionaliza através da administração pública.

Nos governos pré-democráticos, a administração pública era exercida como patrimônio privado do chefe político, cujo traço marcante era a ausência de segregação entre o patrimônio de seu governante e o do Estado.

Por tal razão, os interesses da autoridade não distinguiam a sua dimensão íntima da administrativa, não havendo separação entre a seara do indivíduo em relação ao mister público que ocupava. Sua forma de administração obedecia unicamente ao livre-arbítrio, baseado em suas livres considerações.

O sociólogo alemão Max Weber começou a utilizar o termo patrimonialismo para explicar a fundamentação do poder político nessa época, caracterizando-o por ser organizado através do poder arbitrário do príncipe, traduzido em um Estado centralizado e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida.

Nessa ordem conjuntural, o favoritismo se impõe como o meio por excelência de ascensão social; a acomodação e a corrupção tornam-se práticas comuns, não florescendo no seio da sociedade política valores republicanos, além de serem repelidos definitivamente quaisquer resquícios de cidadania.

Com o advento do Estado Liberal, fruto do capitalismo industrial emergente e das democracias oligárquicas que começavam a aflorar, restou patente que o modelo particularista de Estado já não mais compunha a conformação necessária a garantir o que a sociedade passou a esperar do Estado, mormente os primeiros resquícios de um “Estado de direito”.

Surge, assim, um novo modelo de administração pública, voltada essencialmente à proteção do Estado contra a corrupção, o nepotismo e a impessoalidade; pré-requisitos fundamentais para a garantia da ampliação do processo de industrialização, que sustentava uma burguesia industrial cada vez mais ávida pelo controle do Estado.

Nesse contexto policialesco do Estado, assim, a administração se organiza tomando por norte o rigor formalista dos procedimentos e uma estrutura hierárquica rigorosa, ambas condições necessárias ao absoluto controle da disciplina dos partícipes da administração estatal.

A rejeição à administração patriarcal faz surgir, dessa forma, uma administração de caráter essencialmente burocrática, caracterizada pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, formalismo e pelo controle pormenorizado dos processos administrativos, este sempre a priori.

O tamanho do Estado liberal, que se limitava a manter a ordem e assegurar a propriedade, garantindo, no máximo, os direitos civis, não evidenciava qualquer problema na estruturação desse modelo de administração pública. Não se falava, à época, dos direitos sociais e a democracia efetiva ainda estava dando os seus primeiros passos.

A transição do Estado liberal para o democrático avançou nos países mais desenvolvidos apenas na virada do século XX, com o florescimento do sufrágio universal e a consequente perda, pela elite, da exclusividade na definição dos rumos do Estado.

Nesse período, a participação popular nas questões políticas começava a se tornar mais recorrente, com o aparecimento e fortalecimento de partidos políticos e, principalmente, de organizações representativas dos anseios sociais.

Ocorre, nesse passo, a transição entre o Estado democrático liberal e o Estado democrático social, este caracterizado essencialmente por um maior ativismo político dos eleitores, que levava inevitavelmente a uma pressão por aumento de salários, por leis trabalhistas mais abrangentes e, fundamentalmente, pela ampliação dos serviços sociais e científicos proporcionados pelo Estado.

Além disso, a crise pela qual passava o capitalismo no início do século XX refletia a necessidade premente de uma profunda revisão nos postulados liberais, mormente o fato de que a mão invisível do mercado não havia sido capaz de suplantiar harmoniosamente as mazelas do sistema econômico, mostrando-se imprescindível a atuação do Estado.

Esse novo modelo de Estado social que surgia não se opunha as conquistas do Estado liberal, tais como a garantia da autonomia privada e das liberdades públicas, simplesmente se contrapunha à forma através da qual o Estado liberal realizava essas garantias, na medida em que este assegurava apenas uma igualdade meramente jurídica e proibia a intervenção do Estado na sociedade, sendo esta possível apenas para proteção do capital.

Nessa conjuntura, assim, o Estado social passa a se estruturar tomando para si uma série de funções sociais que antes não lhe competiam. E mais, por causa das grandes guerras, o Estado começa a atuar inclusive no campo da iniciativa privada propriamente dita, tentando promover o desenvolvimento econômico.

BRESSER-PEREIRA (1998) bem ilustra esse quadro quando indica que, enquanto no Estado liberal do século XIX a carga tributária estava em torno de 5% do PIB, no Estado democrático social, do final do século XX, essa medida já alcança cerca de 40% nos países desenvolvidos.

Contudo, mesmo com esse agigantamento das funções do Estado e consequente aumento da despesa pública, a administração continuou a

se estruturar utilizando o mesmo viés burocrático até então vigente. Com efeito, o modelo que se propunha a tornar a ação do Estado efetiva, na verdade, agora, o estava tornando nada eficiente.

Nessa toada, nos anos 1970, emerge uma nova onda ideológica liberal - o neoliberalismo. Através de reformas orientadas para o mercado, o neoliberalismo ganha força nas duas décadas seguintes, na medida em que busca mudar a natureza do Estado enquanto instituição constitucional-legal.

Em resposta às baixas taxas de crescimento dos países desenvolvidos e à diminuição do lucro das empresas, ambos fatores associados à ampliação dos serviços sociais do Estado, o neoliberalismo atacava o Estado social, procurando reduzir o tamanho e as funções sociais dele.

Além disso, na visão neoliberal, o Estado social tendia a desestimular o trabalho e a competitividade - molas mestres do sistema capitalista - na medida em que garantia uma ampla rede de assistência que tornava o trabalho pouco atrativo e opcional, além de gerar dependência em relação às políticas públicas.

Os defensores dessa concepção, ademais, valiam-se da ineficiência da estrutura burocrática da administração pública do Estado social para criticar o tamanho do Estado, indicando sempre a necessidade de sua diminuição para se atingir a eficiência necessária à prestação dos serviços mínimos que deveriam ser incumbência do Estado.

O modelo ideológico neoliberal, por negar ao Estado sua capacidade principal de ser instrumento de ação, perdeu força no início do século XXI. Contudo, a necessidade de uma profunda revisão na estrutura da administração pública, já apontada por aqueles, consolidou-se como o grande baluarte dos tempos atuais, afigurando-se de fundamental relevância a promoção de reformas estruturais visando aprimorar a capacidade organizacional e de gestão do Estado, sua eficiência e competitividade.

1.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE

Em meados do século XX, a escassez de recursos públicos pressionou pela redução dos gastos com pessoal e pela necessidade de aumentar a eficiência governamental. O enfraquecimento do poder estatal tornou necessária maior agilidade e flexibilidade do aparato governamental, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

A globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir as funções do Estado, uma vez que já não mais era possível àquele proteger suas economias internas da competição internacional, cabia-lhe agora o papel de capacitar os agentes econômicos a competir mundialmente, impulsionando as ações na saúde, na educação, no desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura.

Ao passo, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa poderiam ser mais altos que os benefícios do controle.

Numa conjuntura de frequente ocorrência de transformações e mudanças, a rigidez do modelo burocrático começou a provocar ineficiências. O modelo burocrático passou a não atender, em sua totalidade, às demandas sociais de um Estado mais eficiente e voltado para o cidadão (FERREIRA, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1997).

A palavra burocracia assumiu, na grande maioria das vezes, uma conotação pejorativa, tendo sido associada à ineficiência, ineficácia, atrasos, confusão, autoritarismo, privilégios, além de outros atributos negativos (VASCONCELOS, 2002).

Esses fatores somados a uma crítica ao antigo modelo de organização do setor público, a um sentimento antiburocrático generalizado e ao avanço de uma ideologia privatizante conduziram o modelo burocrático a uma profunda crise.

É equivocado, todavia, atribuir o início da reforma da administração pública apenas à necessidade de se fazer o ajuste fiscal ou ao fato de a administração pública sofrer uma espécie de crise crônica e progressiva de desempenho. Tem-se dito, em geral, que a crise fiscal do Estado contemporâneo subsidiou todo o processo de reforma da administração pública, principalmente a partir da ascensão de Margaret Thatcher na Inglaterra, em 1979, e de Ronald Reagan nos Estados Unidos, no início dos anos 1980, o que, em realidade, parece uma explicação parcial e incompleta desse complexo processo.

Para melhor caracterizar esse contexto é importante ter em mente que a burocracia surgiu no século XIX conjuntamente com o Estado liberal, como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo (BRASIL, 1995). Com esse foco, a administração pública estruturou-se de modo a garantir que o patrimônio público não fosse vilipendiado por quaisquer ameaças que possivelmente o maculassem.

Nessa toada, é clarividente o papel da burocracia no fortalecimento das bases que levaram ao surgimento da efetiva democracia, numa correlação que muitas vezes é esquecida em face do transcurso da história que fez parecer que a conformação da administração pública burocrática não teria trazido ganhos indelévels ao processo de transformação do Estado.

O que se quer resgatar neste contexto vai no sentido de enfatizar que o surgimento da democracia só foi possível em virtude da conformação social que a administração pública burocrática propiciou, da mesma forma que, em consequência, o crescimento da burocracia pública é causa direta dos avanços democráticos experimentados a partir do início do século XX.

Isso porque, se era possível a existência de um aparelho estatal enxuto, pequeno e desburocratizado ao final do século XIX, hoje esta estrutura é simplesmente impensável, haja vista as enormes e complexas atribuições que a administração pública passou a desempenhar, em decorrência estreita da evolução da democracia.

Nessa linha de raciocínio, é preciso ir contra o quase consenso hoje existente em atribuir à burocracia estatal uma quantidade de defeitos que, a bem da verdade, visam, por ignorância ou malícia, ofuscar o caráter democrático e socialmente igualitário que marcou a atuação da administração pública nesse período de intensa inclusão de amplos setores sociais. (TORRES, 2004)

A ênfase modernizadora, assim, é fruto também e principalmente da relação entre burocracia e democracia, uma vez que, a cada estágio mais elevado da noção de cidadania, as cobranças da sociedade por serviços públicos melhores e mais eficientes se intensificam. Não basta mais desempenhar uma quantidade enorme de atribuições sociais, é preciso atender com eficiência, economicidade e agilidade o cidadão, que cada vez mais exige uma administração pública à altura de suas importantes responsabilidades sociais. (TORRES, 2004)

Tendo-se clara essa correlação intrínseca, é preciso considerar as consequências danosas que tem à democracia a administração pública que não consegue atender com eficiência aos anseios sociais, considerando-se, por obviedade, que a legitimação da burocracia é fruto não da vontade popular, mas sim da sensação no seio da sociedade de que a administração pública é eficiente.

Nesse passo, é preciso ponderar, igualmente, se a busca por essa eficiência se esgota apenas no comezinho princípio de “fazer mais com menos”, ou se há de ser considerados outros fatores que sejam determinantes nessa busca pela efetividade da prestação estatal, observando-se, por certo, que a relação de accountability é a fonte primária necessária desse processo.

Com efeito, no contexto tratado não se pode conceber um conceito de eficiência desassociado dos conceitos de eficácia e efetividade, ainda que faticamente possíveis. Isso porque, para o alcance da satisfação social como reflexo da ação pública, é intrínseca a exigência de alcance não apenas do resultado esperado, com o dispêndio mínimo de recursos, mas fundamentalmente que aquele seja reflexo da vontade popular, derivada obviamente da conjugação dos conceitos de eficiência, eficácia e da efetividade.

Dessa forma, é mais apropriado entender o atual processo de reforma do Estado como a consequência natural da pressão que o regime democrático gera sobre a administração pública. Em vez de focalizar apenas os problemas fiscais, a melhor análise contemplaria também um longo processo de desenvolvimento da ação estatal que se vem aperfeiçoando com a democratização do Estado moderno.

Aliás, a natureza da relação entre democracia e burocracia estatal não invalidam os esforços no sentido de trazer alguns instrumentos gerenciais para dentro da administração pública. Assim, é preciso não confundir o debate acerca da modernização da administração pública com os impactos causados na burocracia pela operação do regime democrático. Também é desnecessário dizer que esse diagnóstico não invalida as importantes e cruciais medidas que visam dotar a administração pública de instrumentos operacionais que tragam efetividade, eficiência e eficácia as suas ações. Pelo contrário, esses processos caminham na mesma direção, uma vez que o cidadão que vive em uma sociedade crescentemente democrática exigirá prestação de serviços através de uma administração pública cada vez mais profissional. (TORRES, 2004)

Não basta, contudo, que a eficiência seja vista apenas sob a ótica privada, a custo de não restarem atendidas as necessidades de uma sociedade que, ainda que não consiga participar mais ativamente da burocracia, por conta do caráter técnico que ela muitas vezes se reveste, demanda uma ação estatal que busca naturalmente a eficiência genericamente considerada, valendo-se da diretriz que conduz a uma redução de custos que não está dissociada do fim último do Estado, que é bem servir.

1.3 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com os movimentos de reforma do Estado, oriundos, principalmente, da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático – discutidas nas seções anteriores deste estudo, iniciou-se a implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, efetivando-se experiências, especialmente, em países anglo-saxões (ABRUCIO, 1997; BRESSER-PEREIRA, 1998).

A essência de ideias que se contrapõem ao modelo de administração pública burocrática, com suas características que, na atual conformação dos anseios sociais, impedia que o Estado pudesse concretizar os objetivos exigidos pela crescente demanda da sociedade em transformação, surge o que a doutrina acadêmica convencionou chamar de Nova Administração Pública (BARZELAY, 2001).

Essa nova administração emerge fundamentada em uma visão voltada para o cidadão, numa busca por obtenção de resultados, fazendo uso da descentralização, do incentivo à inovação e à criatividade. Segundo SANTOS (2003, p. 13),

Na administração gerencial, os resultados a serem alcançados devem ser negociados entre os formuladores da política pública e a instituição encarregada de implementá-la. Nesse sentido, a identificação precisa

dos objetivos e metas a serem alcançados, assim como dos responsáveis pelo seu atingimento em todos os níveis da organização, justificará a celebração do contrato de gestão.

Não significava, de forma alguma, que o modelo de administração pública gerencial implicasse, em suma, na aplicação direta dos princípios da administração de empresas privadas na gestão pública, nem do abandono das categorias da burocracia clássica de uma só vez. Implicava, sim, em apropriações e adaptações dos princípios utilizados pelas organizações privadas no sentido de dotar a administração pública de um modelo que, efetivamente, a ajude a cumprir sua finalidade (FERREIRA, 1996).

Assim, a denominação de gerencialismo na administração pública seria referente ao desafio de realizar programas direcionados ao aumento da eficiência e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Estado (FERREIRA, 1996). Para ABRUCIO (1997), o gerencialismo seria um pluralismo organizacional sob bases pós-burocráticas vinculadas aos padrões históricos (institucionais e culturais) de cada nação, não se constituindo num novo paradigma capaz de substituir por completo o antigo padrão burocrático weberiano.

No Brasil, a tentativa de se implementar a administração gerencial foi levada a cabo por meio de diretrizes advindas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), documento que apresenta fundamentações teóricas, uma apreciação histórica e estrutural da administração pública brasileira e, principalmente, proposições para a reformulação do aparelho do Estado brasileiro. O Plano Diretor, no entender de MARCELINO (1998), inovou, sobretudo, ao propor a substituição do modelo burocrático weberiano pelo modelo de administração gerencial.

Nesse contexto, iniciou-se uma busca pela substituição dos velhos paradigmas tradicionais de administração, trazendo o movimento gerencial conceitos como flexibilidade, qualidade, competência e inovação.

O novo modelo para a administração pública procura se diferenciar do burocrático por meio da clara definição de objetivos, através de um planejamento estruturado; da descentralização e redução dos níveis hierárquicos, com o aumento da autonomia dos administradores para atingir esses objetivos; da implantação da competição administrada; da adoção de formas flexíveis de gestão, com valorização da criatividade e iniciativa; da orientação da ação pública para resultados, sempre com o foco no cidadão; e pela maior influência da participação da sociedade civil sobre a organização.

O chamado foco no cidadão nada mais é do que a percepção do cidadão em toda a sua amplitude, abrangendo suas necessidades e demandas como usuário e cliente, como contribuinte e como ator político principal,

e a busca do seu atendimento de modo inequivocamente preferencial e com qualidade, re-legitimando o próprio Estado.

A descentralização de funções, por sua vez, viabiliza a qualidade dos serviços, a partir da distribuição correta das funções, permitindo que o agente público detenha competência para buscar soluções efetivas para os problemas localizados, sem a necessidade burocrática de aprovação superior para quaisquer das rotinas implementadas ou mesmo de controle apriorístico quanto a efetividade da ação implementada.

Assim, um modelo no qual se promove maior delegação de autoridade foi proposto em resposta à estrutura extremamente hierárquica característica do modelo burocrático. Com isso, pretende-se que os gerentes desenvolvam habilidade e criatividade para encontrar novas soluções e para aumentar a eficiência governamental.

De acordo com BRESSER-PEREIRA (1997, p.41) o contexto de mudança em que o Estado atua coloca a administração burocrática numa situação paradoxal, pois, de um lado, precisa ser racional, em termos da adequação de meios e fins, e, de outro lado, precisa ser legal, no sentido de que deve haver normas que definam os padrões de comportamento a serem adotados. “Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei”.

Maior discricionariedade por parte dos servidores é exigida pelo fato de que os fins, interesses e objetivos de atividades públicas dependem cada vez mais da colaboração dos cidadãos e não podem ser fixados por lei de forma precisa. Torna-se necessário que a administração pública possa ter diferentes modelos organizacionais para escolher dependendo da situação a ser desempenhada e que os gerentes sejam mais autônomos e responsáveis.

Para existir, contudo, a confiança na descentralização das decisões é primordial que as extremidades estejam em perfeita sintonia, sendo ponto nevrálgico para que isto ocorra que haja uma estipulação clara por parte da organização de quais são seus objetivos, de modo que aqueles que recebem a incumbência de realizar o trabalho possam estar preparados e seguros em tomar decisões que não irão de encontro aos anseios da cúpula do órgão.

Na verdade, a existência de um planejamento organizacional definido é pressuposto de aplicação dos conceitos mais elementares da nova gerência pública, sendo clarividente que não se pode falar de foco no resultado, descentralização de ações, flexibilização etc., se não se sabe sequer qual o objetivo a ser alcançado pela instituição.

Em relação à gestão com foco em resultados, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, sem o apego excessivo às normas e às rotinas procedimentais pré-estabelecidas, num controle que averigua se o serviço prestado realmente foi efetivado e não simplesmente executado, aí se

caracterizando a preocupação constante no monitoramento e na avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas, visando ao aumento da eficiência e accountability da gestão pública.

Sob o mesmo ângulo, não se pode deixar de pontuar que, se no modelo gerencial o objetivo é aprimorar a qualidade, habilidade e atitude dos envolvidos nas organizações a fim de atingir com maestria a eficiência, eficácia e qualidade na prestação dos serviços à coletividade, faz-se imprescindível para tanto, que o corpo funcional seja envolvido e motivado para essa mudança; além disso, é pressuposto que sejam eliminadas todas as rotinas da organização que impedem que seus membros possam se adequar a esse contexto integralmente.

Nessa perspectiva, apercebe-se que este novo modelo gerencial se contrapõe ao engessado modelo burocrático, trazendo inúmeras mudanças de paradigma para a administração pública, exigindo que a estrutura organizacional e os processos de trabalho dos órgãos públicos passem por uma profunda transformação, com a eliminação dos entraves que impedem o alcance dos postulados propostos.

2 A PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é um órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União (AGU) e suas atribuições residem, principalmente, na representação da União em causas fiscais, na cobrança judicial e administrativa dos créditos tributários e não-tributários e no assessoramento e consultoria no âmbito do Ministério da Fazenda, examinando previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios, inclusive os referentes à dívida pública externa.

A PGFN é responsável pelo Programa de Governo que tem como finalidade a Recuperação de Créditos e Defesa da Fazenda Nacional, o que decorre de suas competências institucionais e tem como produto a economia em decorrência das vitórias obtidas em causas judiciais ou extrajudiciais de relevância para o Erário, o ingresso direto de receitas e o êxito em evitar a perda de recursos.

Administrativamente, a PGFN é subordinada ao Ministro da Fazenda, a quem compete definir, em última instância, todas as questões afetas à estruturação organizacional da Instituição, ao passo que ao Ministro da AGU compete a definição dos aspectos técnico-jurídicos da atuação.

O Regimento Interno da PGFN aprovado pela Portaria do Ministro da Fazenda (MF) nº 257, de 23 de junho de 2009, elenca pormenorizadamente todas as competências da Instituição, conformando o desempenho das atividades em departamentos, de acordo com as peculiaridades envolvidas.

Assim, esses departamentos, de assessoramento direto do Procurador-Geral, se subdividem em coordenações-gerais, estas responsáveis pela orientação e uniformização de procedimentos no âmbito de suas competências.

Ademais, em face da necessidade de atuação descentralizada, o Órgão se subdivide ainda em diversas projeções locais, estas subordinadas a uma estrutura estadual, que, por sua vez, se subordinam a uma estrutura regional.

Essas projeções descentralizadas, de acordo com seu tamanho, têm subdivisões que representam as diversas atribuições de competência da PGFN. Assim, uma unidade seccional, a depender da magnitude de sua responsabilidade e considerando apenas as áreas finalísticas da PGFN, poderá haver um setor que cuida da representação judicial, outro responsável pela administração da Dívida Ativa da União e outro que presta assessoria aos órgãos solicitantes.

A PGFN conta ainda com um Centro de Altos Estudos, responsável pela promoção do debate acadêmico interno, bem como pela interação com outras escolas de governo, na busca pela atualização, aperfeiçoamento e especialização dos integrantes da carreira.

Atualmente, a Procuradoria conta com um quadro de 2.002 (dois mil e dois) Procuradores da Fazenda Nacional, 1.344 (um mil trezentos e quarenta e quatro) servidores técnico-administrativos em efetivo exercício e 822 (oitocentos e vinte e dois) estagiários. (PGFN, 2010, p. 45)

Nesse passo, impende-se avaliar concretamente os processos de trabalho e a estrutura organizacional da PGFN, bem como a conformação destes aos anseios dos cidadãos, com vistas ao atendimento dos pressupostos básicos de uma administração gerencial.

2.2 PRESSUPOSTOS BÁSICOS DE UMA ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

2.2.1 DESCENTRALIZAÇÃO

Com a edição da Portaria MF nº 257, de 23 de junho de 2009, novo Regimento Interno, a PGFN deu um importante passo na busca por uma maior descentralização administrativa de suas atividades, na medida em que se criou uma estrutura até então inexistente: as Procuradorias-Regionais; bem assim, esse novo Regimento possibilitou às unidades estaduais um maior poder de coordenação das unidades sob sua supervisão.

Foram criadas cinco Procuradorias-Regionais em todo o Brasil com o intuito de dotar seus chefes de autonomia suficiente para orientar as unidades sob sua jurisdição, sem que para isso fosse necessário que essas recorressem inevitavelmente aos departamentos centrais de orientação e normas da Procuradoria.

Desse modo, a essas unidades cabe, nos termos do Regimento Interno:

Art. 59. Às Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional compete:

[...]

VI - exercer atividades de supervisão técnica, administrativa e de coordenação, com caráter normativo e vinculante, na área de sua respectiva jurisdição, nos termos de instruções e atos do Procurador-Geral da Fazenda Nacional;

Em igual norte, inovando em relação ao antigo, o novo Regimento também dotou as unidades estaduais da Procuradoria da mesma competência, observada a jurisdição:

Art. 60. Às Procuradorias da Fazenda Nacional, na área de sua respectiva jurisdição, compete:

[...]

VI - exercer atividades de supervisão técnica, administrativa e de coordenação, com caráter normativo e vinculante, na área de sua respectiva jurisdição, nos termos de instruções e atos do Procurador-Regional da Fazenda Nacional;

Essa nova competência é, assim, um vetor decisivo na maior descentralização da PGFN, demandando de seus titulares uma proatividade gerencial até então inexistente. Em face disso, para se fazer imbuir no seio de uma organização uma mudança de cultura dessa monta, é primordial que se dê instrumentos para que os responsáveis regimentalmente possam bem desempenhar esse papel.

Todavia, na medida em que o Regimento elenca às Procuradorias-Regionais as mesmas atribuições das outras unidades, além da mencionada acima, ele peca por fazer competir, sempre em desigualdade de condições, as atribuições cotidianas, urgentes no mais das vezes, daquelas atribuições que demandam uma proatividade transformadora.

Outrossim, em face da recente implementação dessa medida, há ainda alguns gargalos que precisam ser superados, de modo a assegurar a estas unidades os instrumentos para uma atuação independente.

É premente, por exemplo, a necessidade de criação de uma estrutura administrativa que assegure o suporte mínimo, sem o que torna ineficaz a medida salutar, já que, na ausência de suporte concreto de atuação, as

unidades da PGFN tenderão a se valer sempre do modelo estrutural antes existente, pondo em descrédito a reorganização estrutural implementada.

Além desse fato, a PGFN ainda precisa avançar na atribuição de uma maior autonomia as suas unidades seccionais, de modo que estas também possam, dentro dos objetivos institucionais previamente definidos, valer-se de procedimentos e iniciativas capazes de atingir aqueles, sem que para isso tenham que previamente, ou mesmo posteriormente, obter a aprovação do nível hierárquico superior.

O Regimento Interno, na medida em que determina, a todo momento, que as manifestações das unidades superiores tem caráter normativo e vinculante, como se apercebe dos artigos acima transcritos, bem como do abaixo colacionado, faz transparecer que não é dado ao gestor público qualquer margem de manobra ante as possibilidades existentes, numa conformação rígida que se contrapõe diretamente a flexibilidade exigida de uma atuação gerencial.

Art. 73. Aos Procuradores-Gerais Adjuntos e aos Diretores de Departamento, no âmbito das suas respectivas Coordenações, incumbe dirigir, orientar, supervisionar, coordenar, avaliar, realizar e fiscalizar a execução das atividades pertinentes às suas áreas de atuação, sempre com caráter normativo e vinculante, bem como aprovar a escala de férias dos Coordenadores-Gerais.

Não se está a dizer com isso que não devam os gestores públicos se submeter às disposições hierárquicas superiores, o que se deve, todavia, é dar margem, nessas disposições, para discricionariamente, valendo-se de seu necessário perfil empreendedor e criativo, o agente público possa atuar com vistas ao alcance do resultado, não se prendendo necessariamente às determinações pormenores dos normativos exarados.

Esses normativos, por sua vez, também precisam encontrar uma conformação clara entre a necessidade de serem estipuladas regras com a imposição social de que os gestores públicos possam ter uma atuação mais gerencial, apegados ao resultado e não aos procedimentos prévia e abstratamente elaborados.

Portanto, a PGFN deveria rever seus normativos internos para, ao invés de elencar procedimentos rígidos de cumprimento obrigatório por parte de todos, poder dar àqueles caráter propositivo, com a imposição obrigatória de cumprimento de objetivos e metas predefinidas.

Essa medida seguramente viria ao encontro da lógica do modelo de administração gerencial que prevê organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidal, bem como da necessidade de transformação dos administradores em gerentes crescentemente autônomos.

Nesse passo, é importante que seja pontuado que a lógica da descentralização pressupõe que haja por parte dos gestores maiores da organização uma confiança limitada em seus agentes, devendo sua atuação ser aferida não através da produção de burocráticos relatórios descritivos de ações e sim com aferição concreta dos resultados alcançados ante os objetivos estabelecidos.

O Regimento Interno, assim, quando estipula que os Procuradores-Regionais, assim como os Procuradores-Chefes, devem apresentar relatórios das atividades desenvolvidas, dá um claro passo em caminho oposto ao exigido pelo Estado gerente. Deve, portanto, este relatório, para adequação, ser exigido não como um fim em si mesmo, senão como comprovação do atingimento dos resultados esperados, pouco importando as atividades desempenhadas.

Art. 76. Aos Procuradores-Regionais da Fazenda Nacional, observado o disposto na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, no Decreto-Lei nº 147, de 1967, e demais disposições legais e regulamentares pertinentes, incumbe:

I - atribuições pertinentes à direção da Procuradoria-Regional:

[...]

m) apresentar ao órgão central relatórios de atividades desenvolvidas, na sua área de jurisdição;

Art. 79. Aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Estaduais, no âmbito da respectiva jurisdição, observado o disposto na Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, no Decreto-Lei nº 147, de 1967, e demais disposições legais e regulamentares pertinentes, incumbe:

I - atribuições pertinentes à direção da Procuradoria:

[...]

h) apresentar ao Procurador-Regional relatórios das atividades desenvolvidas das suas unidades subordinadas;

Padecendo de mesmo erro, alguns normativos internos da PGFN devem ser revistos, já que esta forma de controle, em que os gestores são julgados pelo que fazem constar de seus relatórios, é muito cara, na medida em que se tem que arcar com os custos do monitoramento e do tempo que os gestores consomem para preencher esses relatórios; além disso, esse

meio não permite que se estabeleça qualquer tipo de relação direta entre incentivo e desempenho.

Assim, embora relevante o concreto avanço na descentralização de suas atividades, a Procuradoria ainda precisa se desvencilhar de uma cultura arraigada na centralização de funções, em que a normatização rígida é desejada pelos seus membros e diuturnamente buscada pelos gestores.

2.2.2 ATUAÇÃO VOLTADA PARA O CIDADÃO

A análise da medida de observância desse pressuposto, passa pela mensuração de como é a relação da PGFN com o cidadão, considerando-se que este deve se vincular à administração enquanto beneficiário dos serviços públicos, contribuinte que clama pela eficiência das ações e parceiro na verificação da obediência dos pressupostos.

Houve um avanço significativo na relação PGFN e o cidadão usuário de seus serviços com a institucionalização do que se denominou «atendimento integrado». Esse programa consistiu na unificação do atendimento ao contribuinte que era prestado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela PGFN. (PGFN, 2009)

Antes dele, o contribuinte tinha que comparecer perante os dois Órgãos para obter a prestação de serviços conexos, como, por exemplo, para obter uma certidão de regularidade fiscal. Agora, o cidadão pode se valer dessas unidades centralizadas de atendimento para a obtenção dos serviços que deseja.

Além do que, houve a implementação de diversas novas formas de atendimento ao cidadão: pelo telefone 146, pela internet, com acesso direto aos serviços do Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte (e-CAC) da PGFN a partir do e-CAC da RFB e com a disponibilização do novo sítio da PGFN na internet. (PGFN, 2009, p.16)

É evidente, portanto, o esforço no sentido de garantir uma melhor prestação dos serviços ofertados pelo Órgão, agora é requisito da melhoria que se quer alcançar que a esse conjunto de iniciativas sejam acopladas outras que avaliem a melhoria dos serviços.

Isso porque, é insuficiente a simples adoção de medidas que busquem melhorar o atendimento ao cidadão se estas não forem continuamente objeto de aferição rígida, sendo dever de uma instituição que está focada no cidadão, propugnar todos os esforços para que, mediante a apuração mencionada, se possa garantir diuturnamente a melhoria almejada.

Assim, na medida em que o avanço é salutar, este deve ser visto apenas como o primeiro passo na busca de serviços públicos que atendam cada vez melhor às necessidades do cidadão.

Indo adiante na análise, resta patente, contudo, que o arcabouço normativo que rege a prestação dos serviços propriamente ditos da PGFN

até muito pouco tempo ainda se estruturava baseado na concepção da auto-referência, com a institucionalização de regras que estabeleciam deveres aos cidadãos apenas porque a estrutura burocrática era incapaz de executar tarefas de sua incumbência.

Como exemplos desse quadro, imperioso se mencionar o antigo procedimento para obtenção de uma certidão de regularidade fiscal e aquele para atualização dos sistemas da PGFN. (PGFN, 2005b)

O cidadão podia obter uma certidão negativa ou positiva de débitos diretamente pela internet; agora, se este cidadão possuía um débito que estivesse com sua exigibilidade suspensa deveria comparecer à PGFN e comprovar aquela causa de suspensão.

Digamos que o juiz houvesse proferido uma decisão judicial suspendendo a exigibilidade do único débito do contribuinte. Nessa situação, se ele quisesse uma certidão de sua regularidade fiscal deveria comparecer à PGFN e apresentar essa decisão.

Agora, como a certidão tem validade de 180 dias, findo este período, caso necessitasse de uma certidão, o cidadão teria que comparecer novamente à Procuradoria para comprovar que aquela decisão permanecia vigente.

Esse era um procedimento que invertia totalmente a lógica de uma administração gerencial, na medida em que transferia um ônus seu ao cidadão, valendo-se da premissa que cabia ao contribuinte manter atualizado o sistema da administração. Havia aqui uma típica inversão de papéis, já que o próprio cidadão estava prestando um serviço à administração e não o contrário, como deveria ser.

Exatamente por essa razão, avançando no esforço para que suas ações tenham o cidadão como foco, a PGFN alterou essa sistemática com a recente aprovação da Portaria PGFN nº 486, de 08 de julho de 2011, divulgada na imprensa e noticiada em destaque no sítio da Instituição; demonstra-se, assim, claramente a mudança de diretriz para uma administração gerencial.

Em outro norte, é primordial que se modifique a visão hoje existe na Procuradoria de que os devedores não são cidadãos, cabendo a estes o rigor legal, sem subterfúgios e com todas as dificuldades burocráticas possíveis, pois só assim não mais terão débitos para com a Fazenda Nacional.

Não se discorda de que aos devedores cabe sim o rigor legal, sem subterfúgios, mas um ponto imprescindível a se considerar é a medida em que as disposições legais hoje possibilitam que os cidadãos possam, de fato, quitar suas dívidas, e mais, qual a contribuição que esta visão na PGFN tem na manutenção desse estado de coisas.

Ora, na medida em que a administração hoje enxerga todos os contribuintes através da mesma lupa, desconsidera peculiaridades fáticas que impedem todos de bem saldarem seus débitos, de acordo com a

capacidade econômica individualmente aferida; menosprezando-se, ademais, os aspectos programáticos de que, se o Brasil quer incentivar a inovação e a livre iniciativa, deve estar preparado para socorrer todos nas adversidades normais da iniciativa privada.

Assim, a administração tributária deve ser um vetor de promoção da livre iniciativa, contribuindo não apenas para o espontâneo cumprimento das obrigações tributárias como também desempenhando um papel social relevante na busca da recuperação de empresas e manutenção do pleno emprego.

Enquanto, todavia, a PGFN estiver centrada na desqualificação dos que devem, sem considerar que é normal, na livre iniciativa e em uma sociedade que estimula novas iniciativas empreendedoras, os cidadãos passarem por dificuldades, não se terá o avanço necessário para, de um lado, se reduzir o estoque de dívidas públicas e, de outro, a PGFN ser reconhecida pela sociedade como um órgão que tem um papel muito maior que a mera recuperação de créditos públicos, com conseqüências deveras positivas para o engrandecimento do papel da Instituição.

Some-se a esse quadro, a necessidade de uma maior participação da sociedade civil na avaliação das ações de responsabilidade da Procuradoria, isso precisamente pelo fato de que se os serviços são prestados aos cidadãos, estes detêm a melhor informação sobre o desempenho daqueles, a custos muito reduzidos.

Assim, fortalecer sistemas de recebimento de reclamações e sugestões dos cidadãos sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos é um instrumento que deve ser valorizado e incentivado pela Instituição, sendo uma medida salutar na avaliação global e direta da atuação perante a sociedade.

Na PGFN se observa, todavia, que a ouvidoria funciona como um canal de resolução de casos concretos quanto aos serviços prestados, substituindo em muitas vezes as vias normais de atendimento.

Ademais, não há qualquer política institucional de divulgação periódica interna das reclamações e sugestões que são colhidas pela ouvidoria, sendo relevante que se formate uma rotina de divulgação que possa contribuir para que o Órgão sinta o reflexo direto de sua atuação ante a sociedade.

Por óbvio, essa divulgação não deveria ser restrita ao ambiente interno, senão objeto de periódicas informações públicas, num esforço decisivo na consolidação da ouvidoria como um efetivo instrumento de accountability, com a aproximação dos cidadãos à Procuradoria.

2.2.3 INCENTIVO À CRIATIVIDADE E À INOVAÇÃO

A ideia central de uma administração gerencial perpassa por uma série de conformações estruturais. Muito se fala quanto à necessidade de uma profunda revisão nos processos de trabalho e na estrutura

organizacional das instituições. Contudo, nenhuma mudança ocorre sem que as pessoas sejam envolvidas nesse intento, sendo clara a percepção de que as transformações nascem na base do sistema e não vêm impostas de cima para baixo a partir de decreto ou portaria.

Assim, um ponto inicial que contribui decisivamente para a mudança de visão administrativa passa pelo fato de que a administração pública deve levar em consideração que cada integrante de seus quadros é um elemento fundamental para obtenção de qualidade, seja através de ideias inovadoras, considerações críticas construtivas ou mesmo através de ações voltadas para a busca incessante de um resultado que possa ser efetivamente sentido e mesmo apreciado por todos.

Desta forma, deve-se intentar romper a cultura conformista que exige que a administração apresente caminhos rígidos de atuação, não deixando margem para que os gestores possam se valer de sua capacidade ímpar de inovar e de ser criativo. Essa lógica impede a necessária flexibilidade exigida para lidar com os aspectos díspares recorrentes na atuação cotidiana, tornado, por muitas vezes, hermético um processo de tomada de decisão que poderia e deveria ser fluído o suficiente para que o resultado fosse alcançado.

Esse seguramente é o campo em que a PGFN mais precisa avançar na busca pela adoção do modelo gerencial.

Atualmente, inexistente qualquer política institucional de incentivo à criatividade e à inovação, razão pela qual as iniciativas inovadoras, que contribuem para a eficiência das atividades desempenhadas localmente, tendem a ser desconhecidas nacionalmente.

Aliás, quando algumas dessas iniciativas restam conhecidas pela Instituição, elas têm que passar por todo um processo burocrático de avaliação de conformidade, implicando, no mais das vezes, em sua inutilização pelo destempo. Esse fato, por óbvio, também serve de desestímulo à divulgação dessas ações.

Para se ter uma ideia do quanto ainda se precisa avançar, não há na Procuradoria sequer um banco de dados que permita identificar os talentos internos da organização, de modo a permitir não só que o conhecimento dessas pessoas seja difundido pelo Órgão, como também que elas sejam valorizadas pela expertise que têm.

É preciso, assim, reinventar um novo padrão de gestão de talentos. A fórmula deve conter uma cesta de soluções, começando pela adoção de políticas e práticas de gestão de pessoas, inspiradas nas teorias da motivação humana, tais como: sistemas de avaliação de desempenho; programas de melhorias contínuas de processos; planos de treinamento baseados nas necessidades dos cargos; práticas de feedbacks; revisão dos quadros, trocando quantidade por qualidade e, fundamentalmente, programas de estímulo à geração de ideias e à criatividade.

2.2.4 ÊNFASE NOS RESULTADOS E NÃO NOS PROCEDIMENTOS

A PGFN, ao longo dos últimos anos, obteve avanços significativos em seu processo de estruturação organizacional, seja pelo aumento significativo de seu corpo técnico especializado, seja em face da expansão de sua estrutura.

Em 2004, a Procuradoria possuía 982 (novecentos e oitenta e dois) procuradores atuando no órgão e, em 2010, esse patamar dobrou para 2.002 (dois mil e dois) procuradores. Se em 2004 havia apenas 62 (sessenta e duas) unidades seccionais da PGFN, em 2010, esse número correspondia a 90 (noventa) unidades, afora as novas estruturas regionais criadas nesse período. (PGFN, 2004 e 2010).

Agora, todos esses avanços não se traduziram em números concretos de melhoria de sua eficiência. Analisando-se os últimos relatórios de gestão da Procuradoria resta patente que não houve alteração significativa de seus índices de eficiência nos últimos anos. Vejamos:

Tabela 1: Arrecadação e estoque da Dívida Ativa da União (valores em bilhões)

ANO	ARRECADAÇÃO	ESTOQUE	PERCENTUAL COMPARATIVO (%)
2004	2,4	261,9	0,9
2005	2,6	334,1	0,77
2006	3	401,6	0,74
2007	3,6	482,3	0,74
2008	4	565,5	0,70
2009	9,1 ¹	831,1	1,09
2010	5,4	880,5	0,61

Fonte: Relatórios de gestão da PGFN

Esclareça-se que, para essa análise, foi considerada a arrecadação da Dívida Ativa da União, já que esta espelha uma atuação de praticamente todas as áreas da Procuradoria. Além do que, o outro indicador constante dos relatórios de gestão da PGFN não permite uma aferição confiável quanto a sua apuração, já que, por exemplo, no relatório de gestão da PGFN de 2004 (2004, p. 34), assevera-se que “o índice que reflete as perdas evitadas pela União representou o importe de 91 (noventa e um) milhões”, restando lá consignado que “o valor informado anteriormente

1 Segundo o relatório de gestão da PGFN (2010, p. 21), “Isso se deve, em parte, porque, em razão da Lei nº 11.941/2009, pode-se considerar 2009 como um ano atípico, pois os benefícios concedidos pela referida lei resultaram em um significativo aumento no ingresso dos valores recolhidos aos cofres públicos”.

poderia ser maior caso os sistemas já permitissem uma apuração mais exata, o que será possível com a integração entre os sistemas do Judiciário e do Executivo”. Como essa integração não ocorreu, consoante descrição programática evidenciada pelo relatório de gestão de 2010, não se abordará tal indicador.

Nesse passo, não se pode negar que esses índices de arrecadação, irrisórios em se comparando com o patamar do estoque em Dívida Ativa da União, são reflexos direto de um modelo estrutural de cobrança da dívida ativa deverás ultrapassado. Contudo, desconsiderando-se este, já que inalterado nesse período analisado, transparece evidente que se deve perquirir por qual motivo a atuação da PGFN não logrou melhores resultados.

Esse quadro é fruto diretamente do fato de que, analisados os processos de trabalho e a estrutura administrativa da PGFN, o foco ainda é no procedimento, ficando “o resultado” notavelmente em segundo plano.

Observada a estrutura organizacional da Procuradoria se apercebe uma departamentalização típica de uma estrutura administrativa burocrática, fato esse agravado pela segregação funcional auto-imposta por cada departamento e estimulada pelos gestores da Procuradoria.

Os processos de trabalho são individualmente realizados, ainda que tenham reflexos diretos em todos os âmbitos de atuação da Procuradoria, isso porque a segregação de competências determinada pelo Regimento Interno significou uma atuação verticalizada, sem que nem mesmo seus processos estratégicos fossem tratados de maneira transversal.

Na PGFN, ainda se está a pensar caixinha por caixinha, como se a atuação do Órgão não fosse um todo harmônico e interdependente que se iniciasse com a defesa administrativa, ganhasse corpo com a inscrição do débito e culminasse com a execução fiscal, perpassada todas essas fases pela defesa judicial.

Para se ter uma ideia, há na PGFN um grupo de procuradores que acompanham grandes devedores nas ações de cobrança, mas que não são autorizados a atuar nos outros tipos de processos destes mesmos grandes devedores, apenas porque são de áreas diferentes dentro da Procuradoria.

Isso possibilita, por exemplo, que um grande devedor possa ter perdido uma ação que estava sendo acompanhada pela área da execução fiscal, e que, mesmo assim, vai discutir novamente a mesma causa na área acompanhada pela defesa judicial.

E mais, no que respeita a especialização da cobrança de grandes devedores, essa existe apenas para os processos judiciais, muito embora a PGFN atue também na fase administrativa de constituição desses mesmos créditos, momento em que esses grandes devedores já podem estar se desfazendo de seu patrimônio.

Outra evidência típica de uma estrutura que não se preocupa com o resultado, é o fato de a PGFN ter um critério para determinar uma

atuação especializada quanto a grandes devedores, mas que, na área da defesa administrativa, o critério não se preocupa com quem seja o devedor e sim com a tese que esta sendo discutida ou com o valor.

Isso significa, por exemplo, que a área da defesa administrativa pode estar concentrando seus esforços na defesa de um crédito que não tem a menor chance de vir a ser recuperado na fase judicial. Sim, porque se não se observa naquela fase o perfil do devedor - se este tem patrimônio, se as execuções fiscais contra ele tem sido frutíferas - o que vai acabar acontecendo é que haverá a probabilidade de, cada vez mais, novos créditos irrecuperáveis serem levados a uma cobrança judicial que seguramente não será solvida.

Por óbvio, em muitos casos há que se considerar a tese que está sendo discutida, independente de quem seja o devedor, até mesmo pelo risco potencial de que, acaso bem sucedida, essa tese seja usada por todos contra a União. O que se pontua é que não é gerencial deixar de se considerar sempre o perfil do devedor.

No mesmo sentido, evidencia-se a ausência de foco no resultado quando, mesmo já tendo preparado uma defesa na fase administrativa, a PGFN despande novamente seus recursos na preparação de uma nova defesa na fase judicial, simplesmente pelo fato de que os departamentos são diferentes e não se comunicam.

Quando se observa a atuação concreta dos procuradores, igualmente se clarifica uma atuação desapegada a resultados concretos. É suficiente elaborar uma brilhante tese de defesa, contra-argumentar ponto a ponto uma nova tese; não se pensa, contudo, nas consequências concretas desses atos.

A atuação se faz com a convicção de que o papel do procurador se encerra no momento em que a manifestação judicial é produzida e o processo devolvido ao setor competente, não importando sequer se aquele arrazoado vai realmente chegar à Justiça.

Corroborando também com o que ora se expõe, há que se mencionar a total ausência de comunicação entre os setores internos das unidades que, preocupados apenas com o rigor de seus procedimentos, não se apercebem que, para obter o resultado concreto de suas atividades, essas têm que ser comunicadas aos outros setores internos.

Em igual medida, os órgãos de controle externo e até os de controle interno contribuem com a manutenção dessa cultura organizacional que privilegia os procedimentos em detrimento do resultado.

Ao se analisar os Relatórios de Gestão da PGFN afere-se claramente uma tendência consolidada, sem quaisquer sinais de mudança, quanto ao papel hoje desempenhado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no que respeita à forma de se verificar os processos de trabalho da Procuradoria.

As recomendações e determinações proferidas pelo Tribunal ao longo dos últimos anos ilustram perfeitamente que o foco de análise está na correção dos procedimentos, não se fazendo qualquer menção, em nenhum dos acórdãos, quanto à aferição do resultado:

“9.3.2.2. caso seja criado um novo sistema para gerenciamento da dívida ativa: 9.3.2.2.1. procure incluir rotinas de verificação de consistência de dados e procedimentos automáticos de cálculo; 9.3.2.2.2. procure torná-lo integrado aos demais sistemas que compõem a gestão da Dívida Ativa da União, de forma a permitir saber-se, quando do momento da inscrição, a situação real do débito”. (Acórdão nº 2541/2008 – TCU – Plenário).

“Determinar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que:

1.5.1.1. promova as melhorias necessárias aos controles e procedimentos associados à Dívida Ativa da União, com vistas a aprimorar a qualidade dos registros e evitar a ocorrência futura de fraudes;

1.5.1.2. informe, em seu próximo relatório de gestão, o resultado dos processos administrativos instaurados, de 2002 em diante, com o objetivo de apurar a ocorrência de fraudes nos registros da Dívida Ativa da União;

1.5.1.3. informe, em seu próximo relatório de gestão, as medidas adotadas e os resultados alcançados em cumprimento às determinações supra”. (Acórdão 1529-28/2009-PL, TC 03. 013.606/2003-9)

“À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional determina-se que não realize a baixa de crédito inscrito na dívida ativa, principalmente, nos que decorrem de solicitações de cancelamento, sem anexar aos autos do processo todos os documentos referentes a essa baixa.” (Acórdão 3064/2010, TC 014.022/2009-3)

“Recomendar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que analise as possíveis pendências e dê o adequado andamento aos processos dos créditos previdenciários listados no subitem 1.4.1.1. (Acórdão 1227/2010, TC 07.022.278/2006-0)

“Recomendar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que verifique se os processos de créditos previdenciários listados no subitem 1.4.1.2 estão nas fases corretas e, se for o caso, atualização das fases no sistema da Dívida.” (Acórdão 1227/2010, TC 07.022.278/2006-0)

Não se questiona a correção das observações feitas pelo TCU, apenas o que ressoa claro, nesse contexto, é que não há por parte do Tribunal, qualquer iniciativa em se aferir a eficiência da Procuradoria, em cobrar ações efetivas na busca do resultado.

Pelo contrário, na medida em que o TCU, enquanto órgão de controle, pauta-se por uma atuação apegada à correção dos procedimentos, sem levar em consideração a representatividade do resultado que será alcançado, e cobra que eles sejam ajustados, outra coisa não faz senão contribuir sobremaneira para que os gestores da Procuradoria se mantenham com a visão de uma administração burocrática.

Não se está querendo dizer com isso, por óbvio, que não devam ser adotadas pelos órgãos públicos todas as iniciativas possíveis para se coibir o malfeito, o que se quer transparecer apenas é que isso não é o mais importante, já que a adoção muitas vezes de procedimentos rígidos impede que o gestor público possa deslocar sua força de trabalho, parca por natureza, para a busca de uma atuação mais eficiente.

Ora, se o malfeito é a exceção, por qual motivo as instituições tratam e criar normas como se ele fosse a regra? Sim, porque na medida em que se estabelece, por exemplo, a conferência de todas as transações realizadas no sistema da Dívida Ativa, prévia ou posteriormente, isso está a significar que os servidores envolvidos nessas operações encontrarão algum dia uma fraude, mas seguramente ficarão impossibilitados de, todos os dias, realizar ações que visem o resultado.

Não seria mais oportuno, assim, estabelecer um normativo que determinasse uma conferência percentual de determinadas transações, as mais sensíveis, ao invés de estabelecer a conferência de todas elas? Não seria mais relevante garantir que os relatórios que possibilitam essas análises sejam de fato analisados, ocasionando uma sensação de controle coibidora da fraude, do que determinar que previamente todos os servidores sejam diariamente habilitados a realizar transações?

Infelizmente, as correções que são realizadas pela Corregedoria-Geral da AGU seguem a mesma diretriz da acima mencionada, sendo uma preocupação clara o fato de ter havido o cumprimento dos prazos judiciais por parte dos procuradores, se estes estão inscritos na OAB, se cumpriram os atos normativos da instituição etc.

O sentimento é de que se busca o erro, sem levar em consideração as prováveis vicissitudes humanas a que todos podem ser acometidos, desconsiderando igualmente, e com muito mais impacto, o fato de que a preocupação deveria ser com o resultado, sendo o possível erro diminuto ante a constatação da efetividade das ações adotadas.

Deve-se, portanto, modificar todos os normativos que não deixem translúcida essa proposição, não se podendo admitir que este fato seja tão somente uma sensação, já que esta omissão tem

efeitos deletérios na construção de uma cultura gerencial, impondo a todos uma preocupação desmedida com o possível erro, gerando uma conformação organizacional que impede e breca a inovação, ocasionando atuações rígidas em contrapartida à flexibilidade necessária à boa gestão pública.

Propõe-se, assim, a alteração da Lei Complementar n. 73, de 1993, em seu art. 5º, para evidenciar que a fiscalização das atividades funcionais, correções e sindicâncias serão sempre analisadas sob o prisma da obtenção do resultado. Em igual medida, deveria a Corregedoria tornar públicas iniciativas inovadoras, num processo de desmistificação da imagem de um órgão inflexível.

2.2.5 ESTIPULAÇÃO DE METAS ATRAVÉS DE UM PLANEJAMENTO

É requisito fundamental a uma organização que pretende ser gerencial ter um planejamento estratégico que permita a identificação institucional dos objetivos a serem atingidos pelo órgão, com o estabelecimento de indicadores de desempenho e uma constante avaliação baseada nos resultados alcançados, de acordo com as metas estabelecidas.

Esse modelo de administração contribui para que todas as pessoas envolvidas no processo pensem mais estrategicamente, ajudando os gestores a se concentrar no melhor modo de fazer seu trabalho.

Não há, portanto, como se falar em descentralização e flexibilização, por exemplo, sem que a instituição tenha claramente definido os seus objetivos, sob pena de os gestores, com maior autonomia, não poderem adotar as medidas necessárias ao alcance dos resultados, já que, de fato, não sabem o que se espera deles.

Além disso, a estipulação de objetivos claros para os gerentes cria condições mais adequadas para sua responsabilização perante os cidadãos, que, de modo muito mais efetivo, podem acompanhar o cumprimento das metas estipuladas e cobrar o alcance dos resultados.

Em mesmo viés, essa medida possibilita que se crie uma maior competitividade entre as unidades, sendo esta um requisito importante para a autoavaliação de seus gestores, bem como um importante meio para que a instituição possa identificar medidas efetivas para alcance dos resultados.

Nesse trilhar é que a PGFN, no início de 2012, apresentou seu primeiro planejamento estratégico de atuação, com indicadores de desempenho quantitativos que permitem uma constante avaliação dos resultados alcançados, com base nos objetivos institucionais por toda a organização previamente definidos.

Agora, é fundamental observar, nesse momento de início desse ciclo, que a Instituição não pode transformar o planejamento

estratégico, inobstante requisito fundamental para uma administração por desempenho, em um fim em si mesmo, senão em um instrumento eficaz para se atingir os resultados. Além disso, é essencial que a PGFN promova uma maior conscientização acerca do valor dos recursos públicos envolvidos em suas ações, de maneira que seus gestores, crescentemente autônomos, possam também considerar o valor dos custos em suas decisões.

3 CONCLUSÃO

Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado desse termo, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob esse princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Nesse sentido, a PGFN ainda tem um longo caminho a percorrer na busca desse paradigma gerencial contemporâneo, na medida em que sua estrutura organizacional e seus processos de trabalho ainda encontram suporte no modelo burocrático de administração, prevalecendo a ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional, ao invés da descentralização, do foco nos resultados e de uma orientação para o cidadão-cliente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública*: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997, n. 10.

BARZELAY, Michael. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

_____. Portaria MF nº 257, de 23 de junho de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jun. 2009.

_____. Portaria MF nº 480, de 11 de outubro de 2011. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 out. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 47, 1996.

_____. A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília: MARE, Secretaria da Reforma do Estado, v. 1, 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L.C. & SPINK, Peter (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, Peter (org). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998.

_____. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público nº comemorativo dos 50 anos*, Brasília, 2007.

_____. Democracia, estado-social e reforma gerencial. *Revista adm. empres*, Sao Paulo, v. 50, n. 1, jan./mar. 2010.

FERREIRA, Caio M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, p. 641-659, 2003.

PGFN. *Relatórios de Gestão*, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010. Disponível em: <<http://www.pgfn.gov.br/institucional/relatorio-de-gestao>>. Acesso em: 22 out. 2011.

_____. Portaria PGFN nº 724, de 31 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/todos-os-servicos/portarias/Portaria_724_2005.doc>. Acesso em : 27 set. 2011

SANTOS. Alba *Conceição Marquez dos. A administração pública gerencial*. Artigo apresentado para a disciplina Administração Pública e Governo, ministrada pelo Prof. Mestre Gilcemar Oliveira, 2003. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/52295878/AdministracaoPublicaGerencial>>. Acesso: 20 out. 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

VASCONCELOS, Flávio C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. *In: ENEO*, 2, 2002, Recife. Anais eletrônicos. Rio de Janeiro: ANPAD, 2002.