

TONY FERNANDO MACÊDO GALVÃO DA CRUZ

***MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM
PERNAMBUCO: o novo modelo de ação fiscal sob uma
perspectiva crítica.***

**RIO DE JANEIRO
2010**

TONY FERNANDO MACÊDO GALVÃO DA CRUZ

***MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA EM
PERNAMBUCO: o novo modelo de ação fiscal sob uma
perspectiva crítica.***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública, orientada pelo Prof. Frederico Lustosa.

**RIO DE JANEIRO
2010**

SUMÁRIO

RESUMO

3

1 INTRODUÇÃO

4

2 MODERNIDADE, ESTADO NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA – UMA PERSPECTIVA CRÍTICA

23

2.1 O Estado moderno: do absolutismo real ao absolutismo da norma

23

2.2 Impostos e administração tributária

30

2.3 Contexto sócio-cultural: outra modernidade, outra racionalidade

36

2.4 A teoria crítica e a análise das organizações

41

3 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO: O DISCURSO ANTE O REAL

51

3.1 Modernização da administração tributária: o novo modelo

de Ação fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco

51

3.2 O modelo, o sistema e a circunstância

57

3.3 Refletir para desmistificar

63

4 CONCLUSÕES

78

6 BIBLIOGRAFIA

83

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como o processo de reforma ou modernização da administração tributária e do seu modelo de ação fiscal, repercute internamente - nas novas formas de organização, nas relações entre os órgãos e entre os funcionários – bem como avaliar os resultados econômicos e sociais decorrentes das mudanças na forma de atuação do fisco, a partir do estudo do caso da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. A perspectiva crítica referencia uma compreensão da realidade tomando como orientação as melhores potencialidades irrealizadas, para identificarmos o que nos impede de desenvolver plenamente todas as tendências positivas de uma sociedade. Assim, buscamos uma explicação do modelo levando em consideração os ideais de justiça que legitimam a tributação e que estão presentes no âmbito do discurso dos políticos e da alta administração fazendária, contrapondo-os ao que se realiza no cotidiano. Analisamos os impactos do processo de modernização na forma de atuação do fisco. Revelamos as diferenças entre a visão da organização pelo ângulo do corpo funcional e pelo prisma da alta administração. A ação fiscal é entendida como ação social, e, ao analisá-la, revelamos os valores, princípios e promessas que a justificam, e buscamos responder se o novo modelo incorpora verdadeiramente esses valores e princípios, e se cumpre suas promessas.

Palavras-Chave: Modernização, Ação fiscal, Teoria Crítica, Justiça, Tributação.

1. INTRODUÇÃO

A análise é boa como instrumento do esclarecimento e da civilização; é boa, quando abala convicções estúpidas, dissipa preconceitos naturais e solapa a autoridade; é boa, em outros termos, enquanto liberta, refina, humaniza e prepara os escravos para a liberdade. É má, muito má mesmo, quando estorva a ação, quando prejudica as raízes da vida e se mostra incapaz de lhe dar forma (Thomas Mann).¹

Nestes dias ninguém pode aferrenhar-se naquilo de que “é capaz”. Na improvisação está a força. Todos os golpes decisivos são desferidos com a mão esquerda (Walter Benjamin).²

A palavra revolução designa aqueles eventos capazes de provocar profundas mudanças nas relações políticas, no ordenamento jurídico-constitucional e na esfera sócio-econômica. Na história da humanidade, algumas vieram acompanhadas de violência e tinham por objetivo derrubar governos constituídos e os substituir. Foram assim a Revolução Francesa, a Independência Americana e a Revolução Bolchevique. Outras, como a Revolução Industrial, não fizeram uso explícito da força nem foram feitas para derrubar governos, todavia também transformaram profundamente o mundo e a vida dos homens.

A expressão “revolução” foi criada na Renascença, numa referência ao lento, regular e cíclico movimento das estrelas. Foi somente com a Revolução Francesa que o seu significado passou a vincular-se à fé no estabelecimento de uma *nova ordem*³. É esse o sentido leigo e ainda atual da palavra: movimento conducente a uma nova ordem. E, ao que parece, entre o final do segundo e o início do terceiro milênio da Era Cristã, o mundo deu outro giro e introduziu-se uma nova ordem de coisas, numa velocidade tão descomunal que um enorme contingente dos habitantes do planeta não conseguiu segurar e pular para dentro do veículo. Esse novo veículo-mundo não se pega com as mãos. Ele “se dissolve no ar”, como dizia Marx⁴, ou se liquidifica, na expressão de Bauman⁵.

¹ MANN, Thomas. *A Montanha Mágica*. São Paulo: Círculo do Livro, 1982, p. 270.

² BENJAMIN, Walter. *Rua de mão única*. 5 ed., São Paulo: Brasiliense, 2000, p.15.

³ BOBBIO, Norberto; PASQUALINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 7 ed., Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995, pp. 1121-1124.

⁴ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Cartas filosóficas & o Manifesto Comunista de 1848*. São Paulo: Ed. Moraes, 1987.

⁵ BAUMAN. *O mal-estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1998.

Na sociedade atual não há mais certezas ou regras claras. A regra agora, se é que ainda existem regras, é a indefinição. E, se antes havia a idéia de progresso, um fim a guiar o fluxo da vida, hoje os fins se desvanecem antes do tempo necessário para atingi-los, são indeterminados e comumente vistos como não confiáveis e indignos de compromisso.

O mundo está envolto em uma revolução fundamentada em tecnologia da informação, que estabeleceu um tipo radical de interdependência global, reconfigurando as relações entre economia, Estado e sociedade. Há uma nova economia a qual Castells caracterizou como informacional, global e em rede⁶, a exigir novas respostas do Estado e da sociedade.

No campo político, a derrocada do socialismo soviético, a queda do muro de Berlim e a crise do modelo de Estado intervencionista de matriz keynesiana legitimaram o discurso reformista neoliberal, que proclama a redução da participação do Estado na atividade econômica como meio para a solução da crise fiscal, e a introdução das técnicas empresariais de gestão como forma de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade.

Essa onda se abateu sobre os brasileiros. Na esteira do processo de Reforma do Estado e da administração pública surgem projetos de modernização das administrações tributárias. Tais projetos têm como objetivo declarado o fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração tributária; o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informação; o foco em serviços e processos voltados ao cumprimento das atribuições e competências das administrações tributárias; o acompanhamento da obediência às obrigações fiscais; a maximização do uso de recursos ociosos ou subutilizados; e, o registro, controle e gerenciamento da execução do gasto público.

É no contexto dessa outra modernidade do novo capitalismo, para usar a expressão de Sennett, que se insere o processo de modernização da administração

⁶ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*; v. 1. 6 ed, São Paulo, Paz e Terra, 2007, p. 119.

tributária do Estado de Pernambuco, especificamente seu modelo de ação fiscal, proposto e operacionalizado, a partir de setembro de 2000, no bojo do Programa de Modernização da Administração Fazendária (PROMOFAZ).⁷

Procurar-se-á analisar como esse processo de modernização é conduzido pela alta administração e internalizado pelos demais membros da instituição fazendária, e, ainda que por via indireta, irá se discutir como o novo modelo de ação se reflete nas relações entre o fisco e a sociedade. Verificar-se-á de que forma os princípios e valores que legitimam a tributação, e que se incorporam ao discurso político, são observados na prática fiscalizatória.

O Estado (e a administração pública), observa Codato⁸, não pode ser visto como mero instrumento da classe dominante, como faziam os marxistas, mas seria igualmente um erro tomá-lo como um sujeito completamente autônomo, cuja ação é determinada exclusivamente por seus próprios interesses. Assim, é preciso refletir criticamente acerca dos perigos decorrentes do atual movimento de privatização do poder político do Estado, bem como da internalização pela administração pública da ideologia da empresa e de suas técnicas de gestão como paradigmas da virtude. No mais das vezes, a busca pela eficiência sobrepõe-se à preocupação com a justiça fiscal: Não que sejam excludentes, mas, na escolha entre eficiência e justiça, prefere-se um sistema eficiente que maximize a arrecadação a um sistema justo.

A utilização do referencial da teoria crítica no estudo da administração pública permite analisar mais adequadamente a realidade social, a fim de identificar a natureza incontrolável do capital e desmistificar o conteúdo ideológico do discurso da modernização e da busca por eficiência.

⁷ O PROMOFAZ iniciou-se em 1997 com apoio de recursos financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, dentro do programa mais geral de reestruturação da administração tributária e financeira dos Estados brasileiros.

⁸ CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 230.

Avaliar um modelo de ação fiscal apenas pela sua capacidade de arrecadação é pouco, muito pouco. Existem outras questões relevantes que devem ser consideradas no estudo de um sistema tributário, tais como a melhoria da distribuição de renda, a redução da pobreza, a criação de empregos, a redução das desigualdades regionais, etc. Além disso, a tributação não é um fim em si. A arrecadação tributária é o principal meio de financiamento das políticas públicas, e só se justifica em função destas.

Há todo um refinado discurso relacionado à eficiência, à necessidade de controle e hierarquia, à disciplina, à divisão do trabalho que é quase um lugar comum, mas que é internalizado pela sociedade e ecoa nas organizações nas mais diversas formas de autoritarismo e repressão. A necessidade de reforma da administração pública é mais um item dessa lista de pretensas justificativas para inculcar sub-repticiamente a lógica empresarial em todos os espaços sociais, e precisa por isso ser cuidadosamente analisada, não podendo ser incorporada acriticamente.

A perspectiva reformista se apóia num determinado tipo de conhecimento científico que pode nos dizer muito sobre o mundo *como ele é*, mas nada tem a falar sobre o mundo *como ele deveria ser*⁹. Afinal de contas, a ciência é neutra quanto aos fins. A escolha entre utilizar um avião para o transporte de pessoas ou para lançar bombas depende de um juízo de valor o qual nenhuma ciência pode fornecer. Juízos de valor vinculam-se a considerações de natureza ética, não de natureza científica. A escolha entre um sistema eficiente que possibilite uma alta arrecadação, mas que tribute mais os ricos que os pobres e um sistema justo, que favoreça uma melhor distribuição de renda, também é uma escolha que se dá no campo ético.

Ademais, as reformas têm aspectos distributivos, alterando o instável equilíbrio entre os indivíduos, classes e grupos sociais. Portanto, soluções técnicas, por mais engenhosas que sejam, são social e politicamente condicionadas.¹⁰

Assim, analisar uma organização sob a perspectiva teórico-crítica implica, para além de contextualizá-la historicamente, verificar suas tendências e os obstáculos que se

⁹ GIANNETTI, Eduardo. *Vícios privados, benefícios públicos? : a ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 20.

¹⁰ COSTA, Frederico Lustosa da. *Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP, mar/abr 2010.

impõem ao alcance de seus objetivos sociais, indagando se o modelo de ação adotado realmente se propõe à realização das promessas formuladas.

Este trabalho se propõe a refletir acerca dessas questões. E, ao final, pretende-se responder especialmente às seguintes questões: *como o processo de reforma ou modernização da administração tributária e do seu modelo de ação fiscal, repercute internamente - nas novas formas de organização, nas relações entre os órgãos e entre os funcionários - e quais os resultados econômicos e sociais decorrentes das mudanças na forma de atuação do fisco?*

José Ingenieros, filósofo e sociólogo ítalo-argentino dizia:

Se a humanidade houvesse contado apenas com os rotineiros, nossos conhecimentos não excederiam os que teve nosso ancestral hominídeo. A cultura é fruto da curiosidade, dessa inquietude misteriosa que convida a olhar o fundo de todos os abismos.¹¹

Participando de inúmeros projetos relativos à administração tributária, como membro da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, essa curiosidade manifestou-se quando se pôde observar, em campo, atuando em diversas atividades, como planejadores ou executores, que as ações efetivadas nem sempre se coadunavam com os objetivos sociais da instituição e com os valores explicitados no quadro de sua identidade organizacional, quais sejam: compromisso social, equidade, ética e qualidade.

Revela-se no campo tributário mais uma versão do *paradoxo do brasileiro* descrito por Giannetti.¹² Um paradoxo é uma contradição lógica. É o oposto do que se pensa ser a verdade. De boa-fé, a maioria dos auditores, como quase a totalidade dos brasileiros, clama por ética e justiça e brada contra a má distribuição de renda, a miséria e a mentira. Mais especificamente, quanto às administrações tributárias, todas, sem

¹¹ INGENIEROS, José. *O homem medíocre*. Campinas: Edicamp, 2002, pp. 81-82.

¹² Segundo Giannetti, o paradoxo do brasileiro é o seguinte: “Cada um de nós isoladamente tem a crença sincera de estar muito acima de tudo isso que aí está. Ninguém aceita, ninguém agüenta mais: nenhum de nós pactua com o mar de lama, o deboche e a vergonha de nossa vida pública e comunitária. O problema é que, ao mesmo tempo, o resultado fílan de todos nós junto é precisamente tudo isso que aí está.” (Giannetti, Eduardo. *Opus cit.* P. 12).

exceção, e todos os seus integrantes, denunciam a sonegação e a falta de escrúpulos dos grandes empresários e propõem-se à promoção da justiça fiscal.

No entanto, e aqui reside o paradoxo, a justiça fiscal está intimamente relacionada à distribuição de riquezas.¹³ Portanto, a política tributária, para ser justa, deve ser instrumento de melhoria da distribuição de renda, de indução ao desenvolvimento econômico e social e tem de ser equitativa. A política tributária é equitativa quando distribui seu ônus entre os indivíduos de acordo com sua capacidade de pagamento.¹⁴ Indivíduos com a mesma capacidade de pagamento contribuem com o mesmo montante em termos tributários aos cofres públicos (equidade horizontal). Indivíduos com capacidade contributiva diferente recebem tratamento tributário também diferente (equidade vertical). Além disso, aos indivíduos deve ser permitido excluir da tributação o *mínimo vital*, a quantidade de recursos necessária a sua própria manutenção e à de sua prole.¹⁵

Não é bem isso que acontece em nosso país. Aqui, e isso não é segredo, prevalecem os impostos indiretos, incidentes sobre o consumo. Indiretos porque são embutidos no preço final dos produtos, sendo seu recolhimento feito de forma que se possa transferi-lo para terceiros.¹⁶ Ou seja, o comerciante é que entrega o dinheiro ao fisco, mas quem pagou o imposto, em verdade, foi o comprador, porque o tributo compõe o preço final da mercadoria.

Os impostos indiretos são caracteristicamente regressivos. Penalizam os mais pobres, que tem de despender a totalidade de sua renda para o consumo. Os ricos podem investir ou poupar, somente parte de sua renda destina-se ao consumo. Não se pode chamar de justo a um sistema que transfere renda de quem tem menos para quem tem mais.

De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, divulgada no jornal “O Globo”, de 01/07/2009, a carga tributária brasileira saltou de

¹³ SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, PP. 132-133.

¹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 16ª Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007, pp. 92-93.

¹⁵ TIPKE, Claus. *Direito Tributário*. Porto alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008, PP. 65-66.

29% em 1994, para quase 36,2% em 2008 (em dias trabalhados, são 132 dias de trabalho, em *média*, para cada brasileiro). Mas as médias enganam. Destrinchando esses números, verifica-se que 21% desta carga provêm de tributos que incidem sobre o consumo de bens e serviços, que comprometem, como vimos, mais a renda dos pobres que a dos ricos. Enquanto apenas 12% decorre de tributos incidentes sobre a renda (10%) e o patrimônio (2%). Os tributos sobre a renda são progressivos: quem tem mais paga mais. Além disso, os mais pobres não possuem patrimônio. Se o sistema fosse justo, a relação seria inversa: mais tributos sobre a renda e patrimônio e menos sobre o consumo.

E isso tende a piorar. Em 2004, as famílias com renda de até dois salários mínimos comprometiam 48% da sua renda com o pagamento de tributos. Já as famílias com renda acima de 30 salários-mínimos, apenas 26,3%. Em 2008, a carga tributária para os que ganhavam até dois salários-mínimos pode ter chegado a 54%. Para os que ganhavam acima de 30 salários, esta carga foi de 29%. Em dias trabalhados, dos cidadãos mais pobres foi exigido um esforço equivalente a 197 dias para pagar seus tributos, enquanto os mais ricos teriam que trabalhar apenas 106 dias. Três meses a menos.

Tudo isso é feito em nome da *justiça fiscal*. Por que a administração tributária brasileira age assim? E por que o povo brasileiro tolera esse estado de coisas *calado*. Calado como o personagem-narrador do *poema em Linha reta* do Pessoa¹⁷, que sofre enxovalhos calado e que quando não cala tem sido mais ridículo ainda. No caso do brasileiro, ou por que que preserva sua renda em detrimento daqueles que continuam pagando seus impostos e que terão que pagar ainda mais para compensar a omissão dos que sonégam.

A passividade do povo brasileiro pode ser explicada se ele for tomado como massa, adotando-se este conceito tal qual Baudrillard¹⁸. A massa é um referente esponjoso em torno do qual se move todo o amontoado social. Pode ser magnetizada

¹⁶ AMAURY PATRICK GREMAUD...[et al]. *Manual de Economia*. Organizadores: Diva Benevides Pinho, Marco Antônio Sandoval de Vasconcelos. 5ª Ed., Saraiva, 2004, pp. 522-524.

¹⁷ PESSOA, Fernando. *Obra Poética* (Volume Único). 6ª Ed. Rio de Janeiro: editora Nova Aguilar, 1976, pp. 418-419.

¹⁸ BAUDRILLARD, Jean. *À sombra das maiorias silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas*. São Paulo: Brasiliense, 2004, p.9.

pelo social, mas a maior parte do tempo absorve toda a eletricidade do social e do político e a neutraliza, sem nenhum retorno. As massas são inertes, neutras.

De outro lado, no âmbito interno da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, existe certo descompasso entre os valores que a instituição prega a funcionários e contribuintes e suas ações; entre a formulação de seu planejamento estratégico e sua realização; entre o que pensa e faz parte do discurso da alta administração e o que é percebido pelos demais servidores que compõem a instituição. Por que isso acontece? Há premeditação ou seria mais uma vez o sistema corrompendo o mundo da vida?¹⁹

A resposta a essas indagações não pode ser dada, ao menos exclusivamente, por meio da metodologia científica positivista, uma vez que esta pretende o esvaziamento ético do objeto para informar acerca do que ele é, pouco se importando com o que ele poderia ou deveria ser. O conhecimento positivista aceita a primazia da experiência sem pressuposições.²⁰

Então, se o que se quer saber é como a administração tributária deveria ser para cumprir seus propósitos de equidade e justiça, tem-se de buscar outro paradigma. O paradigma da ciência moderna, de matriz predominantemente positivista, procura suprimir do processo de conhecimento todo elemento não cognitivo (emoção, paixão, desejo, ambição, etc.) e todo juízo de valor por entender que se trata de fatores de perturbação da racionalidade da ciência.²¹

Por isso, é preciso o apoio na Teoria Crítica, rompendo com a idéia de um campo neutro na ciência social e sugerindo que a realidade é sempre uma construção cultural. Sob o prisma teórico-crítico, a pesquisa social é tão somente um momento do

¹⁹ Em Habermas, como veremos mais adiante, duas esferas coexistem na sociedade: o *sistema* e o *mundo da vida*. O sistema refere-se à 'reprodução material', regida pela lógica instrumental (adequação de meios a fins), incorporada nas relações hierárquicas (poder político) e de intercâmbio (economia). Já o *mundo da vida* é a esfera de 'reprodução simbólica', da linguagem, das redes de significados que compõem determinada visão de mundo, sejam eles referentes aos fatos objetivos, às normas sociais ou aos conteúdos subjetivos. NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, pp. 55-58.

²⁰ RABAÇA, Silvio Roberto. *Variantes Críticas: A Dialética do Esclarecimento e o legado da Escola de Frankfurt*. São Paulo: Annablume, 2004, p. 35.

²¹ HORKHEIMER, Max. *Eclipse da razão*. São Paulo: Centauro, 2002, 81-83.

processo social que ela busca compreender. Importa ressaltar, como faz Silvio Roberto Rabaça, que “*não só os agentes sociais investigados são modelados pelas forças históricas, mas os próprios investigadores e a estrutura da pesquisa social. Isso significa que compreender a sociedade é compreender algo de si mesmo.*”²²

Ademais, a realidade que se nos apresenta no mundo social, construção da cultura, está indissociavelmente entrelaçada com o simbólico.²³ Não que os atos sociais reais sejam apenas símbolos. Mas só podem existir referindo-se ao simbólico, e constituem, cada qual, sua rede de símbolos. Uma instituição, organização ou sistema consistem em ligações de símbolos (significantes) a significados (representações, ordens ou incitações de fazer ou não fazer), e em tornar estas vinculações mais ou menos obrigatórias para uma sociedade ou grupo considerado. Essa construção cultural ou rede simbólica que é a realidade social é fruto do agir humano no mundo. Como tal, poderia, e pode ser completamente diferente.

A demasiada preocupação com a realidade observável, ou condições objetivas, provoca o desperdício de experiências e de perspectivas sociais, e solapa a vontade de transformação. Afinal, se as condições objetivas são tão poderosas, como é possível a pretensão de transformar a sociedade?²⁴

A Teoria Crítica permite ao cientista social essas indagações, propondo-se a uma ampla explicação da sociedade contemporânea. Conseqüentemente, não se pode desprezar o conhecimento produzido nas mais diversas disciplinas, a fim de analisar o fenômeno social em toda a sua complexidade. E, se a proposta do trabalho é a análise do fenômeno tributário e da administração tributária, tem-se que tomar em consideração conceitos e argumentos que vão além das teorias organizacionais. A realidade social não é estática, é dinâmica. Os conceitos que intentam explicar essa realidade também se movem, relacionando-se com outros conceitos, modificando-se continuamente pela

²² RABAÇA, Silvio Roberto. *Variante Críticas: A Dialética do Esclarecimento e o legado da Escola de Frankfurt*. São Paulo: Annablume, 2004, p. 35.

²³ CASTORIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

²⁴ SANTOS, Boaventura de Souza. *Renovar a teoria crítica: e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007, p.24.

dinâmica de idéias e possibilidades de interação com o meio. O caráter dinâmico da realidade social exige, assim, uma postura inter e transdisciplinar.²⁵

A partir desses pressupostos, a pesquisa empreendida visa mais especificamente responder à seguinte pergunta: *Como o novo modelo de ação fiscal, adotado a partir da reforma administrativa promovida no âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, repercute internamente e quais os impactos econômicos e sociais decorrentes do processo de reestruturação da administração tributária?*

O estudo tem com objetivo geral *analisar o modelo de ação fiscal da secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco*. E como objetivos específicos:

- conceituar a administração tributária, indicar suas características, objetivos e funções, e analisar sua inserção no seio do Estado moderno;
- debater a transição entre contextos históricos, caracterizando a contemporaneidade.
- apresentar a Teoria Crítica, esclarecendo como ela pode servir de apoio para a análise das organizações;
- discutir o processo de modernização da administração tributária do Estado de Pernambuco;
- verificar o cumprimento dos valores, princípios e promessas que legitimam a ação fiscal;
- Analisar os resultados obtidos a partir da implantação do novo modelo de ação fiscal;
- descortinar o conteúdo ideológico do modelo, bem como do processo de modernização ou reforma administrativa.

²⁵ De acordo com Nicolesco, a transdisciplinaridade é “a arte de descobrir ligações e pontes entre diversas áreas do conhecimento e diferentes pessoas – no espaço exterior e no espaço interior – é poder dar conta, de duas facetas de um único e mesmo mundo, nos quais a realidade não é apenas multidimensional, mas também multireferencial. NICOLESCU, Basarab. *A prática da transdisciplinaridade*. Disponível em: <<http://www.cetrans.futuro.usp.br/Basarab2.htm>>. Acesso em 21 de nov. de 2001.

Emoldurando a análise que será apresentada nas próximas páginas, deve-se ressaltar que o modelo de ação fiscal que será analisado é o modelo adotado pela Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco a partir de setembro do ano 2000, fruto do Programa de Modernização da Administração Fazendária (PROMOFAZ), programa esse apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

As revisões sofridas pelo modelo desde então, serão também abordadas. A estruturação da administração tributária anterior, contudo, será mencionada apenas quando servir à explicação do modelo atual ou na medida em que se façam necessárias comparações quanto aos resultados alcançados.

Outra advertência que se deve fazer relaciona-se ao instrumental analítico que será adotado. Autores da primeira geração da Escola de Frankfurt - Adorno, Horkheimer, Benjamin e Marcuse - serão referenciados apenas para subsidiar as discussões acerca da racionalidade, emancipação e autonomia. Não se prestarão à análise do modelo em si. Da segunda geração, Habermas, especialmente, dará suporte teórico à análise acerca dos processos de tomada de decisão, a partir do seu paradigma de *ação comunicativa*, entendida como uma intersubjetividade mediada pela linguagem, uma esfera pública da qual participem todos os agentes envolvidos.²⁶

Outros autores, como Axel Honneth, da terceira geração da Escola de Frankfurt, ou que por suas idéias, podem ser identificados com a teoria crítica, como Guerreiro Ramos, Boaventura de Souza Santos e Pierre Bourdieu também darão lastro a análise que se segue.

Todos serão úteis para o desvelamento dos discursos que estão a encobrir velhos e novos mecanismos sociais de repressão. Ao se refletir sobre os discursos que intencionalmente ou não compõem o imaginário social, pode-se conhecer um pouco mais do nosso mundo, e do quanto há de ilusão, ou de construção, na forma pela qual é percebido.

²⁶ J. HABERMAS. *Técnica e ciência como ideologia*: Progresso técnico e mundo social, 1987, 57 p. *apud*, COSTA FILHO, Severino Dias da. *A ética do discurso de Jürgen Habermas: uma alternativa à crise da modernidade*. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1995, f. 39.

O nosso objeto de estudo é, essencialmente, o modelo de ação fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Um modelo de ação fiscal representa a forma pela qual o Estado se estrutura para cobrar e arrecadar tributos de seus cidadãos, com vistas ao financiamento dos serviços públicos.

A estrutura de ação da administração tributária, por um lado, instrumentaliza a legislação e a política tributárias. Por outro, para cumprir os seus objetivos, também interfere nos campos político e jurídico, contribuindo para a determinação da política de incentivos, da forma e do montante da incidência tributária, e da base sobre a qual esta vai atuar, repercutindo sobremaneira na distribuição da renda social.

A tributação, como *fenômeno intersistêmico*, que envolve política, direito e economia²⁷ reluta entre a eficiência e a justiça fiscal. No campo político, há uma relação entre poder e não-poder que define os destinatários e os limites à capacidade de tributar. No âmbito econômico, a tributação interfere na programação dos agentes quanto à produção, acumulação e circulação de riquezas. O direito define a tributação como um conjunto de expectativas institucionalizadas, que por sua vez condiciona o comportamento dos sujeitos nas relações entre o poder de tributar, as limitações a este poder e as sanções pelo descumprimento das normas tributárias.

Ao longo do tempo, as administrações tributárias brasileiras vêm adotando modelos voltados prevalente ou exclusivamente para o aumento da arrecadação, sem levar em consideração outras questões cruciais para além da eficiência e eficácia, como qual o tamanho ideal para o Estado que se quer financiar, e como a carga tributária se distribui entre os membros da sociedade.

Mesmo a preocupação com a punição para os sonegadores tem se diluído. Com a mudança de enfoque da fiscalização para a arrecadação, diminui o esforço despendido no combate à sonegação e passa-se a investir mais em formas de obtenção imediata e menos dispendiosa de recursos para o Estado, como a transação tributária, a substituição tributária e o recolhimento por estimativa. O sistema fica mais simples, porém mais

²⁷ SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 5.

injusto. Afinal de contas, como pode ser justificável, por exemplo, que o contribuinte inadimplente pague menos que aquele exemplar cidadão que se sacrifica para manter em dia suas obrigações tributárias? É o que ocorre quando o fisco lança os conhecidos e tão esperados “Programas de Recuperação Fiscal”.

O conteúdo e o alcance do conceito de justiça é expressão do campo de axiomas valorativos de uma sociedade. Uma forma possível de exprimir a idéia de justiça fiscal é dizermos que uma política tributária justa distribui renda e induz ao desenvolvimento social. Como corolário, sendo a forma como a administração tributária se organiza para fiscalizar e arrecadar tributos, o modelo de ação fiscal legitima-se pela sua capacidade de distribuir renda e pelo seu potencial de contribuição para o desenvolvimento social.

Os estudos acerca da tributação têm privilegiado os seus aspectos jurídicos e políticos, circunscrevendo-se à órbita do discurso. Uma pesquisa acerca da forma como se estrutura administrativamente a ação fiscal pode nos ajudar a entender qual a distância entre esta esfera discursiva e a esfera prática.

Eis aqui uma primeira justificativa para o estudo: as leis prometem justiça fiscal e social, as políticas tributárias prometem desenvolvimento, mas será que os modelos de ação fiscal adotados estão orientados para o cumprimento dessas promessas?

Toda análise crítica traz consigo um diagnóstico do tempo presente e um prognóstico quanto ao futuro, com base nas tendências latentes observáveis numa dada sociedade, em um determinado momento histórico.²⁸ A ação fiscal é também uma ação social, porque leva em conta as ações e reações dos indivíduos (ou contribuintes), e se modifica em função dessas ações e reações.

Ao se analisar a ação fiscal sob a perspectiva crítica deve-se forçosamente perguntar: qual o modelo da melhor ação fiscal possível? Ou ainda: o que possui em potência a ação fiscal que possa conduzir à melhor sociedade possível? Ou, o que parece mais simples: o modelo vigente de ação fiscal cumpre suas promessas? Que práticas levariam ao cumprimento?

²⁸NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004, p. 23.

A teoria crítica nunca se contenta com o tempo presente, por mais que ele se apresente como natural ou absoluto. Vincula-se a um esforço permanente de superação da realidade rotinizada, suas injustiças e crueldades.²⁹

Aspectos metodológicos e Estruturação teórica

Uns cinco mil anos antes de Champollion, o Deus Thot viajou a Tebas e ofereceu a Thamus, rei do Egito, a arte de escrever. Explicou aqueles hieróglifos, e disse que a escrita era o melhor remédio para a memória ruim e a pouca sabedoria.
O rei recusou o presente:

- Memória? Sabedoria? Esse invento produzirá o esquecimento. A sabedoria está na verdade, e não em sua aparência. Não se pode recordar com a memória alheia. Os homens registrarão, mas não recordarão. Repetirão, mas não viverão. Serão informados, mas não saberão (Eduardo Galeano).³⁰

As idéias melhoram. O sentido das palavras entra em jogo. O plágio é necessário. O progresso supõe o plágio. Ele se achega à frase de um autor, serve-se de suas expressões, apaga uma idéia errônea, a substitui pela idéia correta (Guy Debord).³¹

A pesquisa aqui apresentada é eminentemente qualitativa. Busca-se argumentar a partir de conhecimentos teórico-empíricos e análises que levem em consideração valores, significados, crenças e motivações extraídos de observações participantes e entrevistas abertas.³²

Assim, seguindo a taxonomia proposta por Vergara,³³ a pesquisa, quanto aos fins, é descritiva e explicativa. Descritiva porque se propõe a apresentar o atual modelo de ação fiscal do Estado de Pernambuco, sua natureza e características; explicativa porque quer perquirir a adequação do modelo aos seus contextos histórico, social, econômico e cultural, discutindo qual a sua efetividade para um Estado pobre, periférico em um país da periferia da ordem mundial.

²⁹ FREITAG, Bárbara. *A teoria crítica: ontem e hoje*. 5 ed., São Paulo: Brasiliense, 2004, p. 48.

³⁰ GALEANO, Eduardo. *Espelhos*. Porto Alegre, RS: L&PM, 2008, p. 15.

³¹ DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contratempo, 2007, p. 134.

³² VIEIRA, Marcelo Milano Falcão & ZOUAIN, Déborah Moraes (orgs). *Pesquisa qualitativa em administração*. 2 ed., Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, pp. 17-18.

³³ VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8 ed., São Paulo: Atlas, 2007, pp. 46-50.

Quanto aos meios, a investigação conta com pesquisa de campo, incluindo observação participante, entrevistas e questionários abertos. Por meio das entrevistas, os atores envolvidos na ação fiscal, especialmente os administradores tributários e auditores da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, foram encorajados a apresentar suas opiniões acerca do modelo de ação vigente e a apontar caminhos para que a instituição cumpra o objetivo proposto como *missão* em seu planejamento estratégico: *ser reconhecida como uma instituição de excelência*.

A transcrição das entrevistas consta do Anexo 2 deste trabalho, bem como a sua consolidação (Anexo 1). Os relatos dos auditores entrevistados foram comparados às idéias da alta administração, descritas no planejamento estratégico da instituição, elaborado em 2007 e atualizado em 2009. O quadro comparativo está sintetizado no Anexo 3 deste estudo. O resumo do planejamento estratégico consta do anexo 4.

A comparação foi realizada tomando-se, de um lado, o registro das observações dos auditores da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco relacionadas à percepção que tinham da instituição e de suas sugestões para o futuro. Os entrevistados foram instigados à construção de um diagnóstico sobre a instituição no presente e um prognóstico para a instituição no futuro. De outro, foram analisadas as diretrizes do planejamento estratégico da instituição, calcado no modelo de fortalezas e fraquezas, oportunidades e ameaças, com base nas descrições dos ambientes interno e externo da instituição. A leitura desse documento permite a verificação da visão da alta administração tributária acerca de suas potencialidades e insuficiências.

A leitura da peça de planejamento, com a descrição da visão, missão e dos valores da instituição, possibilitou, ainda, a verificação dos princípios e valores que integram o discurso da administração tributária e que legitimam a ação fiscal, e a investigação da forma pela qual esses princípios e valores são observados na prática fazendária.

Na pesquisa bibliográfica, foram selecionadas publicações que direta ou indiretamente referem-se à temática abordada: livros, revistas, jornais, rede mundial de computadores, legislação, monografias, dissertações e teses. Além disso, foram coletados dados econômicos e sociais em institutos de estatísticas. A pesquisa

documental foi procedida nos arquivos da Secretaria da Fazenda e do Governo do Estado de Pernambuco por meio de consultas a documentos internos, tais como relatórios, memorandos, despachos, atas de reuniões, comunicações internas e ofícios.

Trata-se de um estudo de caso, tendo em vista que a análise circunscreve-se a um único órgão público, a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Contou-se com o benefício de uma observação participante, tendo em vista a posição do pesquisador como integrante do grupo de auditores da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco.

Em seu trabalho científico, o pesquisador social recorre a um trabalho de redução que visa atingir a essência do objeto de estudo. Nas palavras de Guerreiro Ramos,

A redução de uma idéia ou de um minério, por exemplo, consiste em desembaraçá-los de suas componentes secundárias para que se mostrem no que são essencialmente.³⁴

O instrumental que o pesquisador utiliza para compor, decompor e recompor seu objeto de estudo é o seu método. O método de pesquisa deve guardar estreita correlação com os objetivos do trabalho. Quer-se analisar um modelo sob o prisma da teoria crítica, que tem como postulado que um fenômeno somente pode ser compreendido na forma como é, a partir do que ele poderia ser de melhor, suas potencialidades e tendências, e da denúncia dos estorvos que deverão ser suplantados para dar sentido à ação. A teoria crítica aponta para uma prática transformadora visando à realização das melhores potencialidades existentes no mundo, as potencialidades emancipatórias.³⁵

Dessarte, vez que os conceitos de crítica, totalidade, tendência, contradição, mediação, emancipação, e superação são próprios à teoria crítica, seu método é o método dialético, no qual os fenômenos são estudados sempre em referência a um contexto, que configura a totalidade. A luta de opostos (a contradição), provoca a superação, a mudança.³⁶

³⁴ RAMOS, Guerreiro. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958, p. 44.

³⁵ NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. *Op. Cit.*, p. 10.

³⁶ VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. *Op. Cit.*, 2007, pp. 13-14.

Os opostos são postos a dialogar dialeticamente. Conflitam-se, desentendem-se, entendem-se, numa totalidade comunicativa. A base do acordo pode ser o consenso, se tomarmos em conta a Teoria da Ação Comunicativa Habermasiana, ou o próprio conflito, na perspectiva de Axel Honneth, que exalta a importância do drama do enfrentamento, que se dá com a insatisfação e a articulação dos marginalizados sociais em busca de reconhecimento.

Na análise dos dados obtidos nas entrevistas, pesquisa bibliográfica e observação participante, toma-se em conta a cultura e a história do país, do Estado de Pernambuco e da organização Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco. Denuncia-se o que as aparências formatadas pelo discurso ideológico buscam esconder, para, por fim, sugerir práticas que levem o modelo de ação fiscal aos resultados que a sociedade almeja: eficiência e justiça tributárias, assim na arrecadação como na distribuição.

Os relatórios das entrevistas foram examinados por meio de análises de conteúdo e discurso, concentradas nos elementos essenciais do método dialético: unidade e luta de contrários, necessidade e causalidade, transformação, desenvolvimento progressivo, dominação, possibilidade e realidade, singularidade e totalidade.

Procura-se, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema, buscando-se entender as causas e antecedentes da mensagem, bem como seus efeitos e conseqüências. Foram adotadas técnicas de análise do discurso, tentando-se captar o sentido próprio da mensagem, considerando o emissor, o destinatário, bem como o contexto no qual o discurso está inserido. O que não implica na crença de um único sentido, uma única verdade. O que se pretende é o transporte para construções menos óbvias, *mais profundas, através da desconstrução do literal, do imediato.*³⁷

No entanto, não se pretende a perfeição metodológica, afinal

Se os fótonos não viessem em linha reta (a nossa linha reta), não veríamos os objetos como os vemos, em ordem, *quase onde estão*. Ainda assim nossos

³⁷ MARTINS, Gilberto de Andrade. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 97.

olhos tiveram de abstrair, de cortar o mundo, de só ver a luz que lhes serve, e é muito pouco. Somos cegos para o resto – para o imenso oceano de luz do universo. Aliás, dá-se o mesmo com os nossos ouvidos, prisioneiros de dez oitavas na escala infinita dos sons.³⁸

O método dialético, especialmente por lidar com o conceito de totalidade, relaciona-se, preferencialmente, com os macrofenômenos.³⁹ Não é tarefa fácil aplicá-lo em análises que exigem testes empíricos dos enunciados. Contudo, desde que prevaleça o sentido da totalidade, é possível aplicá-lo às comunidades ou organizações.

É preciso advertir, também, quanto a uma dificuldade com a qual todo pesquisador social tem de conviver: a dúvida referente à fidedignidade das respostas dos sujeitos. As pessoas podem falsear suas percepções movidas por interesses individuais ou de grupos, como, por exemplo, o impulso que sofrem os integrantes de uma corporação para que seja mantido um discurso que a legitime socialmente. Mesmo o pesquisador, especialmente numa investigação participante, não logra se despir de suas visões de mundo, preconceitos e posicionamento ideológico.

Pretende-se, contudo, a objetividade, mas não a neutralidade. Porque as ciências sociais possuem metodologias próprias que permitem um conhecimento rigoroso e livre de dogmatismos. A esta tentativa – nunca completa – de desvendar a realidade social assim como ela é, chama-se objetividade, ou objetivação, no conceito de Pedro Demo.⁴⁰ Ao mesmo tempo, vive-se em sociedades repletas de injustiças, diante das quais o cientista social não pode ser neutro.⁴¹

Daí que a análise do discurso exige habilidade para amplificar ou mitigar o que está sendo dito, de acordo, não com a visão de mundo do próprio pesquisador, senão com o contexto histórico-social no qual as palavras são proferidas.

Este primeiro capítulo apresenta o problema que suscitou a pesquisa, dando a conhecer o tema e os objetivos do estudo. Além disso, delimita o objeto que se pretende pesquisar e expõe argumentos que visam demonstrar a importância do estudo para a

³⁸ MIRANDA, Pontes de. *O problema fundamental do conhecimento*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1972, pp. 53-54.

³⁹ DEMO, Pedro. *Op. cit.*, p. 90.

⁴⁰ DEMO, Pedro. *Op. cit.*, p. 20.

⁴¹ SANTOS, Boaventura de Souza. *Op. cit.*, p.23.

ciência, em particular, e para a sociedade, em geral. Trata, ainda, dos aspectos metodológicos da pesquisa.

No segundo capítulo a investigação é contextualizada. Conceitua-se a administração tributária e modelo de ação fiscal, analisando sua inserção no seio do Estado moderno e na realidade brasileira. A teoria crítica será exposta, esclarecendo-se como ela pode ser uma lente apropriada para a análise das organizações.

Em seguida, relaciona-se a análise crítica às teorias organizacionais, e, especialmente, ao modelo de ação fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, buscando desmistificar o conteúdo ideológico do modelo.

Por fim, serão aduzidas as conclusões.

2. MODERNIDADE, ESTADO NACIONAL E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA – UMA PERSPECTIVA CRÍTICA

2.1 O Estado moderno: do absolutismo real ao absolutismo da norma

(...) O ser humano, privado de seu nomadismo ancestral, tinha de submeter sua soberana vontade de movimento a um *papel* (Alejo Carpentier).⁴²

A maneira mais corrente de configurar o Estado é aquela que concede prestígio ao jurista alemão Jellinek (1851-1911), segundo a qual o Estado é um fenômeno histórico que consiste em um *povo* exercer em determinado *território* um poder próprio, o *poder político*. Haveria então, duas perspectivas – não excludentes – de se encarar o Estado: como Estado-comunidade, ou sociedade, de que fazem parte os cidadãos e em que se exerce um poder para realização de um fim comum; e como Estado-poder, manifestação do poder político através de órgãos, serviços e relações de autoridade.⁴³

A história conheceu diversos tipos de Estado, mas há algumas características comuns aos diferentes formatos: a complexidade de organização e atuação, a institucionalização, a coercibilidade, a autonomização do poder político e a sedentariedade⁴⁴. Tais características devem ser vistas em conjunto, não isoladamente.

Por *complexidade* de organização e atuação entende-se a centralização do poder, a multiplicação e articulação de funções, a diferenciação de órgãos e serviços e o enquadramento dos indivíduos em razão de faculdades, prestação e imposições. O poder é *institucionalizado*, ou seja, fundamenta-se não nas qualidades pessoais do governante, mas no Direito que o investe como tal, sendo exercido com vistas à satisfação de fins não-egoísticos, à realização do bem comum, ou interesse geral.

A *coercibilidade* caracteriza a organização política estatal porque, se cabe ao Estado a administração da justiça, tem que lhe caber também o monopólio do uso legítimo da força física. O Estado possui ainda uma mística de poder, justificando suas ações em nome de objetivos próprios. Tem, portanto, *autonomia*. Por fim, um Estado

⁴² CARPENTIER, Alejo. *O século das luzes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 254.

⁴³ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 35.

necessita de fixação em um território que lhe permita, para além da continuidade no tempo, a continuidade no espaço.

Historicamente, o Estado moderno sucede a organização política medieval. Nele, a figura do Rei concentra todo o poder e a autoridade pública emana deste poder soberano. Ele atinge a todos os indivíduos, os súditos, e suas leis são impostas em todo o seu território, o qual adquire limites precisos. Ademais das características comuns a todas as manifestações do Estado, o Estado moderno possui outras. Seu fator de unificação não é mais a religião, a raça, o parentesco ou a vizinhança. Tende a ser a *nacionalidade*, uma comunidade histórica de cultura. Nele, o temporal e o espiritual afirmam-se em esferas distintas, e o poder, então, seculariza-se.

Uma vez que esse Estado moderno coexiste com outros Estados, o poder é *exercido soberanamente*, impondo-se internamente, para vencer as resistências a sua ação, e também externamente, para afirmar sua independência em relação aos outros Estados.

Na sua primeira forma de manifestação, o Estado moderno foi absolutista. O soberano concentrava os poderes legislativo, executivo e judiciário. Após as revoluções burguesas entre o final do século XVIII e o início do século XIX, a fonte de emanação do poder é transferida do Rei para o povo⁴⁵. Surge o Estado liberal.

O paradigma do Estado liberal era a não-intervenção nos negócios privados, visando permitir que a economia fluísse ao sabor do *mercado*, o ente que equilibraria todas as relações entre os agentes no mais elevado nível de prosperidade. Alguns institutos característicos do Estado liberal persistem incrustados em todos os sistemas constitucionais ocidentais, ora mitigados, ora expandidos, mas ainda presentes.

O primeiro desses institutos é o *princípio da legalidade*, decorrente, por sua vez, dos princípios da soberania popular e da representação popular. Se todo o poder emana do povo, este somente se submete às suas próprias determinações, as suas próprias leis. Na impossibilidade prática de que todos participassem diretamente das discussões

⁴⁵ SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade civil do Estado intervencionista*. 2 ed. Rio de Janeiro: renovar, 2001, pp. 67-79.

acerca dos assuntos de Estado, surge a idéia da representação: um pequeno grupo da população, o parlamento, é eleito para tomar decisões em nome de todos os demais. Essas decisões acerca das normas de conduta são as leis, as quais devem ser observadas por todos, dentro dos limites do território do Estado.

No Estado absolutista, como foi dito, todo o poder concentrava-se na figura do soberano. Constatadas que as principais funções do Estado eram legislar, administrar e julgar, nasce a doutrina da *separação de poderes* entre órgãos harmônicos, autônomos e interdependentes. A função de legislar cabe ao poder legislativo; a de administrar o Estado ao poder executivo; e a de julgar a observância das leis e as infrações cometidas, ao poder judiciário.

Outros pressupostos do Estado liberal são a *propriedade privada* e a *liberdade contratual*. Para que o sistema liberal se desenvolva há a necessidade de que todos os indivíduos sejam proprietários, a fim de que possam realizar trocas no mercado. É ainda condição essencial para o funcionamento do sistema que todos os homens livres e iguais tenham plena liberdade de atuar no mercado, ou contratar com outros homens, inclusive acerca do aluguel da força de trabalho.

Mas a mão invisível não era tão eficiente assim quanto se propalava. O mercado, deixado a si mesmo, recrudescer a exploração do homem pelo homem, provocou a falência de diversas organizações, fome e guerras. O *crash* da bolsa de Nova York em 1929 é a mais altissonante evidência da crise do sistema liberal.

Para vencer a crise e também para se contrapor às propostas socialistas, especialmente ao *socialismo real* de matriz soviética, o Estado capitalista passa a ser interventor na economia, e protetor em relação à classe trabalhadora. Nasce assim as legislações de regulação das relações do trabalho, os sistemas previdenciários de base universal, sendo ainda ampliados e universalizados os programas de assistência social.

A partir do final da década de 70 do século passado, contudo, alguns eventos foram determinantes para um retorno do liberalismo econômico, com atualizações pontuais que lhe permitem a designação de neoliberalismo. A derrocada do socialismo

soviético e a queda do muro de Berlim, são também marcos de uma cena que reconduziu o discurso liberal ao posto de discurso hegemônico. Não obstante, contrapostos ao Estado liberal de ideólogos como Hayek⁴⁶, todos os Estados contemporâneos são intervencionistas. Ou, seria melhor dizer, temos hoje um Estado de iniciativa *dual*, síntese dos Estados liberal e intervencionista, em que tanto o Estado quanto os agentes econômicos privados interagem no mercado.⁴⁷

Esse mesmo Estado, tomado como fenômeno político, apresenta uma dupla face: a de *fato* que acontece na vida dos homens e a de *realidade impregnada de símbolos e valores*. Assim, o indivíduo, para manter-se dentro de uma sociedade, se vê obrigado a abrir mão da realização de seus desejos, adequando-se às imposições sociais. Para tal, precisa cumprir normas que devem ser respeitadas em nome da ordem. Essas normas são formas explícitas de controle social aceitas pelo indivíduo, quase sempre irrefletidamente. A ordem social naturaliza a sensação de que todos são beneficiados igualmente e que as oportunidades são distribuídas equitativamente. A aceitação da norma baseia-se na crença de que segui-la é a melhor opção.

A melhor ilustração para tal sociedade ainda é a arquitetura do *panóptico*, do filósofo utilitarista inglês, Bentham (1748-1832). Como observa Motta,⁴⁸ apesar de ter sido criado como um projeto para as prisões, “*O panóptico tem servido de metáfora para outros filósofos, como Foucault, em seus estudos sobre o poder e também é utilizado para criticar o uso excessivo da regra como fonte de ansiedade, estimulando as reações defensivas dos atores sociais...*”.

O princípio do panóptico é conhecido. No centro, há uma torre vazada de janelas que se abrem sobre um pátio. A visão para alguém que esteja no alto da torre é completa. Na periferia, uma construção em anel, dividida em celas. O objetivo é fazer

⁴⁶ Segundo a doutrina ultra-liberal de Hayek, “A tendência crescente para confiar em coerções e discriminações de procedência administrativa, em casos em que a modificação de normas legais de ordem geral poderia, talvez mais lentamente, atingir a mesma meta, bem como para recorrer a controles estatais diretos ou para criar entidades monopolísticas onde o uso judicioso de incentivos financeiros poderia atrair esforços espontâneos constituem ainda um legado poderoso da era socialista, o qual talvez influencie a política por muito tempo.” In: HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

⁴⁷ VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria geral do direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. 13-17 pp.

com que os presos sintam-se permanentemente observados, sem saber se a torre está ocupada. O efeito mais importante é induzir no indivíduo um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder.⁴⁹

Bentham via o seu projeto de prisão como um modelo de sociedade de mercado ideal, uma máquina indutora de comportamentos, uma fábrica de efeitos homogêneos de poder. Um *relógio de auto-opressão*. O mercado auto-regulável necessita de indivíduos auto-regulativos, que se adaptem “automaticamente” às necessidades das organizações.
50

A história do desenvolvimento do Estado moderno pode ser contada como uma progressiva ocupação de todos os espaços da normatividade social pelas regras de direito, estabelecidas pelo poder unificado e centralizado que o caracteriza.⁵¹ O jurista Hans Kelsen chega mesmo a identificar o Estado ao Direito, reduzindo o objeto da ciência do direito às normas positivas.⁵²

Contudo, se o Estado Moderno é a expressão das normas jurídicas, temos de nos perguntar o que faz com que os indivíduos acatem uma norma de conduta? Muitos sugerem, como o faz Kelsen, que o que garante o cumprimento das normas de Direito é poder coercitivo do Estado.

Usando um raciocínio *ad absurdum*, imaginemos que todos resolvessem descumprir uma lei. Como faria o poder repressor estatal para punir uma população inteira? De outro lado, se a punição é o preço do crime, pode ser que numa análise que leve em conta custos e benefícios de um ilícito, o agente entenda ser mais vantajoso correr o risco.

Pode ainda ocorrer a ineficácia da norma. Ela existe, mas não é aplicada. A ineficácia pode ser ensejada pela falta ou insuficiência da sanção, pela sanção tardia,

⁴⁸ MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria Geral da administração*. 3 ed., São Paulo: Thomson Learning, 2006. pp. 417-418.

⁴⁹ FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987. pp. 165-166.

⁵⁰ MOTTA. *Ibidem*.

⁵¹ COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. 3ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 361.

⁵² KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 1.

pela inoperância judicial, ou pela ocorrência de lacunas normativas que impossibilitem a aplicação de uma norma geral.⁵³

No Esquema sugerido por E. Aronson, citado por Giannetti⁵⁴, a adesão à norma por força de uma sanção externa aos infratores é chamado de *submissão*. No entanto, como vimos, a sanção não pode ser a única, nem mesmo a mais importante condição para a aceitação de um comando. Em última instância, podemos verificar que a autoridade somente é viável se há, numa comunidade determinada, um foco de expectativas convergentes, ou seja, a esperança de um e de todos que a norma seja obedecida e na medida em que haja uma forte percepção de sua funcionalidade.

Portanto, as normas, para terem eficácia, dependem de uma rede de crenças e sentimentos que seja compartilhada pelos indivíduos que integram a comunidade. Desses sentimentos e crenças compartilhados surgem a identificação e a internalização das normas. Pelo mecanismo da *identificação*, os indivíduos aderem às normas seguindo o exemplo das pessoas reputadas respeitáveis e no intuito de conquistar ou manter a boa opinião dos demais.

Agora, suprema virtude, *Aretê!* A *internalização* se dá quando os indivíduos acatam as normas com base em reflexões éticas – cumpro porque entendo justo e entendo que a sociedade requer!

O Estado é expressão e manifestação das relações que ocorrem na sociedade onde está inserido. Sobretudo das relações de força entre os atores e grupos sociais. Para Chauí,⁵⁵ o Estado busca aparecer como realização do interesse geral, mas não é senão a forma pela qual os interesses da parte mais forte e poderosa dão-se a aparência de interesse de toda a sociedade. Sob o capitalismo, o papel do Estado é o de mantenedor das condições gerais de funcionamento do sistema de mercado.

Um dos poderes mais importantes exercidos pelo Estado é o de produzir e impor (especialmente por meio do sistema educacional) as categorias de pensamento que utilizamos para decifrar as coisas do mundo. Assim, as divisões e hierarquias sociais,

⁵³ COELHO, *opus cit.*, p. 489.

⁵⁴ GIANNETTI, *opus cit.*, pp. 94-98.

produzidos arbitrariamente pela cultura, são inculcadas como naturais, fazendo-nos esquecer que o Estado, tal qual o conhecemos, é apenas uma das possibilidades de organização social que se impôs sobre todas as outras.⁵⁶

Segundo Bourdieu, o Estado resulta da concentração de diferentes tipos de capital: de coerção, econômico, cultural e simbólico, privilegiando-se o capital de coerção na maior parte dos processos de consolidação dos estados. Nas palavras do filósofo francês:

Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do *campo do poder*, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado, isto é sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (notadamente por meio da instituição escolar).⁵⁷

A exteriorização do interesse do Estado se dá mediante o exercício das funções estatais, desempenhadas por órgãos específicos. A administração pública desempenha as funções executivas, em estrito cumprimento às normas emanadas do poder legislativo. Uma dessas funções executivas é a atividade fiscal, porque o Estado, no exercício de sua soberania, necessita que os indivíduos lhe forneçam os recursos que vão garantir o cumprimento de suas funções institucionais em favor do interesse público. O poder de tributar, é, portanto, um dos aspectos da soberania estatal.

2.2 Impostos e administração tributária

Tributar e agradar, assim como ser apaixonado e sábio, não é dado ao homem. (Edmund Burk)⁵⁸

O imposto, que surge no final do Século XII, vincula-se ao crescimento das despesas de guerra. Porém, esse vínculo é circular: os impostos financiam as forças armadas e as forças armadas impõem coercitivamente o pagamento desse imposto. Só

⁵⁵ CHAUI, M. *O que é ideologia?* 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.

⁵⁶ BOURDIEU, Pierre. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. Campinas: Papyrus, 1996, pp. 91-100.

⁵⁷ BOURDIEU. *Opus cit.* pp. 99-100.

⁵⁸ Frase atribuída a Edmund Burke (12 de janeiro de 1729 - 9 de julho de 1797). Estadista, escritor, e filósofo político que serviu por muitos anos em terras comuns britânicas como um membro do partido Whig. É recordado principalmente para sua sustentação das colônias americanas no esforço de encontro ao rei George III, durante a revolução francesa.

progressivamente a cobrança de impostos e a atividade fiscalizatória alcançam legitimidade, passando a serem vistos como necessários para a manutenção do Estado.

Sendo a fiscalização uma atividade administrativa tendente à realização de um interesse público, pode-se falar que existe não um poder, mas um *poder-dever* de fiscalizar. Não se trata de uma simples opção ou discricionariedade da administração tributária, trata-se de uma obrigação emanada da lei. O objetivo principal da administração tributária é administrar as leis tributárias vislumbrando a arrecadação.

Em nenhum outro ramo do Direito o cidadão defronta-se mais freqüentemente com o Estado que no direito tributário⁵⁹, o qual manifesta sua presença em toda e qualquer atividade econômica, mesmo as ilícitas (lembremos do princípio do *non olet*, segundo o qual o que interessa ao Direito Tributário são os fatos econômicos e não a sua forma jurídica, razão pela qual a atividade ilícita, se rendosa, deve ser tributada). Por ser o direito tributário tão presente na vida do cidadão, ele é também quotidianamente questionado acerca do quanto de direito e de justiça ele é capaz de proporcionar.

Não obstante sua importância, a gestão tributária é um campo ainda pouco explorado pelos pesquisadores, sendo mais comuns as investigações sobre obediência tributária. Além disso, os poucos estudos existentes sobre a administração tributária estão geralmente voltados para a busca de soluções para os problemas tipicamente operacionais com os quais se deparam os gestores fazendários.

A expressão administração pública designa, de acordo com autores como Bobbio,⁶⁰ o conjunto de atividades diretamente relacionadas ao cumprimento de tarefas ou atribuições, consideradas de interesse público comum de uma coletividade ou organização estatal.

⁵⁹ TIPKE, Claus. *Direito Tributário*. Porto alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008, pp. 51-53.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto; PASQUALINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 7 ed., Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995, pp. 10-11.

Portanto, a administração tributária pode ser entendida como um conjunto ordenado de atividades e ações, integradas e complementares entre si, materializadas na estrutura de fiscalização. Essa estrutura visa conduzir a sociedade ao cumprimento da legislação tributária, por meio da construção de uma imagem de um fisco atuante e eficiente. Constitui característica essencial das estruturas administrativas o fato de ser formada por um quadro de pessoal selecionado por sua competência e qualificação técnica, contratado profissionalmente e em caráter permanente.⁶¹

Para a consecução de seus objetivos, a administração tributária se apóia nas normas tributárias, e num sistema de informações que se alimenta das declarações econômico-fiscais prestadas pelos contribuintes ou por terceiros, e dos dados obtidos por meio dos serviços de inteligência.

O conceito de administração tributária abrange tanto as tarefas de orientação e fiscalização dos contribuintes, quanto o próprio treinamento e gestão das atividades do corpo administrativo.⁶²

A forma pela qual a administração tributária organiza e orienta suas atividades e ações é o que se denomina modelo de ação fiscal. Ao modelo de ação fiscal vinculam-se a estruturação da arrecadação e fiscalização tributária, os critérios de seleção de contribuintes para auditoria, a identificação dos problemas que levam a perda de arrecadação e a proposição de soluções para esses problemas.⁶³

A relação entre Estado e contribuinte pode ser explicada pela teoria da agência.⁶⁴ A administração tributária (o principal) contrata com o contribuinte (o agente) para obrigá-lo ao cumprimento da legislação tributária. De um lado, o Estado quer minimizar os custos de monitoramento e controle do agente. Para isso, necessita elevar a percepção de risco para o contribuinte faltoso que, por seu turno, busca meios para minimizar a carga tributária e maximizar sua riqueza individual.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² ROSA JR., Luiz Emygdio Franco da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 15 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 661.

⁶³ POHLMANN, Marcelo Colleto & IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Tributação e política tributária: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 126.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 66-68.

A percepção de risco é corolário de um conjunto de fatores que atuam de forma complementar. Podem ser elencados entre esses fatores: a eficiência da ação fiscalizadora, a agilidade na cobrança administrativa ou judicial, sistemas de informação de qualidade, recursos humanos e tecnológicos de excelência, e a existência de um contencioso administrativo-fiscal que cumpra adequadamente a função de autotutela administrativa. Esses fatores de percepção de risco estruturariam o panóptico na esfera da tributação.

James Surowiecki, em “*A sabedoria das multidões*”⁶⁵, traça um esquema interessante para explicar o comportamento do contribuinte. Cria uma tipologia para os problemas com os quais nos deparamos se temos que tomar uma decisão. O primeiro tipo de problema é o *Problema cognitivo*. Aqui há sempre uma solução definitiva ou uma melhor solução. Exemplos de problema cognitivo seriam: *quem será o campeão brasileiro este ano?* Neste caso há ou haverá uma única resposta definitiva. Ou, *onde o município de Olinda deve construir uma nova escola pública?* Aqui não há uma única, mas certamente haverá uma *melhor* solução.

O segundo tipo é o *problema de coordenação*. Os problemas de coordenação exigem que as pessoas ajustem seus comportamentos, sabendo que todos têm o mesmo interesse. *Como é possível dirigir com segurança no trânsito?* Esse é um problema de coordenação. Por último, são apresentados os *problemas de cooperação*. Para a sua solução deve-se enfrentar o desafio de fazer com que pessoas com interesses distintos e por vezes incompatíveis, trabalhem juntas alcançando uma solução que seja a melhor não para cada um dos indivíduos isoladamente, mas para o todo social.⁶⁶

Pagar impostos é um problema de cooperação. O fisco deseja arrecadar mais; o contribuinte deseja pagar menos impostos, ou mesmo não ter de pagar impostos. Como compatibilizar interesses tão díspares? A solução vincula-se ao elemento *confiança*. Confiança em que o governo seja eficiente na fiscalização para que todos paguem o montante devido; confiança em que o Estado seja eficiente nos gastos públicos, fornecendo serviços adequados à população; confiança em que o contribuinte

⁶⁵ SUROWIECKI, James. *A sabedoria das multidões*. Rio de Janeiro: Record, 2006, pp. 16-17.

⁶⁶ *Ibidem*.

adimplente não vá se sentir um *idiota*, o que ocorreria se soubesse que está pagando seus impostos enquanto o vizinho que não paga recebe os mesmos benefícios do Estado.

Sabe-se que o pagamento de impostos é individualmente custoso, mas que pode ser coletivamente benéfico. A dificuldade é que a grande maioria dos bens fornecidos pelo Estado são bens não-excludentes, ou seja, não há como excluir o contribuinte inadimplente ou sonegador da utilização de uma via pública, de uma praça, dos serviços de saúde e educação, da coleta de lixo, porque todos esses serviços são obrigações do Estado consagradas em quase todas as Constituições modernas, e também porque a operacionalização da exclusão seria difícil e cara, o que poderia requerer ainda mais impostos.

Um sistema de impostos só se sustenta se boa parte das pessoas paga *voluntariamente* seus tributos. Para isso, a idéia de reciprocidade tem de estar inscrita no tecido social. As pessoas participarão se acreditarem que todos estão participando. Portanto, boa parte da missão das administrações tributárias é fazer as pessoas acreditarem que o sistema funciona.

Fehr e Gächter, citados por Surowiecki⁶⁷, dividem as pessoas (ou os contribuintes) em três categorias. Sugerem que cerca de vinte e cinco por cento delas são *egoístas*. Visam apenas benefícios pessoais, sem se importar com o que acontece com os outros indivíduos. Os egoístas sempre irão esquadrinhar uma forma de não pagar ou de pagar menos impostos. Uma pequena parcela das pessoas é *altruísta*. Esses sempre pagam. Seja por identificação com os demais integrantes do grupo, seja por internalizar sinceramente as suas obrigações sociais.

Porém a maioria das pessoas pode ser incluída no grupo dos *anuentes condicionais*. Esses pagarão tributos apenas na medida em que percebem que o sistema funciona (medo da punição, submissão à norma) e que os demais membros do grupo também estão pagando. Encontra-se aqui outro pressuposto para administrações tributárias saudáveis: punir exemplarmente a sonegação, não deixar que o bom contribuinte se sinta um *otário*.

⁶⁷ SUROWIECKI, *opus cit.*, pp. 180-181.

A tese do *egoísmo ético* não teria lugar aqui. Segundo essa tese, defendida por muitos economistas liberais, como Adam Smith e Hayek, o bem de todos será atingido se cada um dos indivíduos agir de forma egoísta, sem maiores preocupações morais.⁶⁸ Se todos fossem egoístas, ninguém pagaria impostos. Difícil pensar numa sociedade organizada sem recursos financeiros para se manter.

A razão de existir da administração tributária é a cobrança de impostos. Exigir de cada membro da sociedade o *quantum devido*. Contudo, a ação fiscal almeja, sobretudo, resultados indiretos, os quais se realizam com a elevação do patamar de cumprimento voluntário das obrigações tributárias, que, por sua vez, depende, como vimos, fundamentalmente, de que a sociedade tenha a percepção de que o sistema funciona.

Contudo, os objetivos imediatos da administração tributária – elevação ou maximização da arrecadação – não podem suplantam as preocupações do Estado com o bem-estar social, porque esta é sua fonte precípua de legitimidade.

Torna-se, assim, importante, em primeiro lugar, identificar mecanismos de governança – fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas fiscais, espaços deliberativos, publicização das ações e resultados fiscais (transparência) - que consolidem a cidadania fiscal e legitimem as ações das instituições tributárias⁶⁹. Uma maior aproximação entre o fisco e a sociedade, numa relação dialógica movida por ações comunicativas na perspectiva habermasiana, pode contribuir para o desenvolvimento de atitudes favoráveis aos objetivos da administração tributária.

Destaque-se, ainda, que a política de tributação, a qual orienta as ações da administração tributária, é hoje um dos mais fortes instrumentos que o Estado tem em mãos para distribuir renda e induzir ao desenvolvimento econômico e social⁷⁰.

⁶⁸ GIANNETTI, Eduardo. *Vícios privados, benefícios públicos? : a ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, pp. 143-145.

⁶⁹DIAS FILHO, José Maria. *Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: propostas para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística*. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.2003, 251 p.

⁷⁰ SICSU, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 91.

Contudo, temos, no Brasil, uma estrutura tributária em que prevalecem os impostos indiretos, incidentes sobre o consumo, os quais, proporcionalmente, recaem com mais peso sobre as classes desafortunadas. Os impostos indiretos são caracteristicamente regressivos, contribuindo para a desigual distribuição de renda que temos em nosso país.

O peso mais forte dos impostos indiretos em nossa carga tributária é resultante de uma correlação de forças sociais que desonera os mais ricos, reduzindo o peso dos impostos sobre a renda e o patrimônio, penalizando os mais pobres. Na tributação indireta sobre o consumo, os impostos se agregam aos preços e são absorvidos indistintamente por todos. O resultado desse sistema é que, em nosso país, segundos dados levantados por Amir Khair, expostos em artigo para o jornal Folha de São Paulo de 21/04/2008, estimou-se que, naquele ano de 2008, quem ganhava até dois salários mínimos, pagava 54% dos seus rendimentos em tributos. Do outro lado da história, os que ganhavam acima de trinta salários mínimos, pagavam apenas 29%.

Essa injusta correlação de forças é a mesma que se refere ao incentivo fiscal como política de desenvolvimento, e às políticas de transferências de renda às populações carentes como despesa social.

Considerando ser óbvia a necessidade de mudança desse cenário, uma das principais atribuições da administração tributária é tornar efetivos os princípios tributários já insculpidos em nossa Constituição. Por exemplo, quanto aos impostos indiretos incidentes sobre o consumo, poderiam ser observados princípios como a seletividade – onerosidade proporcional à essencialidade do produto – e o princípio do não-confisco do mínimo existencial. A aplicação de tais diretrizes neutralizaria ou minimizaria os efeitos negativos dessa forma de imposição tributária sobre a distribuição de renda.

Importa, ainda, perceber a arrecadação como um meio para o atendimento das necessidades públicas, não como um fim em si. Não se pode pensar em aumentar a arrecadação de qualquer forma e a qualquer custo. O melhor modelo de ação fiscal não é aquele que maximiza a arrecadação, senão aquele que maximiza o bem-estar da sociedade.

2.3 Contexto sócio-cultural: que modernidade?

Ele, Agilulfo, sempre necessitava sentir-se perante as coisas como uma parede maciça à qual contrapor a tensão de sua vontade, e só assim conseguia manter uma consciência segura de si. Porém, se o mundo ao redor se desfazia na incerteza, na ambigüidade, até ele sentia que se afogava naquela penumbra macia, não conseguia mais fazer florescer do vazio um pensamento distinto, um assomo de decisão, uma obstinação (Ítalo Calvino).⁷¹

A frase de Calvino bem poderia ser atribuída a algum teórico da díade modernidade / pós-modernidade como Marchall Berman, Zygmunt Bauman, Marx ou Guilles Lipovetsky, porquanto eles - de modo cético, otimista ou pessimista – expressam a mesma sensação de desconforto, angústia, falta de chão; de ausência de referências, perspectivas ou certezas em relação à vida moderna.

A história da modernidade é a história da burguesia, da ilustração, do capitalismo e do Estado Moderno. Nasce frágil e tartamudeante ainda entre os séculos XVI e XVII com o mercantilismo, as grandes navegações, a descoberta de novas terras, a colonização, o renascimento. Ganha corpo com a primeira revolução industrial. Confirma-se com a grande onda revolucionária de 1790. Mais tarde, com a chegada do século XX, expande-se para “abarcando virtualmente o mundo todo”.⁷²

Mas a modernidade é, sobretudo, o *lócus* da razão, do esclarecimento. E o programa do esclarecimento é o desencantamento do mundo. Sua meta é a dissolução dos mitos e a substituição da imaginação pelo saber⁷³. Contudo, a razão, que veio para libertar, tornou-se totalitária e apresentou seu látigo e seus grilhões. Suas armas para a dominação da natureza – a calculabilidade, a utilidade e a universalidade – feriram de morte a esfera da subjetividade. Esta, contudo, procura sobreviver ao abrigo de casamatas.

O pensamento esclarecido é sempre referente e sistemático: os fenômenos, para serem entendidos, devem ser relacionados a outros, sejam eles análogos ou antípodas. Tomado isoladamente, sem algo a que se comparar, o fenômeno é incognoscível. Disto

⁷¹ CALVINO, Ítalo. *O cavaleiro inexistente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 20.

⁷² BERMAN, Marchal. *Tudo que é sólido desmancha no ar: A aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, p. 17.

deriva a idéia de sistema, a reunião de fatos isolados segundo certa unidade coletiva. Sem relacionar-se ao sistema, o pensamento é sem direção ou dogmático. Adorno e Horkheimer criticando esse caráter sistemático da razão esclarecida e sua inserção na sociedade industrial, apontavam que,

A verdadeira natureza do esquematismo, que consiste em harmonizar exteriormente o universal e o particular, o conceito e a instância singular, acaba por se revelar na ciência atual como o interesse da sociedade industrial. O ser é intuído sob o aspecto da manipulação e da administração. Tudo, inclusive o indivíduo humano, para não falar do animal, converte-se num processo reiterável e substituível, mero exemplo para os modelos conceituais do sistema⁷⁴.

Assim, se todo sistema articula as conexões entre seus componentes mediante princípios – sejam eles axiomas arbitrariamente escolhidos, idéias inatas ou abstrações supremas - o princípio unificador da sociedade industrial é o mercado, o *locus mitológico* e o *regulador* ideal das trocas⁷⁵. E é a lógica da troca o que determina todos os comportamentos.

A racionalidade do sistema, que deveria ser medida por sua capacidade em satisfazer as necessidades humanas, é avaliada apenas em termos do retorno que proporciona a seus controladores.⁷⁶ E o homem, reconhecido apenas pela sua utilidade, submetido a critérios meramente funcionais, torna-se somente mais uma das engrenagens da gigantesca e cruelíssima máquina que criou⁷⁷.

A máquina é o mundo⁷⁸, o mundo moderno. Tão distinto da natureza que lhe precedeu e tão totalitário e incontrolável, que o próprio homem acaba sob completa

⁷³ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985, p. 19.

⁷⁴*Ibidem*, p. 83.

⁷⁵MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 120.

⁷⁶Ainda no final do século XIX, Kropotkin denunciava o equívoco de toda a economia política: “até aqui todos os economistas, de Adam Smith a Marx, estudaram a economia começando pela produção. Nós, comunistas anarquistas, procedemos da maneira inversa: estudamos quais são as necessidades a satisfazer, os problemas do consumo a resolver. Depois, organizamos a produção para satisfazer essas necessidades e resolver esses problemas”. Apud, LEVAL, Gaston; BERTHIER, René; MINTZ, Frank. *Autogestão e Anarquismo*. São Paulo: Ed. Imaginária, 2002, p. 55.

⁷⁷MARCUSE, Hebert. *A ideologia da sociedade industrial*. 6 ed., Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982, p. 160.

⁷⁸Hannah Arendt salienta que o mundo é um “artifício humano”, e a natureza é “a única capaz de oferecer aos seres humanos um *habitat* no qual eles possam mover-se e respirar sem esforço nem artifício”. Assim, para a autora, o mundo seria um sucedâneo da ação do homem sobre a natureza. In: ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 10.

dominação. Ao fim, ambos, homem e natureza, são apenas meios para a expansão do aparato produtivo.

São características dessa modernidade, filha do iluminismo: sociedades do Estado Nacional, sociedades dos grandes grupos coletivos, diferenciação entre sociedade e natureza e sociedades produtivas capitalistas com aspiração ao pleno emprego. Em resumo, a modernidade pode ser definida por seus credos: fé no progresso, na tecnologia, na ciência, no desenvolvimento econômico. Contudo, entre a ruptura total e a continuidade, vivemos em um mundo bem distinto daquele em que viveram os iluministas.

Para Habermas, a modernidade é ainda um “projeto inacabado”.⁷⁹ O processo de racionalização ou “desencantamento” do mundo, que propõe a destruição das imagens religiosas e a criação de uma cultura profana; a dissolução das formas de vida tradicionais e o desenvolvimento das sociedades modernas; a expansão dos direitos de participação política e a secularização de valores e normas, enfim, o processo de emancipação do humano é ainda um processo inconcluso, sob a ótica habermasiana.

Contudo, entre a total ruptura e o *continuum*, outros autores distinguem entre uma e outra modernidade, a dos iluministas e a atual. Na visão de Beck, essa *segunda modernidade* surge como efeito colateral da primeira, como radicalização do processo de modernização⁸⁰. Então, já não temos mais o Estado Nacional como centro de referência fechado, temos a globalização econômica, política, social e cultural. Ao invés das grandes identidades coletivas, temos a exacerbação do individualismo. A intensificação da tecnologia e a crise ecológica tornam questionável a oposição entre natureza e sociedade. A *sociedade mundial do risco*, na denominação de Beck, surge com a integração total da natureza ao processo de industrialização. Os riscos não são mais localizáveis, nem calculáveis, nem controláveis. Todos serão punidos por um desastre atômico ou um cataclismo ambiental, sejam culpados ou inocentes.

Por fim, o capitalismo que se entretetece no vínculo entre a tecnologia da informação e a informática com os mercados mundiais, não permite mais falar em

⁷⁹ *Modernidade – um projeto inacabado* era o título de um discurso pronunciado por Habermas em setembro de 1980.

sociedade do pleno emprego, nem do desemprego, mas do refúgio humano, do ser redundante, extranumerário, sem uso.⁸¹ Nesse novo ambiente para o mesmo capitalismo, criam-se novos álibis. Não foi o mercado que não criou empregos suficientes. O indivíduo é que não possui *empregabilidade*.

Há, destarte, uma nova cena. Uma outra ordem, ou uma nova desordem que está a exigir uma forma alternativa de reflexão, diferente daquela própria de um tempo em que ainda eram possíveis as convicções e certezas decorrentes da miopia reducionista. Essa forma de pensamento, recortando e isolando fenômenos, permite que os especialistas e *experts* tenham ótimo desempenho; mas, como alerta Morin⁸², “*a lógica a que eles obedecem estende à sociedade e às relações humanas os constrangimentos e os mecanismos inumanos da máquina artificial e sua visão determinista, mecanicista, quantitativa, formalista; e ignora, oculta ou dilui tudo o que é subjetivo, afetivo, livre, criador.*”

Para analisar adequadamente esse novo mundo, precisa-se de novas lentes. Há agora uma outra visão de mundo naturalizada por novos consensos, novas formas de *subversão cognitiva*⁸³. A realidade social é transformada na medida em que mudamos a representação que temos dela, e essas formas de representação ocultam estratégias de dominação que cabe à ciência, se comprometida com a democracia, descortinar.

O processo de criação de consensos é um empreendimento coletivo em que dominadores e dominados entram numa espécie de acordo que obnubila o artificialismo da ordem social, dando ares de naturalidade à dominação. Assim “*a própria sociedade se dá por satisfeita com a ilusão de seus devaneios*⁸⁴”.

A consciência responsável tem de perceber o complexo e o contexto planetário. Existe complexidade quando os componentes que constituem o todo são inseparáveis e

⁸⁰ BECK, Ulrich. *Liberdade ou Capitalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2003, pp. 20-29.

⁸² MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, pp. 14-16.

⁸³ BOURDIEU, Pierre. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. 3ª Ed., porto Alegre – RS: Zouk, 2006, pp. 12-13.

⁸⁴ *Ibidem*. p. 212.

interdependentes. Por isso, os problemas particulares só podem ser pensados e analisados corretamente em seu contexto. E o contexto é cada vez mais o planeta.

Sistemas dinâmicos estáveis são aqueles em que pequenas modificações nas condições iniciais produzem pequenos efeitos. Mas para uma classe muito extensa dos sistemas dinâmicos, pequenas modificações nas condições iniciais vão sendo amplificadas, e seus efeitos se estendem exponencialmente por todo o sistema⁸⁵. A parábola do “efeito borboleta” ilustra a questão: a batida de asas de uma borboleta na Bacia Amazônica pode afetar o clima nos Estados Unidos.

Compreender esse nosso mundo instável e incerto passa por admitir que a realidade é apenas a idéia que fazemos dela. É sabê-la construída e que há sempre outras possibilidades ainda invisíveis. Cada possibilidade de ação é uma alternativa de escolha, cada escolha é um risco, uma aposta.

A consciência da incerteza não permite a tomada de decisões definitivas. Surpresas sempre estarão por vir. Olhos atentos vêem mudanças de contexto, ouvidos abertos ouvem novas informações. Mas só algumas. Nosso aparato perceptivo nunca será suficiente para a compreensão de toda a complexidade do mundo. A incerteza é a regra, e somente pode-se pensar em eliminá-la no curto e médio prazo, mas nunca afastá-la por completo. A melhor estratégia é sempre aquela que pode ser modificada durante a ação em razão da única certeza que nos resta: a *imprevisibilidade*.

Instaurado o tempo da incerteza e da imprevisibilidade, a significação das leis científicas ganha um novo sentido. Doravante elas exprimem possibilidades.⁸⁶ O dilema do determinismo é, assim, resolvido em favor da emancipação humana. Afinal, se o senso comum e a teoria científica tradicional insistem em afirmar que todo evento é causado por outro que o antecede (causalidade), de modo que qualquer evento poderia ser previsto ou explicado, ao mesmo tempo existe o anseio humano de escolher entre opções de ação distintas, de ser livre e responsável pela sua vida.⁸⁷ A criatividade

⁸⁵ PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas: Tempo, Caos e as Leis da Natureza*. São Paulo: Editora Unesp, 1996, p. 32.

⁸⁶ PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas: Tempo, Caos e as Leis da Natureza*. São Paulo: Editora Unesp, 1996, p. 12.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 9.

humana e a ética têm muito mais razões para habitar num mundo de possibilidades que num mundo determinista, no qual tudo já estaria escrito.

Esse mundo de possibilidades infinitas resgata a importância de experiências e perspectivas sociais que a tradição científica desperdiça com sua racionalidade fragmentária e determinista que nutre idéias que levam a pensar que não há alternativas e que a história chegou ao fim.⁸⁸

Para dar cabo dessa perspectiva de que o mundo social tal qual o conhecemos não é um dado, mas uma construção cultural, e de que, como corolário, o futuro está em perpétua construção, é preciso recorrer a uma teoria científica social que incorpore esses pressupostos. A Teoria Crítica é uma das alternativas.

2.4 A teoria crítica e a análise das organizações

Quanto mais complicada e mais refinada a aparelhagem social, econômica e científica, para cujo manejo o corpo já há muito foi ajustado pelo sistema de produção, tanto mais empobrecidas as vivências de que ele é capaz (Adorno)⁸⁹.

... Haverá uma *conduta* estabelecida e determinada para cada situação. Não é esse o sonho do homem, há tanto tempo? Por que é que existem os mitos religiosos e sociais, se não para organizar um pouco a desordem da vida? Quando morre um parente nosso, todo mundo nos dá pêsames, para ter alguma coisa a dizer. Assim acontece em tudo, e a melhor sociedade será aquela que não deixar nada ao acaso e à invenção individual (Ariano Suassuna)⁹⁰.

Escola de Frankfurt foi o nome pelo qual ficou mais conhecido o Instituto de Pesquisas Sociais, criado em 1922 e oficializado em janeiro de 1924. O Instituto, composto por marxistas não ortodoxos, tinha como objetivo precípuo o desenvolvimento de uma teoria social crítica, de análise e interpretação da realidade social existente. Para esta análise, combinavam o marxismo com elementos da psicanálise (especialmente o freudismo), além de outras fontes da filosofia alemã como Kant, Hegel e Nietzsche, e da sociologia de Max Weber.

⁸⁸ SANTOS, Boaventura de Souza. *Op. cit.* p.22.

⁸⁹ ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Op. Cit.*, p. 47.

Entre os principais integrantes da Escola encontramos Max Horkheimer – Diretor do Instituto - Theodor Adorno, W. Benjamin e Herbert Marcuse. Todos, de uma forma geral, denunciavam o totalitarismo do aparato produtivo que impõe uma racionalidade instrumental ou tecnológica em oposição à racionalidade subjetiva, submetendo o homem a uma completa alienação. Sua crítica era dirigida, sobretudo, contra o modelo de razão e ciência esboçados pelo positivismo. O que caracteriza o teórico-crítico é a crença na existência de interesses comuns de emancipação, e que esses interesses são estreitamente vinculados aos processos de cognição⁹¹.

A sociedade tradicional e também a moderna foram sociedades de castração, imperando uma mórbida idéia de sacrifício – em nome da simples sobrevivência, de um futuro melhor, ou mesmo de uma “outra vida”. Foi construída uma teleologia, que justifica todas as violências e esperanças⁹² em nome do “progresso”, do “desenvolvimento”, ou da “liberdade”.

No fim, quando o termo razão é usado, é para relacionar um conceito a um propósito, não para se referir ao conceito ou objeto *per se*. Esvaziados de seu conteúdo, os conceitos - e a própria razão - tornam-se formalizados⁹³.

Declarando-se incapaz de determinar os objetivos supremos da vida e renunciando à compreensão do seu destino, a razão contenta-se em reduzir tudo o que encontra a mero instrumento, e o único objetivo que lhe resta é a perpetuação de sua atividade de coordenação.

O positivismo e a ciência moderna resignam-se diante da formalização da razão. A teoria crítica pretende resgatar a razão substantiva, a razão autônoma. A razão kantiana que conclamava: *sapere aude!*⁹⁴ Para isso, busca a compreensão da realidade, visando encaminhar a sociedade a uma prática política correta.

⁹⁰ SUASSUNA, Ariano. *Romance d'a Pedra do Reino e o príncipe do sangue do vai-e-volta*. Op. Cit., p. 643.

⁹¹ RABAÇA. *Opus cit.*, p. 33.

⁹² LIPOVETSKY, Guilles. *A sociedade pós-moralista*. São Paulo: Manole, 2005, p. xiv.

⁹³ HORKHEIMER, Max. *Eclipse da razão*. São Paulo: Centauro, 2002, pp. 15-17.

A teoria científica tradicional quer entender como as coisas são para prever o que pode acontecer. Assim, divorcia-se da prática, porquanto a prática, na sua acepção usual, é justamente a aplicação da teoria. Mas, a prática também é, num sentido kantiano, o conjunto de ideais que orientam a ação. Para a Teoria Crítica é impossível mostrar como as coisas são, senão a partir de suas melhores potencialidades irrealizadas, aquilo que elas poderiam ser... Mas não são⁹⁵.

O melhor mundo possível está presente hoje em potência. O que se tem de fazer é enxergar os obstáculos à realização dessas potencialidades. Entretanto, é preciso ter esse mundo melhor em mente, pois só é possível entender o mundo como ele é hoje a partir da visão do que ele poderia ser (de melhor). Assim, a teoria crítica aponta para a prática, uma prática transformadora, orientada para a realização das melhores potencialidades do mundo, orientada para a emancipação.

O espírito crítico de Marx é o paradigma da Escola de Frankfurt. Observações marxistas a respeito do funcionamento da sociedade industrial capitalista são a base do pensamento teórico-crítico: a lógica da troca determina todos os comportamentos; o palco da vida moderna é o mercado e a mercadoria é o seu centro; tudo tem o seu *valor* e mesmo a força de trabalho é também uma mercadoria a ser oferecida ao mercado. “O governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios de toda a burguesia⁹⁶”.

O sistema do capital impõe sua racionalidade a tudo, desde as menores às maiores unidades, desde as mais íntimas relações pessoais às mais importantes decisões empresariais ou políticas, favorecendo sempre o mais forte em detrimento do mais fraco. O capital transforma o real sujeito da produção – o trabalho – em um mero fator material de produção⁹⁷.

⁹⁴ Lema latino empregado por Kant no texto “resposta à pergunta: que é esclarecimento?”, e que significa ouse saber, ou, atreva-se a usar seu próprio entendimento.

⁹⁵ Muito do que diremos nesta parte do trabalho, tem por base a apresentação do professor Marcos Nobre sobre o Marxismo da teoria crítica para a série “fundadores do pensamento do Séc. XX” da CULTURA MARCAS, proferida no Espaço Cultural CPFL e editada em DVD.

⁹⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Cartas filosóficas & o Manifesto Comunista de 1848*. São Paulo: Moraes, 1987, p. 104.

⁹⁷ MÉSZÁROS, István. *Op. Cit.*, p. 17.

Contudo, Marx também denunciava o caráter histórico do sistema de dominação: outros existiram e outros não de vir. Assim é que o sistema de dominação atual, como todos os que o antecederam, historicamente criado, é, por isso mesmo, historicamente superável. Daí, a importância da perspectiva crítica, de buscar uma prática que nos transporte para um mundo melhor.

Tem-se que superar o que Marx chamou de *estrutura da ilusão socialmente necessária*, em que o homem é levado a tomar como aspirações individuais necessidades que são, na verdade, políticas. E, se a satisfação destas aspirações promove os negócios e a comunidade, o conjunto parece constituir a própria personificação da razão⁹⁸.

A individualidade é, assim, suprimida na mecanização de desempenhos socialmente necessários, na concentração de empreendimentos individuais em organizações, na juridização de todas as esferas da vida, no consumismo, na criação de falsas necessidades⁹⁹.

A supressão da individualidade pode ser percebida nas organizações pela presença dos mecanismos implícitos e explícitos de desempenho. O indivíduo torna-se qualificável e quantificável: quem é mais produtivo? Inseridos em competições, os indivíduos e as organizações internalizam os valores pelos quais pretendem ser reconhecidos. Qual o fisco estadual que mais arrecada?

O controle do imaginário é a lógica por trás dos mecanismos de avaliação de desempenho. Do controle direto Taylorista, passa-se para o autogerenciamento, mais barato e mais eficiente. O indivíduo passa a ser o gestor de sua própria produtividade.

A racionalidade científica é a cortina que encobre a irracionalidade de todo o aparato. Na perspectiva de Marcuse, uma organização racional seria dirigida à satisfação das (verdadeiras) necessidades humanas, com emprego do menor esforço possível. Liberto de sua objetivação (instrumentalidade), o homem se realizaria

⁹⁸ MARCUSE, Herbert. *Op. Cit.*, pp. 26-37.

⁹⁹ Para Marcuse, as únicas necessidades que têm direito indiscutível à satisfação são as necessidades vitais: comer, dormir, vestir-se. Todas as demais são heterônomas, historicamente criadas, funções sociais determinadas por forças externas. *In: MARCUSE. Op. Cit.* pp. 26-27.

plenamente como indivíduo. Contudo, são os interesses patrocinados pelos grupos dominantes que determinam quais os conhecimentos merecedores de investimento. A própria tecnologia e a ciência estão subordinadas aos interesses privados.

Mészáros observa que o totalitarismo do aparato absorve a todos, mesmo aos patrões. “Eles têm de obedecer aos imperativos objetivos de todo o sistema, exatamente como todos os outros ou sofrer as conseqüências e perder o negócio”.¹⁰⁰ Assim, toda a humanidade - operários ou patrões; fortes ou fracos - perde o controle sobre o seu destino, e a incontabilidade é disfarçada com abstrações como a “mão invisível” de Adam Smith, a “astúcia da razão” de Hegel, e as tantas formas de apresentação da mitologia do mercado como regulador eficiente e ideal do processo sociometabólico.

Os gerentes das organizações públicas, também eles, internalizam as noções ideológicas do capital, defendendo acriticamente interesses como a promoção da competitividade ou modernização do processo de trabalho. Há uma verdadeira obsessão, por parte dos gestores públicos, em implementar métodos recentes de gestão empresarial, os modismos gerenciais.¹⁰¹ Esses reformadores, como observa Miliband,¹⁰² “são prisioneiros, e habitualmente prisioneiros voluntários, de uma estrutura social e econômica que necessariamente transforma suas proclamações reformadoras, por mais sinceras que sejam, em verborragia.”

Na medida em que descortina os elementos constitutivos do que Marcuse chamou de sociedade unidimensional¹⁰³ relacionando-os à formação do pensamento democrático, crítico e reflexivo, a teoria crítica compromete-se com o contexto planetário e com o tema da complexidade, constituindo-se numa alternativa atual para os estudos organizacionais.

¹⁰⁰ MÉSZÁROS, István. *Op. Cit.*, pp. 97-98.

¹⁰¹ PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 58.

¹⁰² MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. p. 327.

¹⁰³ São elementos constitutivos da sociedade unidimensional: a repressão social, o aniquilamento do pensamento de protesto, a tolerância repressiva, a introjeção das normas sociais, as formas de controle, a supressão do individualismo, a alienação, a instrumentalização do homem, a incorporação da competição, a relação entre ciência e interesse, as falsas necessidades e a perda da autonomia. In: MARCUSE, Herbert. *Op. Cit.*

A busca incessante pela emancipação, pela construção de uma ética coletiva, a luta contra toda e qualquer forma de totalitarismo e pela autonomia do indivíduo são compromissos da teoria crítica, que, aliados ao seu engajamento com as causas populares, colocam-na numa posição privilegiada para a análise do Estado e da administração pública, sobretudo nos países periféricos.

Descrevendo os fenômenos apenas como se apresentam aos sentidos, sem a perspectiva de suas potencialidades latentes, a teoria tradicional é parcial. Resigna-se à forma presente de dominação, justificando as desigualdades de forma ideológica, ou seja, apresentando como natural àquilo que é apenas histórico, que tem data de nascimento e que um dia virá a ter obituário.

A teoria crítica apresenta-se como alternativa para superação do estado de coisas legitimado pelo positivismo. Para isso, adota como princípios a orientação para a emancipação da sociedade e a manutenção do comportamento crítico em relação ao sistema de dominação vigente, nunca aceitando a realidade como um dado, senão como um objeto a ser lapidado pela prática transformadora.

Percebe-se a partir da perspectiva crítica que nas organizações ecoam os mecanismos repressivos presentes no cotidiano da sociedade: controle, eficiência, unidade de comando, hierarquia, disciplina, divisão de trabalho, são algumas das formas de recalçamento e repressão social que fundamentam o autoritarismo nas organizações.

Veja-se o caso das pesquisas organizacionais. Legitimam-se como instrumentos para a solução de conflitos, melhoria do clima corporativo, ou da estratégia competitiva. Porém, não são senão tentativas de elaboração de novas técnicas de controle e repressão no interior das organizações. Porquanto as organizações complexas, por sua própria natureza, tendem a criar estruturas e normas inibidoras do pensamento de protesto, na medida em que essas manifestações questionam as relações de poder.

No âmbito das organizações públicas, o instrumental analítico da teoria crítica desmistifica o discurso político que a tudo justifica em nome de um pretenso interesse geral, que, no mais das vezes, encobre indizíveis interesses particulares. Na relação com as corporações, os governos, muitas vezes, passam de provedores de serviços à

população a defensores ferrenhos de empreendimentos privados. A linha que separa o ouvir a empresa, da privatização do poder político do Estado é tênue e quase imperceptível.

Na busca de uma solução para essa aporia segundo a qual a razão que viria para desencantar o mundo e libertar o homem¹⁰⁴ acabou por aprisioná-lo e instrumentalizá-lo, Habermas entende que é preciso tomar a racionalidade sob um novo arquétipo: o entendimento. Na *Teoria da Ação Comunicativa*, sob o paradigma da intersubjetividade, pretende demonstrar que a absorção da subjetividade pela racionalidade inerente à sociedade industrial seria uma deformação das bases comunicativas e, portanto, do entendimento¹⁰⁵.

A Teoria da Ação Comunicativa parte da premissa de que as estruturas da consciência, a competência individual e social, são decorrentes de interações simbolicamente mediadas pela linguagem, veículo primário da socialização e da coordenação das ações. Já através da socialização, do sistema de punições e recompensas que lhe é inerente e da reação dos outros diante de suas ações, o indivíduo internaliza o sentido da ação social. Assim, os desejos, o comportamento, os sentimentos, as ações e as relações humanas estão intimamente ligados à linguagem e à cultura.

Destacando a importância da linguagem para a formação das consciências e para a socialização, Habermas afirma a universalidade do discurso, o qual deve estar baseado no entendimento mútuo, livre de coações. A comunicação endereçada ao entendimento postula em si pretensões de racionalidade e sujeitos capazes de usar a linguagem como forma de representação e ação¹⁰⁶.

O conceito de *colonização do mundo da vida* reporta-se à redução gradual do mundo da vida a um satélite do sistema, o empobrecimento do mundo cultural e da intersubjetividade pela expansão excessiva dos subsistemas econômico e administrativo. Atraídos pelo dinheiro ou pelo poder os indivíduos endereçam suas ações para

¹⁰⁴ KANT, Immanuel. *Textos seletos*. 3 ed., Petrópolis: Vozes, 2005, pp. 63-71.

¹⁰⁵ COSTA FILHO, Severino Dias da. *A ética do discurso de Jürgen Habermas: uma alternativa à crise da modernidade*. *Op. Cit.*.f. 77 f.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 78-81.

determinados fins, e a comunicação volta-se exclusivamente para o êxito. A colonização do mundo da vida está associada à modernidade, à sociedade industrial.

Por meio da teoria da ação comunicativa, Habermas propõe a institucionalização de uma prática democrática mediada pela linguagem que seja capaz de contornar as interferências do sistema sobre o mundo da vida. A ação comunicativa é a proposta de uma interação social que busca o consenso e se orienta para a compreensão mútua objetivando um acordo que leve em conta: a compreensão, a verdade, a sinceridade e a exatidão normativa. O que deve prevalecer sempre é a força do melhor argumento¹⁰⁷. Deve-se notar que somente com a modernidade a ação comunicativa tornou-se possível. Antes, as decisões tinham por base a tradição, o dogma e a autoridade.

As idéias de Habermas nos levam a refletir sobre a importância da linguagem, do discurso e sobre as formas de entendimento no âmbito das organizações. Convém, portanto aumentar o nível de conscientização dos indivíduos, uma vez que o entendimento, fruto da ação comunicativa, pressupõe que todos tenham acesso às mesmas informações. Se isso ocorresse, poderiam eles opor resistência a mudanças inconseqüentes em nome da eficiência ou da modernização. Levando em consideração a experiência nazista, é sempre bom perguntar sobre a natureza da mudança e a quem ela interessa.

Com a noção de reconhecimento, Axel Honneth¹⁰⁸ procurou fundamentar sua versão própria da Teoria Crítica, elaborada a partir de uma concepção da mudança e da evolução sociais baseada na relação entre identidade social e coletiva ameaçada e luta por reconhecimento. O ponto de partida de sua argumentação é que o indivíduo somente se relaciona positivamente consigo mesmo se for reconhecido pelos demais membros da comunidade. Se tal não ocorre, desdobra-se uma luta por reconhecimento nas quais os indivíduos procuram estabelecer ou criar novas condições de reconhecimento recíproco.

¹⁰⁷ RABAÇA, Silvio Roberto. *Opus cit.*, p. 95.

¹⁰⁸ HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

Baseado em Hegel, Honneth identifica três dimensões de reconhecimento: a esfera emotiva, a esfera jurídico-moral e a esfera da estima social. A evolução social seria, assim, explicada como a passagem progressiva para esferas cada vez mais refinadas de reconhecimento, por meio da autoconsciência do desrespeito – a percepção da ruptura ou violação das condições de reconhecimento – que abrange desde a luta pela posse e propriedade até a pretensão de ser reconhecido em sua honra, dignidade e personalidade única.

Contudo, os sentimentos de desrespeito somente podem ser traduzidos em mobilizações políticas se forem capazes de expressar um ponto de vista generalizável. Assim, sentimentos morais articulados em linguagem comum podem motivar lutas sociais. A mudança social seria, então, o ápice de uma dinâmica que se inicia com o sentimento de desrespeito e passa pela luta por reconhecimento e pelos movimentos coletivos.

As concepções de Honneth podem auxiliar nos estudos acerca da distribuição e conflitos de poder nas sociedades e dentro das organizações. Nas análises de como os indivíduos e grupos se organizam e atuam na *busca por reconhecimento*.

Ao tomar em consideração tais pressupostos críticos, a análise organizacional assimila temas comumente referidos à subjetividade e à ação. A perspectiva crítica dirige-se ao domínio da mudança e da transformação radical da sociedade¹⁰⁹, trazendo para o debate a questão da emancipação e enfatizando a primazia da ação.

Por isso, ao analisar o processo de modernização da administração tributária sob enfoque crítico, importam mais as práticas sociais por meio das quais os sujeitos alteram a face da instituição que a estrutura que condiciona essas práticas. Adota-se, neste trabalho, o pressuposto que a modernização decorre de um complexo processo sócio-histórico e não de uma auto-evidente necessidade de absorção das novas tecnologias empresariais no âmbito do serviço público.

¹⁰⁹ PAULA, Ana Paula Paes de. *Teoria Crítica nas organizações*. São Paulo: Thomson Learning, 2008, p. xiii.

Evidenciando-se a subjetividade e a singularidade do humano, percebe-se que no processo não há interesses administrativos universais, mas visões conflitantes quanto à forma de organização que a instituição possa adotar. Além disso, toma-se consciência dos processos de dominação e instrumentalização decorrentes da racionalização.

O apoio na teoria crítica possibilita a desnaturalização do processo de modernização fazendo emergir as contradições e incongruências do discurso que pretende justificar a adoção do novo modelo, revelando os aspectos de dominação, controle, exploração e exclusão que ele busca esconder.

Finalmente, a análise crítica da administração tributária permite a desvinculação da performance.¹¹⁰ Interessa mais à pesquisa o cumprimento dos objetivos sociais da instituição que a eficácia do novo modelo em termos de aumento da arrecadação.

¹¹⁰ PAULA, Ana Paula Paes de. *Teoria Crítica nas organizações*. São Paulo: Thompson Learning, 2008, p. 51.

3. MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO: O DISCURSO ANTE O REAL

Falamos de duas coisas diferentes: por um lado, daquilo que a lei estabelece, e por outro, daquilo que cheguei a saber por experiência própria¹¹¹ (Franz Kafka)

3.1 Modernização da administração tributária: o novo modelo de Ação fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco

Na guerra, em meio a tiros e bombas, o conceito de vida não tem o mesmo peso que a vida propriamente dita! Aqui não se dão argumentos, mas a realidade pura¹¹² (Ricardo Timm de Souza)

O discurso reformista neoliberal, que exerce um domínio quase incontestado nos dias atuais, proclama a redução da participação do Estado na atividade econômica como meio para a solução da crise fiscal, e a introdução das técnicas empresariais de gestão como forma de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados à comunidade.

De acordo com a perspectiva do neoliberalismo, a administração pública não deve almejar a universalização das ações, senão concentrar-se na regulação do particular.¹¹³ Os movimentos neoconservadores, no contexto da crise do Estado do bem-estar social, preconizavam a necessidade de reformar a gestão pública com base em idéias, valores e práticas próprios do domínio das empresas privadas.¹¹⁴

No Brasil, as raízes do processo de reforma ou modernização passam ainda pela crise do Estado nacional-desenvolvimentista e pelas críticas ao autoritarismo e patrimonialismo do Estado brasileiro.¹¹⁵ Tudo isso contribuiu para a emergência de um novo consenso articulado em torno de estratégias como o desenvolvimento dependente e associado,¹¹⁶ políticas econômicas voltadas à estabilização e *superávit* fiscal, e reformas orientadas para o mercado.

¹¹¹ KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: MartinClaret, 2002, p.180.

¹¹² SOUZA, Ricardo Timm de. *Sobre a construção do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 2008, p. 72.

¹¹³ MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (orgs.). *Estado e gestão pública: visões de um Brasil contemporâneo*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp. 107-108.

¹¹⁴ PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 27.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 117.

¹¹⁶ As estratégias de desenvolvimento dependente ou associado pretendem que o país se desenvolva a partir da abertura de mercado e pela atração de investimentos externos.

Essa reforma do Estado e da administração pública brasileiros, corolário de ajustes estruturais da economia procedidos a partir da adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington¹¹⁷ de redução do tamanho do Estado e de restrições à atuação estatal como formas de enfrentamento à crise latino-americana, ficou conhecida como reforma gerencial. A execução da reforma, no entanto, ocorreu apenas no governo FHC, com a consolidação da aliança social-liberal.

A reforma gerencial, resgatando princípios e instrumentos da gestão empresarial, reintroduz a administração por resultados e objetivos, calcada no estabelecimento de metas claras e precisas e a especificação do responsável pelo seu cumprimento.¹¹⁸

Na esteira desse processo, surgem os projetos de modernização das administrações tributárias. Tais projetos têm por escopo - melhor seria dizer como objetivos declarados - o fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração tributária; o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de sistemas de informação; os serviços e processos voltados ao cumprimento das atribuições e competências das administrações tributárias; o acompanhamento das obrigações tributárias, a maximização do uso de recursos ociosos ou subutilizados; e o registro, controle e gerenciamento da execução do gasto público.

Como parte das ações do Programa de Modernização da Administração Fazendária (PROMOFAZ), contando com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco

¹¹⁷ **Consenso de Washington** foi o nome pelo qual ficou conhecido o conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser recomendado para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. As dez regras básicas eram: disciplina fiscal; redução dos gastos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); direito à propriedade intelectual.

¹¹⁸ COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 231.

desenvolveu, a partir de 1997, uma proposta de revisão de seu modelo de ação fiscal: o Projeto REMAF.

Sob coordenação e orientação de uma empresa de consultoria, foram realizados diversos seminários para discussão e seleção das sugestões e, fruto de intenso trabalho, foi apresentado, em setembro de 2000, o documento com a proposta de um *novo modelo de ação fiscal*¹¹⁹ para a administração tributária pernambucana.

O modelo foi formulado sob a perspectiva sistêmica, compreendendo: a justificativa para a revisão do modelo vigente até então, a definição dos objetivos, o esquadramento do ambiente do sistema em termos de seus atores e conexões, a determinação dos princípios que deveriam nortear o funcionamento do sistema e, por fim, a definição de um novo modelo operativo.

Definiu-se que a *missão* da administração tributária é o provimento de recursos aos cofres públicos e que a ação fiscal, entendida como *qualquer ação de iniciativa pública que tenha como objetivo o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, assim como coibir a prática de ações ou omissões cujas conseqüências, diretas ou indiretas, intencionais ou não, dificultem o recolhimento de tributos*, representaria o principal sistema da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco – Sefaz-PE.

A visão das organizações como sistema é decorrente da aplicação, na administração, da *Teoria Geral dos Sistemas*, desenvolvida pelo cientista alemão Ludwig Von Bertalanffy, ainda nos anos 1930. Esta teoria, com base na biologia, propugna que para a compreensão de um objeto é necessário, ademais de estudar seus elementos, analisar também suas inter-relações internas e externas. “Os todos são formados de partes interdependentes”.¹²⁰ Assim, vista como um todo composto por elementos interdependentes, a organização é um sistema.

Todo sistema está inserido num *ambiente*, formado por outros sistemas, organizados em sistemas cada vez maiores.¹²¹ As mudanças ambientais condicionam o

¹¹⁹ SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Novo Modelo de Ação Fiscal*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnaf/cst/arquivos/PE-MAF.doc>>

¹²⁰ MAXIMIANO, Antônio César amaru. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 22.

¹²¹ *Ibidem*, p. 223.

desempenho dos sistemas, porquanto é o ambiente que determina as relações de interdependência, as fontes de recursos, o comportamento dos clientes, os princípios orientadores.

Algumas mudanças relevantes foram detectadas no ambiente da Sefaz-PE, que estavam a exigir, não adaptações, mas uma transformação do modelo de ação fiscal: a nova dinâmica das atividades econômicas e de seus atores; a ampliação da base de contribuintes e a diversificação de suas atividades; e, claro, os avanços da tecnologia de informação.

Foram apontados como reveladores da inadequação do modelo de ação vigente, entre outros aspectos: a baixa eficácia da ação fiscal, a sua pouca seletividade e a insatisfação dos auditores com os resultados obtidos. Entendiam-se urgentes para a superação dos desafios impostos, atitudes tais como a antecipação e seletividade da ação fiscal de acordo com o segmento econômico, capacidade contributiva e potencial de risco (de evasão fiscal) do contribuinte.

A figura 1 apresenta o ambiente e os atores prováveis de um modelo de ação fiscal, bem como as interconexões que podem ocorrer entre eles.

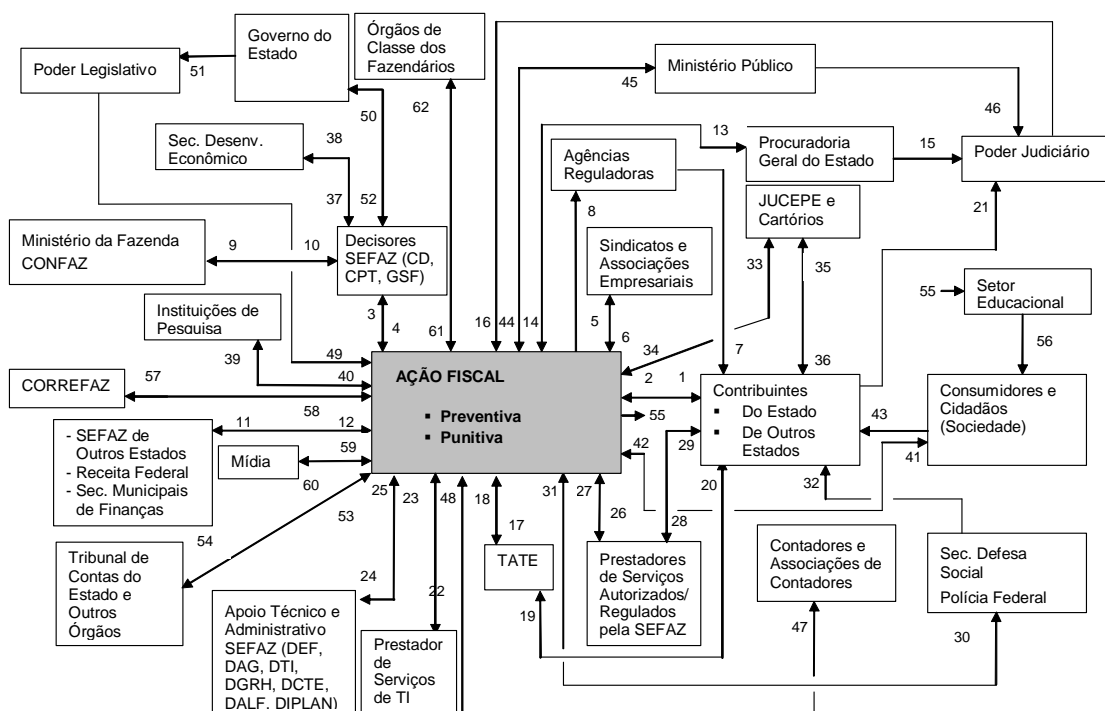


FIG. 1. AMBIENTE E ATORES DO MODELO DE AÇÃO FISCAL.

Depois de identificados os elementos e suas conexões, passou-se à determinação dos princípios-chave que deveriam orientar o novo modelo. Entre eles, destacam-se: a) a *seletividade*, entendida como a classificação dos contribuintes por segmento econômico, faixa de risco e importância, e o foco da ação sobre os mais problemáticos e sobre os de maior interesse estratégico para a arrecadação; b) a *prevenção* - priorização de ações que contribuam para o recolhimento espontâneo do tributo e que inibam a evasão fiscal; c) a *progressividade da ação fiscal* - o grau de intensidade e complexidade da ação é escalonado de acordo com o comportamento do contribuinte e sua importância, ou seja, de acordo com sua prévia classificação seletiva; d) acompanhamento dos contribuintes e planejamento das ações realizado a partir de núcleos de monitoramento por segmento econômico; e) compromisso com resultados; f) integração das diversas áreas de atuação (cadastro, legislação, monitoramento, operações, etc.) nas ações fiscais; g) uso intensivo da tecnologia de informação; h) publicidade (transparência) da ação fiscal; e, i) integração com a sociedade.

Com base nas análises, diagnósticos e propostas do grupo responsável pela elaboração de um novo modelo de ação fiscal, a administração tributária passou a adotar uma nova roupagem.

Em síntese, a proposta previa, para as áreas mais diretamente vinculadas à ação fiscal, uma estrutura que consistiria num secretário executivo, ao qual estariam vinculadas: a) uma *diretoria de atendimento ao contribuinte*, responsável por toda a atividade cartorial (cadastro, autorizações para impressão de documentos, controle da prestação de informações econômico fiscais do contribuinte, etc.); b) uma *diretoria de planejamento e controle*, que teria como atribuições principais o monitoramento dos contribuintes por segmento econômico e o planejamento das ações relevantes; c) uma *diretoria de postos fiscais*, a qual competiria o controle das unidades de fiscalização de fronteiras e do trânsito de mercadorias; d) uma *diretoria de operações fiscais*, responsável pelas diligências e auditorias nos contribuintes.

Além disso, existiriam os órgãos de apoio, como a gerência de legislação e orientação tributária, a corregedoria e a inteligência fiscal que, com seus recursos e

informações, também contribuiriam para a execução das ações fiscais.¹²² Entre os órgãos de apoio, haveria ainda o Tribunal Administrativo-Tributário, responsável pela *autotutela* administrativa, ou seja, a revisão dos atos dos agentes fiscais impugnados pelos contribuintes.

As atividades meio seriam: o controle e suporte da tecnologia de informação, o suprimento de recursos materiais, a gerência de recursos humanos, a escola fazendária, o programa de educação fiscal, este último voltado a propalar na comunidade a importância do tributo como principal fonte dos recursos que possibilitam ao Estado cumprir eficientemente suas funções: a satisfação das necessidades e o bem-estar de seus cidadãos.

Os conselhos foram pensados para definir rumos, prevenir e dirimir conflitos de forma colegiada. A estrutura contaria com um *Conselho Diretor*, ao qual competiria elaborar e monitorar o plano estratégico da SEFAZ e assistir o Secretário de Fazenda no estabelecimento das prioridades e diretrizes da secretaria. Um *Conselho de Política Tributária*, que analisaria os assuntos relacionados com a política estadual de tributos; e o *Conselho de Planejamento e controle da Ação Fiscal*, que analisaria e deliberaria sobre o modelo e oportunidade das ações de fiscalização, a partir de informações e sugestões levadas pelas diversas áreas de atuação, apreciando e aprovando propostas de ação, definindo metas, diretrizes e prioridades para a sua execução. Teria também as atribuições de avaliar os resultados e definir ajustes nas ações ou no modelo de ação fiscal.

A estrutura adotada era, então, do tipo funcional, com base no desenho conceitual que orienta a maioria das estruturas organizacionais das mais diversas administrações tributárias por todo o planeta, e que despontou no Brasil ainda em 1969, com a reforma administrativa que deu ensejo à criação da Secretaria da Receita Federal. De acordo com esse desenho, há quatro macro-funções básicas que devem guiar a

¹²² Toda a estrutura organizacional da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, suas atribuições e objetivos, podem ser verificados a partir do decreto 25.531, de 06 de junho de 2003, e suas alterações.

divisão funcional: informações econômico-fiscais, tributação, fiscalização e arrecadação.¹²³

No início de 2009, essa mesma estrutura passou de exclusivamente funcional a um misto entre estrutura funcional e regionalizada¹²⁴, havendo em cada uma das regiões fiscais do Estado um microcosmo da divisão funcional anteriormente prevista. Contudo, em essência, apesar da regionalização, perseveraram as divisões funcionais.

No *sistema de tributação*, responsável pela elaboração de normas sobre os procedimentos tributários, aplicação da legislação, contencioso fiscal e consulta, estão os grupos incumbidos da legislação e orientação tributária, a corregedoria fiscal e o Tribunal Administrativo-tributário. Compõem o *sistema de fiscalização*, ao qual cabe a programação das atividades e o aperfeiçoamento das técnicas de fiscalização, bem como a auditoria e o controle fiscal, os grupos responsáveis pelos postos fiscais e operações fiscais, além da inteligência fiscal.

Dentro do *sistema de arrecadação* estão o planejamento e controle da ação fiscal. São atribuições desse sistema a previsão da receita fiscal, o aperfeiçoamento das técnicas de arrecadação, o controle dos lançamentos dos créditos tributários, o controle das atividades dos agentes arrecadadores e a cobrança administrativa. Por fim, no *sistema de informações econômico-fiscais*, ao qual estão relacionadas as atividades de programação, registro e armazenamento de informações econômico-fiscais, o controle de cadastro dos contribuintes e o controle de documentos fiscais, tem-se as Agências de Atendimento ao Contribuinte.

Esses sistemas são geridos em nível central pelo secretário da fazenda, secretários executivos e seus órgãos de assessoria. De se ressaltar, porquanto essa característica, se pode ser comum às administrações tributárias estaduais brasileiras, não é a regra, senão exceção: a administração tributária estadual é responsável também pelo assessoramento ao Governo Estadual na formulação da política tributária.

¹²³ BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Administração Tributária: características gerais, modelos de organização, tendências internacionais e autonomia*. Brasília, nov. 2002. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos>. Acesso em: 12/05/2003.

¹²⁴ Alterações advindas com o Decreto estadual 32.980, de 4 de fevereiro de 2009.

3.2 O modelo, o sistema e a circunstância

...Se antes de cada ato nosso nos puséssemos a prever todas as conseqüências dele, a pensar nelas a sério, primeiro as imediatas, depois as prováveis, depois as possíveis, depois as imagináveis, não chegaríamos sequer a mover-nos de onde o primeiro pensamento nos tivesse feito parar¹²⁵ (José Saramago).

Utilizando os conceitos da teoria de sistemas, pode-se proceder a uma análise preliminar do modelo, tomando em consideração não o seu funcionamento, mas a forma como foi elaborado. A secretaria da Fazenda seria um sistema integrante de sistemas maiores, seria, por exemplo, um subsistema do Governo do Estado de Pernambuco. Dentro da Secretaria da Fazenda, o gerenciamento da ação fiscal como um de seus órgãos, seria também um subsistema.

No interior do ambiente da organização o que se busca é a sinergia, entendida esta como a situação em que o todo seja maior que a soma de suas partes. Então, os departamentos interagindo cooperativamente tenderiam a ser mais produtivos que se atuassem isoladamente.¹²⁶ O novo modelo de ação fiscal ao propor a integração das diversas áreas – tributação, arrecadação, informações fiscais e fiscalização - para aperfeiçoar os resultados, orienta-se pela sinergia.

Na sua relação com o seu ambiente externo, o sistema da ação fiscal é visto como um sistema aberto, interativo. O grau de interação é intenso: há o sistema econômico, o sistema social, os demais órgãos de Estado... Há o sistema político. Não se pode negar a influência recíproca entre todos esses sistemas. Cada um dos sistemas e subsistemas deve manter sua autonomia, sua capacidade de se autoreproduzir trocando informações com o ambiente, porém, de forma seletiva, nunca permitindo que outros sistemas determinem seu desenvolvimento.

O conceito de *autopoiese* desenvolvido por Maturana e Varela, citados por Capra, referindo-se à autonomia dos sistemas, explica como devem ocorrer as suas

¹²⁵ SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a cegueira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 84.

¹²⁶ STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Administração*. Rio de Janeiro: PHB, 1985, p. 34.

inter-relações. ¹²⁷ *Poiese*, palavra originária do grego, significa criação, construção. Portanto, *autopoiese* seria algo como autocriação ou autoconstrução.

Maturana e Varela entendiam que numa rede de produção qualquer, os organismos vivos tenderiam a se organizar de forma que a função de cada componente consistiria em participar da produção ou da transformação de outros componentes da rede. Assim, toda rede, ininterruptamente, “produz a si mesma”: o produto de sua operação é a sua própria organização.

Previna-se que na importação de conceitos da Teoria Geral dos Sistemas para a Teoria das Organizações há o risco do *biologismo*¹²⁸: A ilusão científica que leva a acreditar que o objeto de análise venha a adquirir o grau de previsibilidade dos sistemas biológicos e que seu campo de conhecimento possa submeter-se ao rigor científico das ciências físicas.

Feitas as devidas ressalvas, pode-se dizer que ao produzir bens e serviços as empresas também se autoproduzem. O produtor transmuda-se no seu próprio produto. Ao se auto-organizar para a promoção da ação fiscal, a administração tributária se autoproduz como sistema.

Apenas pode ser considerado autopoietico o sistema que se mantém autônomo quanto à sua reprodução ou organização. As trocas com o ambiente são importantes, mas quem deve decidir como se dará o fluxo - as entradas e saídas de informações - é o próprio sistema.

O pressuposto da *autopoiese* carrega consigo a idéia de que o que produz a divisão de funções, ou a estrutura funcional da organização, com a decorrente divisão de trabalho, é o ambiente e não a administração.¹²⁹ Naturaliza-se, assim, a autoridade dos administradores, escamoteando o processo de dominação com a idéia de integração ou simples e necessária adaptação ao ambiente.

¹²⁷ CAPRA, Fritjof. *A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1996, p. 88.

¹²⁸ MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria Geral da administração*. 3ª Ed., São Paulo: Thomson Learning, 2006, p. 197.

¹²⁹ MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2 ed., São Paulo: Thomson, 2003, P.85.

O novo modelo de ação fiscal, por enfatizar aspectos técnicos, pelos controles advindos com a tecnologia de informação e pela estrutura mais profissional adotada, é menos suscetível às influências dos subsistemas econômicos, políticos e das amizades, parentescos ou “relações pessoais” que o anterior. A autonomia da administração tributária é condição de existência da ação fiscal como sistema.

Mas, se é verdade que a ação fiscal passou a ter um maior controle, dificultando fraudes e favorecimentos, e que se tornou mais ágil e planejada com a introdução de novas tecnologias, é também verdade que continua a serviço de um sistema tributário injusto, que pesa mais sobre os mais pobres. Assim, com o processo de modernização, se oculta a manutenção de um mesmo sistema¹³⁰, valorizando-se a mudança das formas de controle e cobrança.

A abordagem sistêmica propõe que os administradores vejam a organização como um todo, mas também como parte de um sistema maior, seu ambiente externo¹³¹. A atenção é voltada para este ambiente, porquanto mudanças ambientais normalmente exigem movimentos acomodatórios por parte da organização.

Esses movimentos seriam uma garantia de legitimidade para a organização, assegurando o reconhecimento social, incrementando sua rede de relacionamentos com a sociedade e também reduzindo riscos de insucesso. A conformidade aumentaria as chances de sobrevivência das organizações.

Contudo, essa adaptação é também um ajuste ao mundo construído pelas forças que definem o ambiente. Porquanto o ambiente amplo, global, é “ditado por uma complexa combinação de relações que tomam forma longe do ambiente próximo à organização; aquele que ela compreende e sobre o qual poderia influir”.¹³² O ambiente é o planeta.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 88.

¹³¹ STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Opus cit.*, p. 35.

¹³² CARVALHO, Cristina Amélia et all. *A trajetória conservadora da Teoria Institucional*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP 39(4): jul/ago. 2005.

Ajustar-se é também se acomodar ao que está dado. Passivamente. Abrindo mão de conduzir ou provocar as transformações. Uma organização estatal - de um Estado periférico dentro de um País periférico, não pode perder de vista esta dimensão: o ambiente global é forjado pelas forças econômicas hegemônicas, quase sempre em detrimento da periferia. A nossa própria condição dentro do sistema capitalista - de país dependente dos grandes centros econômicos - tende a bloquear as tramas de relações conducentes a transformações sociais mais radicais¹³³.

Outro conceito da teoria de sistemas aplicado ao novo modelo de ação fiscal é o de retroalimentação ou *feedback*. Consiste na “parte do controle do sistema onde os resultados das ações retornam aos indivíduos, permitindo que os procedimentos de trabalho sejam analisados e corrigidos¹³⁴”.

A retroalimentação reforça ou modifica o comportamento do sistema¹³⁵. No caso em estudo, a retroalimentação foi intencionalmente projetada dentro do próprio modelo. Os órgãos colegiados são o *locus* preferencial das discussões, mas outros podem surgir espontaneamente, como, por exemplo, numa reunião entre o gerente e seus subordinados em que são apresentados os resultados de ações específicas e formuladas críticas às formulações adotadas e ao modelo geral.

Contudo, quanto ao retorno dado aos auditores participantes das ações fiscais quanto aos resultados efetivos de seu trabalho, a pesquisa aponta para sérios problemas de comunicação. Nas entrevistas há queixas de que os gerentes concentram as informações ou de que há “pouca divulgação do que está acontecendo”. Sem saber qual o resultado das suas atividades, o executor tem a sensação de que seu esforço foi inútil ou desprezado, que o sistema sofre de uma descontinuidade crônica. Sem o horizonte dos resultados, o indivíduo descompromete-se e o sistema corre o risco da *entropia*¹³⁶.

O desconforto causado por essa sensação de descontinuidade é o mesmo apontado por Berman, citando Hannah Arendt: “a futilidade de uma vida que não se fixa

¹³³ MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala*. 2ª Ed., São Paulo: Contexto, 2008, pp. 29-30.

¹³⁴ STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Op. Cit.*, p. 34.

¹³⁵ MAXIMIANO, Antônio César amaru. *Op. Cit.* P. 220.

¹³⁶ Segundo o Houaiss, entropia é a medida de energia não disponível para a realização de um trabalho (perda de energia que pode levar à estagnação). Normalmente decorre de desordem sistêmica.

nem se afirma em qualquer objetivo permanente, o qual perdure para além do esforço despendido”.¹³⁷

Não obstante, os formuladores do modelo terem feito explícita referência à abordagem sistêmica, há na proposta alguns elementos da teoria da contingência. O dicionário Houaiss define contingência como o “caráter do que ocorre de maneira eventual, circunstancial, sem necessidade, pois poderia ter acontecido de maneira diferente ou simplesmente não ter se efetuado”. Ortega y Gasset, mais poeticamente, escreveu:

vida individual, o imediato, a circunstância são diversos nomes para a mesma coisa, aquelas porções da vida de que ainda não se extraiu o espírito que encerram, seu *logos*¹³⁸.

Tudo o que opera sem regularidade, que nos ocorre sem planejarmos ou sem esperarmos é circunstancial. Porém, queiramos ou não, a circunstância não é a exceção, mas a própria essência da vida. E o que Gasset parece querer dizer é que as circunstâncias ou contingências estão aí para que tomemos contato com elas e extraiamos seu “espírito”. Ou, como com ares de modernidade observou o poeta pernambucano Carlos Pena Filho:

(...) lembra-te que afinal te resta a vida / com tudo que é insolvente e provisório / e de que ainda tens uma saída: / entrar no acaso e amar o provisório.¹³⁹

Como teoria administrativa, a teoria contingencial propõe-se a aplicar os conceitos das principais escolas a situações reais, porquanto uma técnica que funcione num caso, pode não funcionar em outro. Ou seja, tudo está na dependência de contingências ou circunstâncias específicas do fato e a tarefa do administrador é identificar a técnica mais adequada para a obtenção de objetivos numa situação concreta.

¹³⁷ BERMAN, Marchal. *Op. Cit.*, p. 146.

¹³⁸ ORTEGA Y GASSET, José. *Meditações do Quixote*. São Paulo: Livro Ibero-Americano Ltda, 1967, p. 49.

¹³⁹ PENA FILHO, Carlos. *Melhores Poemas*. 4 ed., São Paulo: Global, 2000, p. 17.

A análise contingencial surgiu como corolário de pesquisas empíricas acerca da relação entre o sucesso de algumas organizações e as técnicas administrativas utilizadas. Resultado: os aspectos decisivos na aplicação dos princípios administrativos, se existem, estão na relação entre a organização, seu ambiente de atuação e a tecnologia utilizada no processo produtivo. Ou seja, as variáveis que devem definir a estrutura organizacional são o tamanho da organização, a tecnologia e o grau de interdependência¹⁴⁰.

Essas conclusões levaram a uma mudança de foco: de dentro para fora da organização. A ênfase das análises deveria estar no ambiente e nas necessidades deste sobre a dinâmica das organizações. As características ambientais passaram a ser tratadas como variáveis independentes, enquanto as variáveis organizacionais seriam dependentes daquelas.

A despeito das semelhanças, a abordagem contingencial vai mais longe que a sistêmica ao focalizar os pormenores das interações entre as partes de um sistema e buscar identificar quais fatores são cruciais para uma questão ou tarefa específica¹⁴¹.

Se, “todo o genérico, todo o aprendido, todo o alcançado na cultura é só a volta tática que temos de tomar para nos dirigirmos ao imediato¹⁴²”, o administrador deve ter em mente que o conhecimento dos conceitos decorrentes das teorias organizacionais é essencial para lidar com os problemas das organizações e alcançar os objetivos. Porém, isso só não basta. É preciso ainda que saiba - num momento específico e sob circunstâncias específicas – tomar a melhor decisão. Aqui devem estar presentes elementos éticos.

Há, portanto, a necessidade de uma visão holística: se as circunstâncias e soluções variam de acordo com o ambiente em que a organização se insere, é preciso o máximo de conhecimento acerca do universo da organização analisada (do contexto planetário), das soluções teóricas existentes aplicáveis ao caso e dos impactos, inclusive humanos e sociais, de cada uma das ações possíveis.

¹⁴⁰ MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Opus cit.*, p. 231.

¹⁴¹ STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Op. Cit.*, p. 35.

O caráter contingente é inerente à ação fiscal. O cenário econômico-social é demasiado instável para apontarmos caminhos que não nos permitam voltar atrás, que não tenham algumas esquinas. Deve ser sempre possível mudar de idéia. O comportamento dos contribuintes é errático, os artifícios utilizados pelo mau contribuinte para subtrair-se de suas obrigações tributárias, a cada dia são mais sofisticados. As tecnologias de informação têm um grau estúpido de obsolescência e as que surgem para substituí-las estão à mão de quem possa pagar por elas. Mas, para adquiri-las, é preciso ter conhecimento de sua existência. Para utilizá-las, é necessário alto grau de qualificação. O administrador da ação fiscal tem de estar preparado para lidar com todos esses elementos.

Mas, se é preciso adotar estratégias resilientes para lidar com as contingências, não se pode ser inconstante e cair em febres modificadoras, especialmente quando à legislação tributária. Um ordenamento jurídico-tributário de excelência deve proporcionar segurança ao contribuinte. Afinal, como nos lembra Tipke¹⁴³, *a insegurança institucional do direito tributário, a insegurança no planejamento, a permanente mudança de condições de investimento prejudicam a eficiência da economia nacional, sem que com isso se acrescente um único Cent à Receita Fiscal.*

Assim, com as informações da abordagem contingencial, o novo modelo de ação fiscal propõe que esta deve ser planejada, orientada pelos objetivos estratégicos e pelo resultado das ações fiscais anteriores ou concomitantes (retroalimentação). Contudo, o modelo terá de ser flexível o bastante para possibilitar que a ação fiscal seja prontamente redirecionada em função do surgimento de fatos novos.

3.3 Refletir para desmistificar

Já não há esperança para o sentido. E sem dúvida que está bem assim: o sentido é mortal. Mas aquilo sobre o que ele impôs o seu reino efêmero, aquilo que ele pensou liquidar para impor o reino das Luzes, as aparências, essas, são imortais, invulneráveis ao próprio niilismo do sentido ou do não sentido.

É aí que começa a sedução¹⁴⁴ (Claus Tipke).

¹⁴² ORTEGA Y GASSET, José. *Op. Cit.*, p. 50.

¹⁴³ TIPKE, Claus. *Opus cit.*, pp. 55-56.

¹⁴⁴ BAUDRILLARD, Jean. *Simulacros e simulações*. Lisboa: Artropos, 1991, p. 201.

O modelo implantado pela Sefaz-PE a partir do ano 2000 – *o novo modelo de ação fiscal* – tem como propósitos:

- a) maximizar a arrecadação do potencial contributivo com o menor custo possível;
- b) estimular o cumprimento voluntário das obrigações tributárias;
- c) inibir a sonegação fiscal, evitando a concorrência desleal;
- d) maximizar a cobrança dos créditos tributários;
- e) promover a divulgação, conscientização e orientação tributárias;
- f) integrar as ações das diversas áreas da SEFAZ, bem como buscar o envolvimento dos órgãos externos;
- g) otimizar a utilização dos recursos humanos, tecnológicos e materiais da ação fiscal; e,
- h) uniformizar os procedimentos das ações fiscais.¹⁴⁵

Portanto, em sua essência, o modelo pretende aumentar a eficiência da máquina arrecadatória através do uso intensivo da tecnologia de informação, da racionalização da estrutura administrativa e do maior envolvimento dos auditores e demais integrantes da Sefaz-PE nos processos de trabalho, além de uma maior integração com a sociedade e com outros órgãos relacionados direta ou indiretamente com as ações fiscais – Procuradoria, Ministério Público, Polícia, Receita Federal, dos municípios e de outros estados, Poder Judiciário, etc.

Deve-se agora analisar o quanto o modelo cumpre com suas promessas, e mais ainda, o quanto o modelo de ação fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco se coaduna com as expectativas e necessidades sociais. Para isso, busca-se fundamentos nos relatórios econômicos e documentos coletados no âmbito interno da instituição, e, especialmente, nas informações obtidas em pesquisa de campo, aqui apresentadas de forma consolidada (Anexo 1) e mediante transcrição das entrevistas (Anexo 2).

A pesquisa foi realizada mediante entrevistas abertas nas quais uma amostra de trinta Auditores Fiscais de Tributos Estaduais – AFTEs – foram postos diante do painel

¹⁴⁵SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Novo Modelo de Ação Fiscal*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnaf/cst/arquivos/PE-MAF.doc>>. p. 19.

da identidade organizacional da instituição fazendária (Figura 2) descrita em seu Planejamento estratégico (Anexo 4), e confrontados com a visão da organização - *Ser reconhecida como uma instituição de excelência na geração de recursos para o desenvolvimento econômico e social do Estado, na garantia da justiça e da transparência fiscal e no controle da qualidade do gasto público*¹⁴⁶ – para indicar os caminhos que a instituição deveria trilhar para que essa *visão* possa convalidar-se como a imagem social da instituição, bem como apontar o que estorva a organização de alcançar esse reconhecimento.



Figura 2

Inicialmente, deve-se questionar: o que ficou *ausente*, o que não foi posto sequer como pretendido? O que foi excluído do discurso? É preciso ser sensível às *ausências* porque muito do que não existe em nossa representação da realidade, na verdade existe ou pode existir, mas é *ativamente produzido como não-existente*. Souza Santos¹⁴⁷ nos

¹⁴⁶ A Identidade organizacional da Sefaz-PE pode ser observada no endereço WWW.sefaz.gov.br. *Modelo de Ação Fiscal*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnaf/cst/arquivos/PE-MAF.doc>>. p. 19.

¹⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Souza. *Renovar a teoria crítica: e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 28.

lembra que há uma racionalidade preguiçosa, *indolente*, que produz como ausente muita realidade que poderia (ou deveria) estar presente.

Assim, se princípios como *equidade*, *produtividade* e *justiça social*, estão presentes no quadro da identidade funcional da organização, eles são omitidos das discussões acerca dos propósitos da ação fiscal. Some-se a isso a reduzida divulgação desses valores organizacionais, como relatado por alguns dos entrevistados, em diagnósticos do tipo “é preciso dar alma e asas ao processo de planejamento estratégico”, ou seja, internalizar os valores prescritos e divulgá-los. Pode-se dizer, por outro lado, que a reduzida referência à importância do cultivo dos valores e princípios na tributação reforça o argumento de que princípios éticos e valores organizacionais são pouco discutidos internamente.

A justiça fiscal, entendida como distribuição equânime da carga de tributos, na medida necessária e suficiente à prestação dos serviços públicos, consoante as normas legais, e respeitada a capacidade contributiva, ou as condições materiais de contribuição, de cada um dos indivíduos, deveria constar como moderador e condicionante da atividade de arrecadação: o objetivo de um Estado democrático não é simplesmente arrecadar, mas *arrecadar de acordo e tendo em vista a promoção da justiça fiscal*. Além disso, passando agora à distribuição, o sistema tributário para ser justo deve ser utilizado como promotor da melhoria da distribuição de renda.

O sistema tributário brasileiro penaliza proporcionalmente mais os pobres, que comprometem uma parcela maior de sua renda em tributos que os mais ricos. De outro lado, ainda não se pode dizer, a despeito das críticas aos programas de distribuição de renda do governo Federal, que os gastos governamentais tenham por destinatários mais os pobres que os ricos. Basta ter em conta a questão do acesso à justiça, os poucos investimentos em saneamento básico, a má qualidade da saúde e da educação, etc.

Se exercer suas atribuições com base na justiça fiscal, a administração tributária deverá ter por escopo, ajustar os parâmetros fiscais de modo a tornar o sistema mais seletivo e menos regressivo, liberando ao máximo do alcance da tributação a população de baixa renda. Nesse sentido, pode-se observar que o reduzido número de alíquotas

atualmente existente, se contribui para facilitar a contabilização, a fiscalização e a arrecadação, de outro lado aumenta a regressividade do ICMS.

A arrecadação justa é produtiva, ou seja, arrecada-se apenas e tão somente o necessário para fazer frente às despesas do Estado. Destarte, seria necessário pôr em pauta, primeiro: quem tem melhores condições de contribuir para as receitas estatais e quem deveria ser preservado, sendo, ao contrário, menos contribuinte e mais beneficiário em relação ao Estado? Em segundo lugar: quais são as despesas eleitas como necessárias e prioritárias para o Estado e qual a arrecadação suficiente para atendê-las? Sem essa perspectiva, a atividade arrecadatória passa de instrumento necessário à manutenção do Estado e de seus serviços, a objetivo vazio e cruel de simples exploração.

Quanto ao que está presente entre os objetivos declarados do modelo, o aumento de arrecadação, como já visto, foi alcançado. O modelo proposto foi efetivamente aplicado, e a nova forma de atuação atingiu a maioria dos objetivos traçados. As soluções apontadas resultaram numa administração tributária mais profissional e melhor estruturada.

O seu principal objetivo – a maximização da arrecadação do potencial contributivo estadual – foi atingido: em 2000 as receitas tributárias do Estado eram de R\$ 2.259.927.160,76. Já no exercício de 2005 estas mesmas receitas saltaram para R\$ 4.316.213.464,60.¹⁴⁸ Um crescimento nominal de 90,98% em cinco anos, enquanto que a inflação medida pelo IPCA¹⁴⁹ no mesmo período foi de 50,62%.¹⁵⁰ No ano de 2009 essa arrecadação saltou para cerca de R\$ 7.200.000.000,00, um incremento de 66,8% em quatro anos. Nesse período a evolução do IPCA foi de apenas 19%.

Entretanto, a arrecadação ainda é muito concentrada nos setores de energia elétrica, combustíveis e telecomunicações, num pequeno universo de contribuintes e na região metropolitana. Há muito por fazer em relação aos pequenos e médios contribuintes, no combate à informalidade, evasão e sonegação fiscal.

¹⁴⁸ Disponível em: <<http://www.sefaz.pe.gov.br>>

¹⁴⁹ Índice de Preços ao Consumidor no Atacado – principal índice de correção das receitas públicas, utilizado para a medição das metas inflacionárias.

¹⁵⁰ Fontes: bases de dados do portal Brasil e IBGE.

Ao fazer a opção por um modelo mais arrecadatário que fiscalizatório, a administração tributária pernambucana segue a tendência moderna, reduzindo esforços no combate à sonegação por meio de medidas repressivas, e concentrando-se em estratégias de obtenção imediata e menos dispendiosa de recursos. Essa opção reflete-se numa outra escolha: mais eficiência e menos justiça.

O modelo de gestão implantado pode-se dizer de cunho gerencialista uma vez que absorve paradigmas das empresas privadas e se guia por objetivos específicos e de curto prazo, e por resultados quantitativos¹⁵¹: aumento da arrecadação. Algumas críticas podem ser tecidas em relação à adoção da administração gerencial. Em primeiro lugar, o modelo concentra poder na cúpula gerencial que fica com o monopólio do estabelecimento das políticas públicas e do planejamento das ações. A pesquisa corrobora o argumento de Paes de Paula.¹⁵² Quase todos os entrevistados fazem alguma referência a centralização do processo decisório.

Há ainda uma questão que deveria ser óbvia: Gestão pública é algo bem diferente da administração de empresas. No domínio privado, Busca-se a eficiência e lucratividade com o objetivo de manter-se no mercado. Aqui as metas são claras e específicas. Na administração pública, as metas são, em geral, complexas e conflitantes, não se reduzindo a perdas e lucros. O objetivo é conciliar os diversos interesses particulares, generalizando-os em interesse público. E, claro, atendê-lo.

A administração gerencial concentra-se nas dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão, dispensando pouca atenção à dimensão sociopolítica, que compreende as relações entre Estado e sociedade, compreendendo os direitos do cidadão e a democratização da gestão.¹⁵³

Tenório faz uma crítica rigorosa aos valores próprios à administração empresarial:

¹⁵¹ PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

¹⁵² *Ibidem*, p. 82.

¹⁵³ Na perspectiva de Paes de Paula, a dimensão econômico-financeira se refere aos problemas de finanças públicas e investimentos estatais. Já a dimensão institucional-administrativa abrange os

Valores inerentes ao uso e/ou abuso da racionalidade instrumental, racionalidade que vê a pessoa humana como recurso, um meio a ser calculado segundo a sua utilidade econômica e, portanto, avessa a qualquer processo onde argumentos sociais sejam problematizados. A solução do social somente tem sentido se o processo de sua discussão for implementado pelas partes envolvidas na perspectiva da interação entre sociedade e Estado, e não pelos interesses de indivíduos e grupos específicos.¹⁵⁴

O êxito no controle preventivo e no combate à evasão e à sonegação fiscal, bem como, porque não falar, no controle e combate à corrupção, dependerá, em última análise, segundo ratificado nos trabalhos de Pohlman & Iudícibus¹⁵⁵, e Bordin¹⁵⁶, do grau de legitimidade que a administração tributária desfrute na sociedade. Destarte, se o objetivo fundamental da administração tributária pode ser descrito como controle do cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes, a aceitação social do tributo deveria constar como meta principal de qualquer modelo.

Nas entrevistas, prevaleceram propostas ou problemas relacionados diretamente à eficiência da arrecadação. A questão da justiça aparece apenas umas poucas vezes, em comentários referentes à emergência de uma nova política tributária, no bojo da discussão (novamente estancada) da reforma tributária. Isso parece refletir que a opção da instituição pela eficiência em detrimento da justiça foi acriticamente assimilada por seus integrantes. A arrecadação aumenta, mas a que custo?

O êxito no cumprimento da missão do fisco está associado à institucionalização do paradigma do autoquestionamento permanente das normas, crenças e procedimentos, porque face à velocidade e à intensidade das modificações sociais, econômicas políticas e tecnológicas, é necessário o constante questionamento dos compromissos a longo prazo e não se prender a uma situação, por mais confortável que ela possa parecer. Bauman revela as estratégias para a ação humana nesse novo mundo:

No jogo da vida dos homens e mulheres pós-modernos, as regras do jogo não param de mudar no curso da disputa. A estratégia sensível, portanto, é manter curto cada jogo – de modo que um jogo da vida sensatamente disputado requer a desintegração de um jogo que tudo abarca, com prêmios enormes e

problemas de organização e articulação dos órgãos estatais, bem como as questões de planejamento, direção e controle de suas atividades.

¹⁵⁴ MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (orgs.). *Op. cit.* p. 125.

¹⁵⁵ POHLMANN, Marcelo Colleto & IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Tributação e política tributária: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Atlas, 2006.

¹⁵⁶ BORDIN, Luís Carlos Vitali. *op. Cit.*

dispendiosos, numa série de jogos estreitos e breves, que só os tenha pequenos e não demasiadamente preciosos.¹⁵⁷

A elevação do grau de legitimidade da administração tributária nesse *novo tempo* passa necessariamente por um trabalho permanente para maximização da percepção de risco por parte dos pretensos sonegadores, demonstrando, ou, ao menos, *aparentando* capacidade de monitorar com eficiência todos os contribuintes, bem como de punir os faltosos. A estratégia passa, ainda, pela construção de uma relação de confiança e cooperação mútua com os contribuintes cumpridores de suas obrigações. Os elevados índices de sonegação estão a mostrar que a legitimidade da tributação não é dada.

Bourdieu argumenta que essa legitimidade somente pode ser obtida mediante investimento na concentração de um *capital simbólico* de reconhecimento¹⁵⁸. Na construção de uma imagem de um fisco incorruptível, forte e eficiente. Para isso seria necessário que os agentes tributários mantivessem uma relação de respeito e confiança com o contribuinte, que os métodos de fiscalização e gestão da administração tributária fossem reconhecidos como adequados, que a atuação do fisco fosse imediatamente reconhecida por seus emblemas e marcas, que houvesse a sensação de que “os infratores são sempre punidos”, que a prestação dos serviços estatais atendesse às expectativas da sociedade e que esses serviços fossem efetivamente percebidos como produto social da tributação.

Nas observações pertinentes ao interior da organização os entrevistados apontaram a qualidade e atualização permanente dos recursos tecnológicos como uma das maiores forças da instituição. Contudo, a introdução de novos equipamentos e soluções de tecnologia da informação se, por um lado, melhorou os processos de controle interno, de acesso e armazenamento de dados relativos aos contribuintes e aumentou a eficiência da ação fiscal, por outro, tornou as atividades efetivas de fiscalização inteiramente subordinadas aos ditames da nova tecnologia. Um dos entrevistados revelou que “hoje se experimenta um sentimento de esvaziamento do papel do auditor. A sensação que se tem é a de que os recursos de tecnologia da informação absorvem toda atribuição e responsabilidade dessa categoria.”

¹⁵⁷ BAUMAN. *O mal-estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1998. p. 113.

¹⁵⁸ BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papirus, 1996, pp. 102-104.

Houve um processo de modernização do cumprimento das obrigações acessórias, exemplificado pelo SEF – Sistema Eletrônico de Escrituração Fiscal – mediante o qual os contribuintes deixam de prestar as informações econômico-fiscais em livros e documentos, para prestá-las em meio eletrônico, além da informatização das próprias rotinas de fiscalização. Concomitantemente, o Estado aderiu aos projetos nacionais de modernização, como o SPED – Sistema Público de Escrituração Digital – dentro do qual se insere a Nota Fiscal eletrônica.

Todos esses projetos são apresentados como grandes avanços para facilitar a vida do contribuinte e a atividade de fiscalização. Esquece-se ou encobre-se a questão de que as maiores beneficiárias são as grandes empresas, que obtêm ganhos em seus complexos processos de logística, na racionalização e controle de suas atividades, e na produtividade. Tudo estaria bem se os custos de implementação dos projetos recaísse mais sobre essas empresas e menos sobre o Estado.

Boa parte do aumento de produtividade a que nos referimos, dá-se por meio da redução de postos de trabalho. São necessários, portanto, mecanismos de compensação, para que o Estado possa colocar ou recolocar os *extranumerários*, para usar a expressão de Bauman,¹⁵⁹ de volta ao mercado de trabalho e à vida. Para as organizações deveria ser caro, e não barato (ou seria “um barato”), demitir pessoas.

Alerta-se para o fato de que o progresso tecnológico e o científico não podem ser tomados como neutros, ou como sempre benéficos à sociedade e ao mundo do trabalho. Como nos lembra Mészáros,¹⁶⁰ a ciência e a técnica são subservientes ao capital, pois estão atreladas à expansão do sistema.

Não obstante, toma-se o progresso científico e tecnológico, não como vinculados a interesses privados, o que verdadeiramente são, mas como interesse de toda a sociedade. E assim, “*A vida no capitalismo tardio é um contínuo rito de iniciação. Todos têm que mostrar que se identificam integralmente com o poder de quem não*

¹⁵⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

¹⁶⁰ MÉSZÁROS, István. *Op. cit.*

*cessam de receber pancadas (...) Todos podem ser como a sociedade todo-poderosa, todos podem se tornar felizes, desde que renunciem à pretensão de felicidade”.*¹⁶¹

De outro lado, esses projetos são exemplos de parceria entre o Estado e o setor empresarial. Esconde-se, porém, que essa relação reforça o que Miliband¹⁶² chamou de *competição imperfeita* ou *concorrência desleal*: nos assuntos do Estado, o empresariado tem mais força de pressão que os trabalhadores e outros grupos desprotegidos.

Seria necessário que esses processos de modernização, sobretudo de absorção de novos desenvolvimentos tecnológicos, que possuem, incontestavelmente, elevada qualidade técnica, tivessem também o que Demo¹⁶³ chamou de *qualidade política*, colocando-se a questão dos fins a que se destinam, dos seus conteúdos e da prática histórica, e comprometendo-se com uma atuação em benefício de transformações históricas consideradas estratégicas pelos desiguais.

Porém, observa resignadamente Bourdieu,

...quanto mais se avança na análise de um meio, mais se é levado a isentar os indivíduos de sua responsabilidade – o que não quer dizer que se justifique tudo o que se passa ali – e quanto melhor se compreende como ele funciona mais se compreende também que aqueles que dele participam são tão manipulados quanto manipuladores. Manipulam mesmo tanto melhor, quanto mais manipulados são eles próprios e mais inconscientes de sê-lo.¹⁶⁴

Se a esses fatos soma-se a racionalização da estrutura administrativa, centrada no controle e padronização dos procedimentos, vê-se que o novo modelo, se trouxe profissionalização, contribuiu também para a redução da esfera da subjetividade, do mundo da vida.

Essa constatação também aparece nas entrevistas em relatos relacionados à gestão de pessoas, em frases do tipo “sentimento de desmotivação e abandono”, “ausência de valorização das competências”, “pouca preocupação com a qualidade de vida dos funcionários”. Note-se que quanto à administração a visão é bem outra: os

¹⁶¹ ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Op. cit.*, p. 144.

¹⁶² MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972

¹⁶³ DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3 ed., São Paulo: Atlas, 1995, p. 25.

¹⁶⁴ BOURDIEU, Pierre. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, pp. 21-22.

gestores fazendários entendem que estão investindo pesadamente na valorização e bem-estar dos auditores (vide Anexo 3).

O sistema torna-se, assim, cada vez mais impessoal. Sistemas impessoais de controle produzem uma maior separação entre os estágios de planejamento e execução. Enquanto que, se deixássemos prevalecer sistemas mais pessoais de controle, haveria uma maior comunicação entre planejamento e execução¹⁶⁵, o que poderia contribuir para a integração dos vários órgãos da instituição e para o êxito das ações fiscais.

Na execução das ações fiscais, os auditores, já com suas atividades inteiramente vinculadas às leis tributárias e administrativas, perdem ainda autonomia diante de procedimentos operacionais padrão e processos inflexíveis “ditados” pelos sistemas computacionais. O elemento humano encontra-se reificado, inteiramente instrumentalizado diante do novo modelo de ação fiscal.

O homem, dessa forma instrumentalizado, sofre, como expressa Bourdieu¹⁶⁶, *violência simbólica*. O tipo de violência que se efetiva com a cumplicidade tácita dos que a sofrem e dos que a exercem, na medida em que uns e outros são inconscientes de exercê-la ou de sofrê-la.

Sob a perspectiva crítica, essa instrumentalização é quase sempre o produto do emprego das técnicas administrativas. Analisando os resultados de pesquisas realizadas por teóricos organizacionais, Marcuse observava o seu caráter “terapêutico”, de formulação de processos de adequação dos empregados aos interesses da organização. E denunciava:

A função do pesquisador operacional não é de teoria crítica, mas de adestrar supervisores em métodos mais humanos e eficazes de lidar com os trabalhadores.¹⁶⁷

Como se depreende das entrevistas, os processos de planejamento estratégico e das ações fiscais são ainda muito centralizados. Só uns poucos diretores e gerentes têm assento nos órgãos colegiados em que quase tudo é decidido. As empresas a serem

¹⁶⁵ MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Opus cit.*, p. 215.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ MARCUSE, Herbert. *Op. cit.*, p. 114.

fiscalizadas são previamente selecionadas por esses órgãos e há, devido a alguns déficits estruturais, pouca flexibilidade para inclusão ou exclusão de empresas no rol pré-estabelecido. Além disso, a comunicação entre as áreas de planejamento e execução é ainda precária. Isso ocorre porque, como foi dito, os procedimentos de sistematização e padronização das ações fiscais tornam a estrutura impessoal, o que se reflete na maior separação entre planejamento e execução.

Essa divergência entre a visão da administração, expressa no documento do plano estratégico (Anexo 4), e a dos auditores quanto à proeminência e democracia do processo de planejamento da instituição também aparece nas entrevistas: enquanto a administração vê seu modelo gerencial como calcado no planejamento estratégico, os entrevistados entendem que o planejamento estratégico só funciona na construção, “não é observado no dia-a-dia”; enquanto a administração aponta para uma ampliação do planejamento nas ações da Sefaz, os entrevistados referem-se ao planejamento como “peça de ficção” (Anexo 3).

Esses fatores apontam para uma ação estratégica (monológica), quando o ideal seria uma prática na qual imperassem ações comunicativas (dialógicas) em que todos os envolvidos participassem das decisões; uma prática na qual as ações fossem planejadas e implementadas com base no entendimento entre os atores, democraticamente.

O estabelecimento de ações comunicativas na implementação das ações fiscais, é certo, resgataria a esfera da intersubjetividade, à maneira de um “foco de geração de identidade autônoma”, em que a organização criaria identificações, projeções, mobilizações emocionais. A instituição seria transmissora, nas palavras de Gilles Lipovetsky, de um “potencial de reconhecimento e de redefinição das identidades coletivas”.¹⁶⁸

Outro problema relacionado à não efetivação de ações comunicativas localiza-se na forma como o modelo foi discutido para sua elaboração. Se, por um lado, é de se louvar a abertura de espaço para aproximadamente 150 auditores nos fóruns de discussão, de outra parte, causa algum incômodo a ausência de alguns órgãos nos debates, especialmente da Procuradoria Estadual e do Ministério Público, um por que

¹⁶⁸ LIPOVETSKY, Guilles. *Op. cit.*, p. 161.

responsável pela execução dos créditos tributários, o outro porque titular da ação nos crimes contra a ordem tributária, ambas as atividades estritamente vinculadas à ação fiscal, e das quais depende sua efetividade.

A lógica da teoria dos sistemas aplicada ao modelo da ação fiscal, por seu turno, traz alguns inconvenientes aos quais é preciso estar atento. Em primeiro lugar, a busca da conformidade, da adequação ao ambiente, significa, sob a perspectiva crítica, entregar-se a desígnios heterônomos, abdicar da possibilidade de provocar ou conduzir a transformação de uma realidade que é massacrante.

O que determina o grau de liberdade é o que pode ser escolhido e o que é escolhido pelo indivíduo. A teoria sistêmica, ao preconizar a conformidade, restringe sobremaneira o grau de liberdade de uma organização, porquanto a escolha que resta é somente quanto à forma de adequação.

Produz-se, então, o fenômeno da *mimese*, próprio da sociedade industrial: a identificação do indivíduo com a sua sociedade – poderíamos dizer, da organização com o seu ambiente – e, através dele, com a sociedade em seu todo.¹⁶⁹ Uma organização localizada no seio de um Estado democrático não pode abrir mão da possibilidade de uma prática orientada para a transformação da realidade, mormente quando essa mesma realidade apresenta-se tão desfavorável ao seu povo.

Não obstante isso, o sistema é tido como em constante mudança, sendo mesmo pressuposto que só sobrevive e, eventualmente, cresce, quem se adapta. A valorização da mudança, assim, serve mais para esconder o que não mudou. O sistema do capital, embora esteja se modificando ao passo que realiza sua reprodução ampliada, é ainda o mesmo sistema do capital.

A noção de homeostase ou equilíbrio dinâmico presta-se a este mesmo jogo, conforme escreveu o professor Fernando Prestes Motta: “os sistemas abertos, como as

¹⁶⁹ MARCUSE, Herbert. *Op. Cit.*, p. 31.

organizações, mantêm seu caráter básico, isto é, sua estabilidade, via expansão, o que implica níveis diferentes de equilíbrio, ou, mudar para de fato não mudar”.¹⁷⁰

Finalmente, se essa relação da organização com o seu ambiente não pode ser de simples ajustamento ou *mimese*, também não pode ser guiada por comunicações de caráter estratégico, monológico, voltada para fins egoísticos, exclusivamente para o seu próprio êxito (em termos, por exemplo, de aumento da arrecadação).

A leitura de Habermas sugere a busca de uma ação comunicativa, o diálogo entre iguais com base no entendimento. Todos os atores envolvidos na ação fiscal devem participar das tomadas de decisões, atores internos (auditores, funcionários administrativos) e atores externos (sociedade, Ministério Público, Poder Judiciário, Procuradoria, sindicatos, etc).

¹⁷⁰ MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2 ed., São Paulo: Thomson, 2003, p. 85.

5. CONCLUSÕES

Basta o conhecimento de um fato para no mesmo instante perceber uma série de traços confirmatórios, antes insuspeitados¹⁷¹ (Jorge Luis Borges).

O *novo modelo de ação fiscal*, objeto deste estudo, foi elaborado sob o prisma sistêmico: a ação fiscal, definida como qualquer atitude do fisco, preventiva ou punitiva, voltada ao recolhimento dos tributos, é um subsistema – o mais importante deles - da Secretaria da Fazenda Estadual; seu ambiente interno é formado, principalmente, por suas divisões administrativas e por seus funcionários; Seu ambiente externo é composto pela sociedade em geral: indivíduos, órgãos governamentais, empresas, etc. Preconiza-se uma ação fiscal que, através de interações eficientes entre os elementos sistêmicos venha a maximizar a arrecadação do potencial tributário da economia estadual.

Ressalta-se que o modelo contém ainda preceitos da Teoria Contingencial. Para esta teoria a tarefa do administrador é identificar a técnica mais adequada para a obtenção de objetivos numa situação concreta. Assemelha-se, mas vai além da abordagem sistêmica, focalizando as minúcias das relações entre os elementos do sistema e buscando identificar os fatores decisivos para as questões ou tarefas específicas. Exige-se do administrador um conhecimento holístico: é preciso dominar todas as soluções técnicas disponíveis para poder fazer, entre elas, a escolha da mais adequada à situação fática.

A partir da descrição do modelo e dos preceitos das teorias organizacionais que orientaram sua formulação, verifica-se que, sob vários aspectos, o novo modelo de ação fiscal mostrou-se eficiente: houve aumento real de arrecadação, a estrutura física e tecnológica foi melhorada, houve avanços significativos quanto ao planejamento e controle das ações e processos, as ações fiscais tornaram-se mais seletivas.

Contudo, o modelo implantado coaduna-se com a perspectiva de administração gerencial descrita por autores como Paes de Paula e Lustosa, sendo calcado em premissas de mercado orientadas para objetivos específicos e de curto prazo, e por

¹⁷¹ BORGES, Jorge Luis. *O Aleph*. São Paulo: companhia das Letras, 2008, p. 146.

resultados quantitativos. No caso estudado, para o aumento da arrecadação. O poder decisório, conforme constatado nas entrevistas, é concentrado na cúpula gerencial que fica com o monopólio do estabelecimento das políticas públicas e do planejamento das ações.

A modelo de gestão gerencial implantado é insuficiente para o alcance dos objetivos públicos, que não são claros e específicos como no âmbito privado. No domínio público, as metas são, em geral, complexas e conflitantes, não se reduzindo a perdas e lucros. O objetivo é conciliar os diversos interesses particulares, generalizando-os em interesse público, para, então, atendê-los.

Pouca atenção é dispensada à dimensão sociopolítica, na qual se estabelecem as relações entre Estado e sociedade, compreendendo os direitos do cidadão e a democratização da gestão. Os conselhos existentes na estrutura funcional não são o bastante para instaurar o diálogo entre o fisco e a sociedade civil, diálogo este que se apresenta como fundamental para a legitimação das ações fiscais. Há poucos espaços – fóruns, seminários, etc. – que possam contribuir para a aceitação social do tributo. Vários dos entrevistados fizeram referência à necessidade do estabelecimento desses espaços dialógicos.

A abordagem sistêmica, base teórica explícita do modelo, preconiza a adaptação ao ambiente como estratégia de legitimação e para o aumento da eficiência. No entanto, a administração tributária não pode resignar-se em apenas amoldar-se ao ambiente. O ambiente é o que está dado, é a realidade. Sob o paradigma teórico-crítico, buscar cegamente a adequação significa entregar-se a desígnios heterônomos, abdicar da possibilidade de provocar ou conduzir a transformação da realidade.

Uma organização localizada no seio de um Estado democrático não pode abrir mão da possibilidade de uma prática orientada para a transformação da realidade, mormente quando essa mesma realidade apresenta-se tão desfavorável ao seu povo.

O modelo de ação fiscal adotado não realiza as promessas presentes no discurso da administração tributária de justiça e equidade. O sistema compromete mais a renda dos mais pobres, contribuindo para o aumento da desigualdade social. Os motivos

principais são a pouca seletividade, a inobservância da capacidade contributiva e o baixo grau de legitimidade da tributação, corroborada pela elevada sonegação.

A melhoria da imagem do Fisco, corolário da percepção social de eficiência fiscalizatória, e da transparência e respeito na sua relação com a sociedade, legitimam a cobrança dos tributos, concorrendo para o cumprimento das obrigações por parte dos contribuintes. No entanto, o modelo adotado investe pouco em ações que venham a elevar o grau de aceitação social do tributo. Como, por exemplo, campanhas publicitárias que ressaltem a importância do tributo para a manutenção do Estado, o estabelecimento de fóruns de discussão acerca da legislação e do modelo de ação fiscal, e a criação e ampliação dos instrumentos de transparência.

A introdução de novos equipamentos e soluções de tecnologia da informação trouxe consigo um efeito colateral: as atividades efetivas de fiscalização ficaram inteiramente subordinadas aos processos da nova tecnologia. Somada a este fator a racionalização da estrutura administrativa e as novas formas de controle que lhe são subjacentes, vê-se que o novo modelo, contribui para a redução da esfera da subjetividade, do mundo da vida.

As ações fiscais que por sua própria natureza são já vinculadas às leis tributárias e administrativas, perdem ainda autonomia diante de procedimentos operacionais padrão e processos inflexíveis “ditados” pelos computadores. O elemento humano encontra-se reificado, inteiramente instrumentalizado diante do novo modelo de ação fiscal.

O planejamento e implementação das ações fiscais decorrem de procedimentos discursivos em que prevalece a forma de ação estratégica ou monológica, quando o ideal seria uma prática na qual imperassem ações comunicativas, dialógicas, em que todos os envolvidos participassem das decisões; uma prática na qual as ações fossem planejadas e implementadas com base no entendimento entre os atores, democraticamente.

A separação entre planejamento e execução é ainda muito acentuada o que compromete o envolvimento dos executores em ações que não são para eles justificadas

ou prioritárias, bem como, quanto aos planejadores, verifica-se um déficit de informações relacionadas aos elementos envolvidos na ação. Há também pouca informação quanto ao resultado das ações executadas, o que gera o sentimento de que o trabalho realizado é inútil ou infrutífero.

O contexto contemporâneo é tão amplo quanto o planeta e tão fluido quanto a água. As informações são diversas, provêm de diferentes fontes e podem ser altamente contraditórias. Exige-se, por isso, contínuo investimento na promoção e divulgação do conhecimento. Entretanto, como relatado nas entrevistas, há pouca oferta de capacitação e formação para os auditores e as vagas são restritas aos ocupantes de cargos de direção, gerência e coordenação.

A racionalização da estrutura administrativa, centrada na padronização e controle dos procedimentos, se, por um lado, aumentou o grau de profissionalização das atividades, por outro reduziu a esfera da subjetividade, o que pode ser constatado em relatos do tipo “sentimento de desmotivação e abandono” e “ausência de valorização das competências”. A impessoalidade do sistema também contribui para a separação entre planejamento e execução.

Há pouco conhecimento e absorção do processo de planejamento estratégico pelos auditores que o vêem como inexistente, “peça de ficção”, ou não observado. O que demonstra, entre outras coisas, a demasiada centralização do processo e a deficiência da comunicação institucional.

Entre a eficiência e a justiça, o modelo faz opção pela primeira. A preocupação precípua é o aumento da arrecadação. O interesse pela equidade na tributação, a observância ao princípio da capacidade contributiva, a preocupação com a melhoria da distribuição de renda, se existem, submergem diante da importância que é dada no discurso e na ação fazendárias ao incremento da arrecadação.

Porém, mesmo a existência dessa escolha é ilusória. A eficiência da fiscalização depende de sua legitimação social. Legitimação que está vinculada a uma ação fiscalizatória que tenha ao menos a *aparência* de justa. Portanto, a administração

tributária deve agir por meios indiretos, esforçando-se por construir um ideário social que legitime a cobrança de impostos.

Nesses nossos tempos, o contexto é cada vez mais planetário. Todas as peças estão interligadas, no entanto a relação entre elas é de subordinação e dependência. Encontrando-se na periferia do sistema, deve-se buscar caminhos que reduzam o sofrimento da população, mantendo o pensamento voltado para a emancipação. Esse mundo é uma construção. Mas se ele é uma construção, poderia, *pode* ser construído de outro modo.

O sistema tributário tem repercussões em quase todas as relações sociais, por isso é peça chave do processo de emancipação. As administrações tributárias devem respeitar a capacidade de pagamento de cada um dos contribuintes, do lado da arrecadação; e, de outro lado, zelar pela qualidade dos gastos públicos, com vistas à melhoria da distribuição de renda.

O sistema analisado, no entanto é regressivo – penaliza proporcionalmente mais os mais pobres - e concentrador de renda. Um Hobin Hood às avessas, como muitos o definem. Se não forem efetuadas alterações na esfera do sistema tributário que venham a torná-lo mais justo, com o processo de modernização, se oculta a manutenção de um mesmo sistema, valorizando-se a mudança apenas das formas de controle e cobrança.

As nossas administrações públicas tendem a seguir o modelo de estrutura administrativa do Governo Federal, o qual, por sua vez, segue as tendências dos países da centralidade capitalista. Assim também ocorre na esfera das administrações tributárias, apesar das diferenças entre às naturezas dos tributos municipais, estaduais e federais. As semelhanças aumentam com os programas de modernização, que impõem modelos preparados lá fora, e que muitas vezes não são adequados à realidade brasileira.

Modelos voltados para a eficiência, não para a justiça. Tal como o sistema capitalista em que vivemos: em busca da eficiência, corre dando as costas à justiça.

6. BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

AMAURY PATRICK GREMAUD...[et al]. *Manual de Economia*. Organizadores: Diva Benevides Pinho, Marco Antônio Sandoval de Vasconcelos. 5ª Ed., Saraiva, 2004.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. 10 ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

ASTLEY, W. Graham e de VEN, Andrew H. Van. *Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações*. In: Revista de Administração de Empresas São Paulo: R A E Vol. 45, n. 2, abr./jun. 2005.

BAUDRILLARD, Jean. *Simulacros e simulações*. Lisboa: Artropos, 1991.

_____. *À sombra das maiorias silenciosas: o fim do social e o surgimento das massas*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BAUMAN. *O mal-estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1998.

_____. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

BECK, Ulrich. *Liberdade ou Capitalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BENJAMIN, Walter. *A modernidade e os modernos*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1975.

_____. *Rua de mão única*. 5 ed., São Paulo: Brasiliense, 2000.

BERMAN, Marchal. *Tudo que é sólido desmancha no ar: A aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria dos sistemas*. 2 ed., Petrópolis: Vozes, 1975.

BERTERO, Carlos O. *Teoria Organizacional e Estratégia Empresarial*, in Cadernos de Pós-Graduação - Administração 3. SP, IMES, 1982

BOBBIO, Norberto; PASQUALINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 7 ed., Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Administração Tributária: características gerais, modelos de organização, tendências internacionais e autonomia*. Brasília, nov. 2002. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos>. Acesso em: 12/05/2003.

BORGES, Jorge Luis. *O Aleph*. São Paulo: companhia das Letras, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papyrus, 1996.

- _____. *Sobre a televisão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- _____. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. 3ª Ed., porto Alegre – RS: Zouk, 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CALVINO, Ítalo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2003.
- _____. *O cavaleiro inexistente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 20.
- CAPRA, Fritjof. *A teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1996.
- _____. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. São Paulo: Cultrix, 2006.
- CARPENTIER, Alejo. *O século das luzes*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- CARVALHO, Cristina Amélia et all. *A trajetória conservadora da Teoria Institucional*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP 39(4): jul/ago. 2005.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação: economia, sociedade e cultura*; v. 1. 6 ed, São Paulo, Paz e Terra, 2007.
- CHAUÍ, M. *O que é ideologia?* 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- CODATO, A. N. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. 3ª Ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- COSTA FILHO, Severino Dias da. *A ética do discurso de Jürgen Habermas: uma alternativa à crise da modernidade*. Dissertação de mestrado. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 1995.
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- _____. *Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: RAP, mar/abr 2010.
- DAMATTA, Roberto. *O que faz do Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro: Rocco, 1996.
- DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3 ed., São Paulo: Atlas, 2007.

DIAS FILHO, José Maria. *Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal: propostas para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística*. Tese de doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

DJOURS, Christoph. *O fator Humano*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1997.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRANÇA, Reginaldo de. *Fiscalização tributária: prerrogativas e limites*. Curitiba: Juruá, 2008.

FREITAG, Bárbara. *A teoria crítica: ontem e hoje*. 5 ed., São Paulo: Brasiliense, 2004.

FURTADO, Celso. *Um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GALEANO, Eduardo. *Espelhos*. Porto Alegre, RS: L&PM, 2008.

GEUSS, Raymond. *Teoria Crítica: Habermas e a Escola de Frankfurt*. Campinas: Papyrus, 1988.

GIANNETTI, Eduardo. *Vícios privados, benefícios públicos? : a ética na riqueza das nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GUADAGNIN, Luís Alberto. *Administração tributária: os atributos da gestão dos tributos*. *DEE em Revista*. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/DRPE/DEE. Ano 2, n.4. (2002).

GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro: Instituto superior de Estudos Brasileiros, 1958.

_____. *Administração e Contexto Brasileiro: Esboço de Uma Teoria Geral da Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Consciência moral e agir comunicativo*. 2 ed., Rio de Janeiro: Tempo brasileiro 2003.

_____. *O futuro da natureza humana*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HAYEK, F. A. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

HESSEN, Johannes. *Teoria do conhecimento*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

HORKHEIMER, Max. *Eclipse da razão*. São Paulo: Centauro, 2002.

_____. *Teoria crítica: uma apresentação*. São Paulo: Perspectiva, 2006.

INGENIEROS, José. *O homem medíocre*. Campinas: Edicamp, 2002.

JAMESON, Fredric. *Pós-modernismo: a lógica cultural do capitalismo tardio*. 2 ed., São Paulo: Ática, 2007.

JOYCE, James. *Ulisses*. São Paulo: Abril cultura, 1983.

KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: MartinClaret, 2002.

KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

_____. *Textos seletos*. 3 ed., Petrópolis: Vozes, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª Ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KINGSNORTH, Paul. *Um não, muitos sins*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

KONDER, Leandro. *O que é a dialética*. 11 ed., São Paulo: Brasiliense, 1985.

LAVILLE, Christian & DION, Jean. *A construção do saber*. Porto alegre: Artmed, 1999.

LEVAL, Gaston; BERTHIER, René; MINTZ, Frank. *Autogestão e Anarquismo*. São Paulo: Ed. Imaginária, 2002.

LIPOVETSKY, Guilles. *A sociedade pós-moralista*. São Paulo: Manole, 2005.

_____, *A felicidade paradoxal: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo*. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília, ed. Univ. de Brasília, 1980.

MANN, Thomas. *A montanha mágica*. São Paulo: Círculo do Livro, 1982.

MARCUSE, Herbert. *Eros e a civilização: uma interpretação filosófica do pensamento de Freud*. 3 ed., Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

_____. *A ideologia da sociedade industrial*. 6 ed., Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1982.

MARINS, James (org). *Tributação e política*. Curitiba: Juruá, 2005.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala*. 2ª Ed., São Paulo: Contexto, 2008.

MARX, Karl. *O capital*. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Cartas filosóficas & o Manifesto Comunista de 1848*. São Paulo: Ed. Moraes, 1987.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Atlas, 2006.

MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. *A educação para além do capital*. 2ª Ed., São Paulo: Boitempo, 2008.

MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MIRANDA, Pontes de. *O problema fundamental do conhecimento*. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1972.

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria Geral da administração*. 3ª Ed., São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2 ed., São Paulo: Thomson, 2003.

_____. *Teoria Geral da administração*. 3 ed., São Paulo: Thomson Learning, 2006.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. *Obras Incompletas*. 2 ed., São Paulo: Abril Cultural, 1978.

NOBRE, Marcos. *A teoria crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3 ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

ORTEGA Y GASSET, José. *Meditações do Quixote*. São Paulo: Livro Ibero-Americano Ltda, 1967.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. *Teoria Crítica nas organizações*. São Paulo: Thompson Learning, 2008.

PENA FILHO, Carlos. *Melhores Poemas*. 4 ed., São Paulo: Global Ed., 2000.

PESSOA, Fernando. *Obras Poéticas* (Volume Único). 6ª Ed. Rio de Janeiro: editora Nova Aguilar, 1976.

PIRSIG, Robert M. *Zen e a arte de manutenção de motocicletas: uma investigação sobre valores*. 13 ed., Rio de Janeiro: Paz e terra, 2004.

POHLMANN, Marcelo Colleto & IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Tributação e política tributária: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Atlas, 2006

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 9 ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRIGOGINE, Ilya. *O fim das certezas: Tempo, Caos e as Leis da Natureza*. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

_____. *As leis do caos*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

RABAÇA, Silvio Roberto. *Variante Críticas: A Dialética do Esclarecimento e o legado da Escola de Frankfurt*. São Paulo: Annablume, 2004.

RAMOS, Guerreiro. *A redução sociológica: introdução ao estudo da razão sociológica*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

NASSAR, Raduan. *Lavoura arcaica*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ROSA JR., Luiz Emygdio Franco da. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. 15 ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ROUANET, Sérgio Paulo. *Teoria crítica e psicanálise*. 5 ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 11 ed., São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Renovar a teoria crítica: e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a cegueira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade civil do Estado intervencionista*. 2 ed. Rio de Janeiro: renovar, 2001.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Novo Modelo de Ação Fiscal*. Recife: SEFAZ/PE, 2000.

SICSU, João (org.). *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo Velloso da. *Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SOUZA, Ricardo Timm de. *Sobre a construção do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 2008.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. *Administração*. Rio de Janeiro: PHB, 1985.

SUASSUNA, Ariano. *Romance d'a Pedra do Reino e o príncipe do sangue do vai-e-volta*. 5 ed., Rio de Janeiro: José Olímpio Editora, 2005.

SUROWIECKI, James. *A sabedoria das multidões*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

TENÓRIO, Fernando G. *Flexibilização organizacional, mito ou realidade?* 2 ed., Rio de Janeiro: ed. FGV, 2002.

THOREAU, Henry David. *Walden, ou, a vida nos bosques; e, A desobediência civil*. 7 ed., São Paulo: Ground, 2007.

TIPKE, Claus. *Direito Tributário*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 16ª Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em administração*. 2 ed., São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8 ed., São Paulo: Atlas, 2007.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria geral do direito econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão & ZOUAIN, Déborah Moraes (orgs). *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

_____. *Pesquisa qualitativa em administração*. 2 ed., Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. São Paulo: Editora UNB, 2004, vol. I.

WOLKER, Antônio Carlos. (org.). *Introdução à história do pensamento político*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANEXO 1

Consolidação das entrevistas

I – DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL	II – SONHO	III – CAMINHO / AÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> – Dificuldade de comunicação entre as áreas da instituição; – Descrença (que gera desmotivação) nos processos até hoje adotados para capacitar gestores e funcionários; – Falta de acompanhamento da instituição com relação às inovações tecnológicas; – Dificuldade com a difusão de informações e com capacitação. O repasse das informações é essencial, por exemplo: Supersimples; – Necessidade de incrementar a participação – as pessoas precisam participar da construção dos procedimentos; – Necessidade de aperfeiçoar a comunicação institucional e revisar a cultura gerencial; – Necessidade de ferramenta de TI modernas e qualificação de RH; 	<ul style="list-style-type: none"> – SEFAZ mais alinhada com o ambiente externo (sociedade, verdadeira demandante dos serviços da SEFAZ) através de análises e pesquisas de cenários futuros, com reflexo na instituição; – SEFAZ preparada tecnicamente para medir impactos de acontecimentos que constituem sua área de negócios e para agir em consequência; – Conhecimentos, informações disseminadas internamente, gerando um corpo de funcionários mais participativo, crítico e produtivo, proporcionando redução da assimetria informacional; – Incentivo ao talento com resgate da motivação; – Responsabilidade social disseminada na instituição; – Prestação de contas; – Equidade. 	<ul style="list-style-type: none"> – Projetar capacitações direcionadas aos funcionários; – Disseminar / democratizar, através de fóruns com efetiva participação dos fazendários, conhecimentos e projetos que estão sendo desenvolvidos pela instituição, para que cada área vislumbre onde pode atuar; – Incentivar a discussão a execução de projetos em áreas específicas com aproveitamento e implantação daqueles mais consistentes; – Abrir canal de comunicação onde todos os profissionais possam ser ouvidos e as informações, socializadas; – Buscar patrocínio dos gestores – Trabalhar perfil gerencial para saber como lidar com pessoas; – Desenvolver um modelo de gestão que

<p>– Desmotivação do quadro funcional necessitando oxigenação.</p>		<p>estimule um maior nível de participação dos funcionários;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vencer as resistências às mudanças tecnológicas hoje existentes, por desconhecimento e medo do novo; – Oxigenar o quadro de pessoal colocando gente nova e estimulando as pessoas que já estão na instituição a mostrar seu valor e potencial; – Resgatar a motivação – conseguir o comprometimento das pessoas ouvindo-as, trazendo-as à participação, recuperando-as e tirando-as da inércia; – Utilizar plenamente os recursos postos à disposição com atualização permanente dos recursos de TI; – Estimular as iniciativas das pessoas de participarem e mostrarem seu valor, utilizando a meritocracia como forma de estímulo; – Criar o pacto pela excelência – apontar soluções e reforçar o reconhecimento do papel de cada pessoa; – Promover a “inclusão digital” em caráter de urgência; – Integrar a SEFAZ com outros órgãos da sociedade; – A UNIP deverá fomentar pesquisas de novos modelos de
--	--	---

		<p>gestão, visando um modelo mais adequado para a instituição.</p> <p>AÇÃO IMEDIATA:</p> <ul style="list-style-type: none">– Identificar profissionais que possam se colocar à disposição da Escola, coordenando fóruns e debates de interesse de casa (SPED, Supersimples, Nota Fiscal Eletrônica, Reforma Tributária, etc.).
--	--	---

ANEXO 2

Transcrição das entrevistas

DIA	PROFISSIONAL	SUGESTÕES
18.04.09	Denival	<p>O termo “inovação” compreende a tecnologia aplicável e as regras de negócio inerentes a qualquer instituição. Em relação a essas duas acepções, a UNIP deverá atuar:</p> <ul style="list-style-type: none">– Promovendo eventos para socializar iniciativas e avanços, inclusive divulgando experiências (casos bem ou mal-sucedidos, que acontecem em outras instituições: em PE, em outros estados-membros, na União, em outros países, ECT.);– Disponibilizando arquivo com formato-padrão para apresentação final de trabalhos de pesquisa, baseados nas normas da ABNT, que deverão ser consolidadas e adequadas à realidade/necessidade da Fazenda.
20.04.09	Izaac	<p>A ESAFAZ enquanto órgão de integração deverá patrocinar:</p> <ul style="list-style-type: none">– Encontros periódicos para divulgação dos novos sistemas que estão sendo implantados. Ex: Nota Fiscal Eletrônica – impactos e integração com outros órgãos como Receita Federal e Governo Federal;– Anualmente criar fórum envolvendo cada área de negócio da SEFAZ, para:<ul style="list-style-type: none">• Apresentar o que foi feito, o que deixou de ser feito e o que se planeja realizar para melhorar o desempenho e facilitar a vida dos nossos clientes (contribuintes, contadores, despachantes, gráficas, fornecedores, credores, ECT.);• Apresentar sugestões para melhorar o desempenho de sua área e de outra;• Apresentar o que está para acontecer em termos de negócios/tecnologia na

		<p>sua área de atuação.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Contatar com alguns profissionais para montagem de um Fórum de Inovação: <ul style="list-style-type: none"> • José Márcio dos Santos • Gustavo André Barbosa • Antônio Alexandre da Silva Jr • Bartholomeu Vasconcelos • Ronaldo Bonifácio
25.04.09	Ivo Pedrosa	<p>A ESAFAZ deverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Valorizar o conhecimento; – Estabelecer metas que contemple parcerias; – Trabalhar com a pesquisa como busca da informação específica, portanto mais facilmente realizada pela área específica; – Identificar junto às áreas um tema para aprofundar; – Descentralizar para favorecer uma rede de trocas. <p>Sugeriu contato com instituições que forneçam bolsas de iniciação científica como CNPq. A idéia é que fazendários com atuação universitária procurem engajar bolsistas do CNPq, FACEPE, etc.</p>
26.04.09	Socorro Anselmo	<p>Aprova a idéia de pesquisa descentralizada e sugere:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Que, em contato com cada área da SEFAZ seja indicada uma pessoa para constituir uma rede; – Definir uma linha macro de pesquisa, tendo a ESAFAZ como Instituição e Valdeblan como doutor responsável e, vincular ao CNPq/CADI; – O grupo de pesquisa pode envolver pessoas de outras instituições e alunos. <p>Providências a serem tomadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Definir tema macro para linha de pesquisa – Valdeblan sugeriu Ética, Cidadania e Responsabilidade Social na Gestão de Pessoas, Tributos e outros mais, vinculados às atividades desenvolvidas pela SEFAZ; – Verificar como incluir a SEFAZ (e não a ESAFAZ, por não possuir CNPJ) como instituição de pesquisa junto ao CNPq.
26.04.09	Leonardo	<p>Revelou preocupação com pouco envolvimento da SAFAZ com a Lei Geral da Microempresa –</p>

	Pernambuco	<p>Qual o reflexo que trará? Vamos ganhar? Vamos perder?</p> <p>Existe na SEFAZ um comportamento de esperar as coisas acontecerem, sem discussão, sem análise de dados.</p> <p>Acredita que a ESAFAZ pode:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estimular a análise desse cenário; - Promover Fórum com o objetivo de sintonizar pessoas da casa com essa mudança acelerada; - Qualificar os profissionais em sintonia com essas mudanças. <p>Sugeriu uma Palestra sobre Nota Fiscal Eletrônica informando que a Secretaria da Fazenda de São Paulo possui filmes de pequena duração para divulgação dessa novidade.</p>
08.05.09	José Márcio	<p>A SEFAZ necessita:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dar “alma” e “asas” a seu planejamento estratégico e fazer acontecer suas propostas; - Empregar novos conhecimentos e absorver novas técnicas e tecnologias para atender seus clientes internos e externos; - Gerir o processo de internalização do conhecimento pela organização e sua efetiva utilização na geração de valor para todos os seus interessados (sociedade, servidores, fornecedores, governo, etc.); - Conciliar as disponibilidades com as necessidades de conhecimento; - Abrir novas fronteiras para as oportunidades que cercam a organização, como contexto de uma área de Pesquisa e Inovação, que implicará no armazenamento do combustível necessário a curto, médio e longo prazo; - Ter uma Escola que rompa definitivamente com o modelo de Centro de Treinamento com atuação passiva no atendimento de demandas de cursos e treinamentos, sem questionamentos. <p>É Necessário:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminar o GAP existente entre as competências necessárias no futuro e as competências hoje existentes; - Estimular o crescimento tanto profissional quanto pessoal, o que leva ao estabelecimento de um íntimo relacionamento dentro da

		<p>organização;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Bombear o conhecimento em todas as áreas de trabalho; – Encantar a todos, transformando tarefas em momentos de satisfação e alegria; – Aumentar a produtividade ofertando o conhecimento de como executar o que se deve fazer; – Romper os processos de letargia com a realização de eventos sistemáticos, tais como: seminários, palestras, oficinas, festas que impliquem na disseminação do conhecimento; – Criar os meios de circulação (jornais, intranet, blogs, fóruns, cartazes, folders, etc.) para divulgar e registrar os conhecimentos; – Disciplinar e sistematizar o acesso das pessoas aos conhecimentos disponíveis – isso remete à constituição de sofisticadas bases de conhecimentos, que exigem maturidade e tecnologia apropriadas.
<p>09.05.09</p>	<p>Franklin Azoubel</p>	<p>Explicou sobre a experiência vivenciada no DETRAN e apresentou sugestões bibliográficas interessantes para leitura e realização de debates, como os livros de Nilton Bonder:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fronteiras da Inteligência – A sabedoria da Espiritualidade; – O segredo judaico da resolução dos problemas; – A cabala do dinheiro. <p>Apresentou também temas para discussão:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conexões: de que forma devemos buscar o estabelecimento de conexões permanentes com todos os funcionários? Se há algo que falta nas organizações, esse algo são as conexões? E na nossa SEFAZ também? 2. Olhar as atividades fazendárias (mesmo as pequenas ações do dia-a-dia) de forma diferente. Recontextualização dos problemas. Ir ao oculto do oculto. (Segredo Judaico de resolução de problemas). Organizações não chegam ao futuro porque não testam o desconhecido (medo do oculto do oculto); 3. Mesmo Organizações, as mais sólidas, estagnam e declinam. Não estamos imunes a isso. Repensar a SEFAZ deve ser uma atividade de caráter permanente.

		<p>Seria à hora de rever as crenças que estão na base de tudo que é feito?</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Como a SEFAZ pode ajudar a resolver Paradoxo Brasileiro: muito desemprego de um lado e muito trabalho precisando ser feito de outro (e que empregaria tanta gente); 5. Como a SEFAZ poderia participar e contribuir para o crescimento de uma sociedade que evoluísse não a partir de políticas e leis de mercado, mas de valores humanos essenciais. Exemplo: <ol style="list-style-type: none"> a) Incremento do programa de Educação Fiscal; b) Interagindo com a sociedade em busca de soluções - exemplo do Pólo Gesseiro do Araripe: a região está prestes a se transformar num deserto. A SEFAZ pode canalizar, através de sua função cartorial, quando dispuser sobre as condições de credenciamento e descredenciamento, da obrigatoriedade de regularização junto ao IBAMA, CPRH, ITEP. 6. Fóruns de discussões: criação de fóruns de discussões setoriais para apresentação de melhores práticas operacionais internas e externas. Discussões sobre quebra de paradigmas. Criar harmonia na casa, não por convergência de idéias, mas por nobreza de intenções; 7. Como gerar e propagar a cultura do fazer acontecer, na SEFAZ? 8. Estratégia: só para a SEFAZ ou para o Estado inteiro? 9. Treinamento, capacitação e Educação na SEFAZ: para formar profissionais ou para formar caráter?
<p>11.05.09</p>	<p>Mauro Belém</p>	<p>Destacou como grandes problemas da SEFAZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desvalorização do capital humano; - Resistência muito forte a mudança. <p>Apresentou como sugestões para minimizar as dificuldades apontadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de pequenos projetos – para que as pessoas percebam que a atual gestão agregando valor à instituição; - Disponibilização de um “palm” para o auditor de campo, que hoje utiliza prancheta e papel;

		<ul style="list-style-type: none"> - Solução para a dificuldade de acesso ao correio eletrônico nos Postos fiscais. <p>Acredita que a grande contribuição da UNIP será a de trabalhar a mudança da cultura organizacional.</p>
14.05.09	Gilberto Cunha	<p>Informou primeiramente a atual situação do sistema e-fisco Orçamentário/Financeiro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tributário – muito importante e tem um peso muito grande nos decisões da SEFAZ. Tem como principal característica o fato de ser voltado integralmente para atividades tributárias (privativas) da SEFAZ e, portanto, ter suas decisões tomadas “dentro de casa”; - Orçamentário/Financeiro – sistema com a participação das Secretarias de Planejamento, Administração e Controladoria, integra processos de: planejamento, orçamento, programação financeira, empenhamento, liquidação e pagamento da despesa, contabilidade, compras, dívida pública, convênios, entre outros. É voltado para a gestão do Estado. Além da SEFAZ, um usuário muito importante e a Controladoria, para a qual está sendo desenvolvido um sistema específico. O e-fisco financeiro também veio para automatizar todos os processos e atividades internas da SETE/SEFAZ. <p>Dificuldade encontrada pelo e-fisco financeiro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Introduzir a tecnologia / conhecimento gerado na construção do e-fisco financeiro na SETE/SEFAZ. <p>Obs: com os usuários finais que estão participando dos testes e treinamentos, a receptividade tem sido excepcional, tem sido muito gratificante ter o nosso trabalho reconhecido.</p> <p>Possíveis causas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esvaziamento do quadro – a saída da Controladoria com muitos funcionários e equipamentos gerou enorme insegurança nos profissionais que permanecem na SETE/SEFAZ; - Resistência natural de pessoas ao “novo”; - Cultura da SEFAZ não valoriza e não

		<p>reconhece o que é feito na casa. Critica-se o que não se conhece. Nisto podemos incluir o SINDFISCO;</p> <ul style="list-style-type: none"> - A necessidade de a SETE/SEFAZ continuar operando o sistema antigo (SIAFEM) e ao mesmo tempo precisar assimilar o novo (e-fisco); - Falta de envolvimento, comprometimento necessário de profissionais de outras áreas da SETE/SEFAZ; - Necessidade de maior respaldo da Direção para a continuidade das atividades. <p>Infra-estrutura de TI da SEFAZ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de infra-estrutura adequada para a área de Tecnologia da Informação – STI/SEFAZ. O peso e a importância dos sistemas da SEFAZ para o governo e a sociedade, somando ainda a outros que estão por vir, como é o caso dos projetos nacionais da Nota Fiscal Eletrônica e o do Cadastro Sincronizado, exigem que tenhamos os nossos computadores funcionando 24 horas por dia, nos 7 dias da semana e durante os 12 meses do ano. Não existe, em caráter permanente, o apoio de profissionais que possam dar manutenção em toda a rede da SEFAZ (são dezenas de prédios por todo o Estado). Essa manutenção envolve equipamentos de ar-condicionado, estabilizadores, comunicação entre outros, além de veículos para o rápido deslocamento dos técnicos. <p>A UNIP pode contribuir com o fomento da cultura para que a SEFAZ mude.</p>
<p>15.05.09</p>	<p>Roberto Neves</p>	<p>Em sua área – Diretoria de Atendimento ao Contribuinte – encontra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profissionais desmotivados; - Falta de capacitação - Medidas que foram tomadas sem escuta dos profissionais; - Pouca divulgação do que está acontecendo de novo. Ex: todo varejo trabalha hoje com cupom fiscal e a categoria fazendária desconhece os procedimentos; - A forma atual de trabalho nos postos fiscais, onde o auditor trabalha dois dias e folga seis, gera afastamento da instituição, pouco

		<p>envolvimento.</p> <p>Atualmente a área se encontra vivenciando uma prática gerencial inovadora, que inclui o rodízio entre as atividades de atendimento ao contribuinte em guichês e o monitoramento, que é realizado nos seis meses iniciais da empresa cadastrada. O profissional fica quatro dias no atendimento e um, no monitoramento. Essa proposta de inovação será socializada em uma palestra a ser realizada na quinta-feira dia 17/05.</p> <p>A UNIP poderá ser responsável em gerar fóruns de discussão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Supersimples / Reforma Tributária – o que vou fazer amanhã? - Estratégias / artifícios que podem ser criados pelos contribuintes.
<p>23.05.09</p>	<p>Clara Emilie Boeckmann</p>	<p>Uma de suas primeiras idéias foi o estabelecimento de contato com profissionais que elaboram artigos de opinião para o jornal do Sindifisco e, entre eles, sugere o nome de Saulo Vilar.</p> <p>No seu ponto de vista, a “educação” é que ajuda a garantir a moral, na medida em que estimula o desenvolvimento da consciência das pessoas, elevando sua capacidade de discernimento. O desafio que aponta para a Área de Inovação e Pesquisa é a sensibilização das pessoas para a importância de crescer, ampliar o nível do conhecimento, estudar, utilizar a pesquisa como veículo para alcançar maiores auto-estima.</p> <p>Identifica na SEFAZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conflitos emocionais que repercutem no cotidiano, ocasionando pequenos incômodos e interferindo nas relações interpessoais; - Falta de integração entre as áreas. <p>Sugere:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pesquisas na linha comportamental; - Criação de um fórum virtual – bem delimitado e objetivo, que favoreça a troca de idéias, registre textos, artigos, etc.; - Disponibilização do Curso de Desenvolvimento Pessoal, no Portal, para toda a SEFAZ.

		<p>Aponta, também, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – O nome de alguns profissionais para fazerem parte da Rede de Inovação e Pesquisa, como: Paulo Pacheco, Roseane, Eli e Aldo; – A importância da criação de um símbolo / frase, que caracterize a área e passe a ser divulgada em diferentes veículos de comunicação, na SEFAZ.
24.05.09	Maria do Carmo Martins	<p>A cultura em relação a pessoal encontrada na SEFAZ, apresenta dificuldade aos gestores que se deparam com:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pessoas mais difíceis sendo privilegiadas e profissionais melhores sendo prejudicados; – Desgaste e perda de tempo com problemas ocasionados por questões individuais em detrimento do todo. <p>Aponta no aspecto das inovações tecnológicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pouca eficiência em trabalhar o processo como um todo; – Não há um trabalho sintonizado, existe personalização de projetos. <p>O que fazer para reverter o quadro?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Começar as mudanças pelas próprias pessoas; – Realizar os trabalhos com mais profissionalismo e menos amadorismo.
25.05.09	Paulo Galdino	<p>Informa que hoje encontramos na SEFAZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pessoal desmotivado, principalmente no nível operacional. Não há investimento no profissional, gerando sentimento de abandono; – Auditores que não tomam iniciativa diante dos erros. Cultura do não comprometimento, do não fazer; – Fisco virtual que fornece dados importantes, mas apresenta dificuldades operacionais; – Baixa auto-estima, com perda de interesse como profissional da Fazenda; – O planejamento prioriza os clientes externos em detrimento dos internos; – Informática criou uma série de rotinas que impedem maior agilidade dos profissionais; – A política de capacitação atual permite que os “chefes” participem de todos os cursos,

		<p>enquanto os demais precisam de indicação ou autorização das chefias, provocando encaminhamentos de profissionais sem interesse e sem envolvimento com o trabalho;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Chefias despreparadas, sem diálogo e sem liderança sobre o grupo; – Ausência de política de RH – profissionais sem perspectiva de crescimento, sem oportunidade de serem escutados. <p>O que fazer?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Disponibilizar na internet cursos abertos que revelem confiança nos profissionais; – Elaborar o Planejamento Estratégico sempre levando em conta a questão: qual o impacto que essa ação terá, junto ao pessoal da casa? – Melhorar o sistema de comunicação; <p>No seu ponto de vista, a UNIP deverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Realizar fórum com a preocupação de continuidade, lançando no Portal e dando oportunidade de todo pessoal conhecer e contribuir; – Criar sala de bate-papo que oportunize maior e melhor interação, em tempo real; – Instituir “café da manhã” – espaço presidencial para trocas de experiências; – Promover trabalhos de divulgação institucional = marketing – proporcionando maior visibilidade na casa, maior compromisso dos profissionais, trabalho mais valorizado pelo cliente; – Institucionalizar uma marca para a área de inovação e Pesquisa tornando-a conhecida na instituição.
28.05.09	Fernanda Cornils	<p>Fernanda revelou seu sonho para UNIP:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fomentar a SEFAZ como uma “comunidade pensante” que transforma suas idéias em projetos; – Estabelecer um processo de incentivo e desenvolvimento, nas pessoas, do senso crítico do que fazem = valorização e estímulo à participação e à reflexão crítica; – Desenvolver cultura de reflexão: como posso fazer e melhorar meu trabalho? – Contatar com as diferentes áreas da SEFAZ para oportunizar a ampla socialização das

		<p>ações de inovação e pesquisa, na instituição;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituir, junto à área de desenvolvimento da SGP, a prática de divulgar no Portal ESAFAZ, inclusive com uso de fotos, as experiências com viagens, congressos, seminários, oportunizadas a qualquer funcionário; - “A grande inovação” – estimular o potencial criativo das pessoas – a UNIP deverá estar aberta para receber projetos empreendedores na SEFAZ. Poderá colocar no Portal um “pop up” com uma mensagem de estímulo a tais iniciativas; - Fomentar a produção científica, acadêmica e utilizar o Portal ESAFAZ como ferramenta de comunicação, divulgação e criação de conhecimentos fazendários; - Criar ambiente de produção literária, receptáculo cultural da casa – trazer as produções literárias para o Portal – publicação de monografias, trabalhos científicos, etc. <p>Alem das sugestões, Fernanda disponibilizou 3 horas semanais, de seu tempo, para contribuir com a construção e o fortalecimento da UNIP.</p>
<p>08.06.09</p>	<p>Ilka Medeiros</p>	<p>Ilka acredita que o grande desafio para a SEFAZ é fazer com que os profissionais se comprometam com a “casa”, sugere uma série de atividades que poderiam contribuir para o alcance desse desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar atividades que proporcione o resgate à participação de funcionários que, historicamente, sempre foram comprometidos; - Realizar reuniões periódicas com os gestores; - Melhorar a comunicação interna; - Incentivar a integração entre as pessoas e as áreas; - Envolver o maior número de pessoas no planejamento das ações; - Promover solenidades que favoreçam a participação dos profissionais e familiares; - Instituir uma Política de Recursos Humanos; - Há necessidade de resgatar uma área de “adaptação funcional”. É difícil agora, com as divisões de fiscalização, arrecadação, financeiro, etc. Mas, às vezes, dentro de uma mesma área de trabalho é possível remanejar o funcionário para atividades diferentes que o estimulem novamente;

		<ul style="list-style-type: none"> - Outra questão é a adoção de uma política de gerência, que deixaria alguns colegas mais à vontade para aceitar cargos de chefia, facilitando muito a vida de gerente.
<p>12.06.09</p>	<p>José Cruz</p>	<p>Variáveis importantes na construção de cenários de futuro para a SEFAZ-PE.</p> <p>Condicionantes / Ameaças:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Simples Nacional – redução drástica de contribuintes diretamente administrados; - Sistema Público de Escrituração Digital, Cadastro Eletrônico e Nota Fiscal Eletrônica – radical automação dos registros fiscais e contábeis com a possibilidade de execução de rotinas básicas de auditoria; - Reforma Tributária – Nacionalização do ICMS – Transição para o IVA – Adoção do princípio do destino – Fim da autonomia legislativa e da guerra fiscal – Mudanças profundas na legislação do imposto estadual com grande possibilidade de que venha a se tornar nacional e que englobe a base “serviços” pertencentes aos municípios – Necessidade de aprendizagem da legislação do novo imposto; - Crescimento do Comercio Eletrônico – Tributação – Fiscalização; - Acessibilidade e fluidez da comunicação – Internet – Intranet – Uso efetivo destas ferramentas; - Clima de desvalorização das instituições públicas em virtude dos incontáveis escândalos de corrupção; - Consenso que existe na sociedade de que a carga tributária está excessivamente elevada e que não existe a correspondente contrapartida por parte do estado; - Risco de diminuição drástica da base tributária relativa aos serviços de telecomunicação com a difusão do sistema VOIP – (voz sobre IP). <p>Questões postas para discussão:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qual o número de auditores necessários ao desempenho dos trabalhos? - Qual deverá ser o nível de conhecimento e áreas de especialização que os auditores deverão ter?

		<ul style="list-style-type: none"> – Que estrutura organizacional será a mais adequada? – Haverá necessidade da existência dos controles exercidos nos Postos Fiscais? – A autonomia administrativa e financiamento deve ser um objetivo a ser perseguido?
12.06.09	Saulo Vilar	<p>Estabeleceu o seguinte diagnóstico da SEFAZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ao longo do tempo faltou estratégia de preservação da instituição e principalmente do capital humano; – As pessoas passaram a preservar seu próprio espaço sem preocupação com a instituição; – Encontram-se iniciativas pessoais de motivação, com a personalização de projetos; – Falta consciência de gestão – o modelo gerencial não é discutido. Falta participação; – Ausência de auto-estima suficiente para gerar massa crítica; – Falta de instrumento de controle social, transparência interna. <p>Sugestão apresentadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Incrementar a transparência e fazer, do cidadão, um parceiro institucional; – Estimular a multidisciplinaridade, interdisciplinaridade; – Priorizar a motivação dos profissionais; – Promover a Governança Corporativa: equidade, responsabilidade social, mudança de visão.
14.06.09	Alderico Guerra	<p>Estabeleceu como diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Atualmente as pessoas podem estar engajadas, mas não atuam de forma convergente; – Existe um número significativo de profissionais que canalizam a energia para negócios fora da instituição, por várias razões: busca de retorno pela dedicação ao trabalho; por não ser reconhecido internamente; não ter oportunidade na “casa”; – Em muitos casos, a qualificação profissional acontece por iniciativa pessoal e com investimento próprio; – Hoje se experimenta um sentimento de esvaziamento do papel do auditor. A sensação que se tem é a de que os recursos de tecnologia da informação absorvem toda atribuição e responsabilidade dessa categoria.

		<p>Apresentou as seguintes sugestões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As mudanças e inovações na SEFAZ devem iniciar pelas pessoas. Não adianta o maior avanço tecnológico se não houver convergência de objetivos = aonde a Instituição quer chegar e qual o papel de cada um na construção desse futuro? - Torna-se fundamental delinear os objetivos da organização envolvendo o maior número possível de profissionais; - Quando se pensa na motivação das pessoas deve existir um meio de premiação; estabelecer uma política de meritocracia; - A ESAFAZ tem uma grande responsabilidade nesse processo de mudança: oportunizando permanente atualização técnica e humanística; desenvolvendo nos profissionais potenciais existentes; despertando, no auditor, o compromisso com a indispensável qualificação para o uso da informática como ferramenta de trabalho; - Gostaria de ver a SEFAZ experimentando um novo momento de legitimidade social, utilizando apropriadamente a mídia, à semelhança da Polícia Federal. Mudar sua imagem institucional oferecendo retorno em forma de credibilidade, naquilo que representa o imposto para construção de benefícios sociais.
14.06.09	José Arnaldo	<p>Destacou três questões que deverão ser trabalhadas na SEFSZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As pessoas – vetor diferencial para o futuro. O quadro de pessoal é o existente, com as pessoas que integram a instituição: algumas perdidas, outras congeladas, e outras mais, que estão fazendo acontecer. O desafio é capacitá-las para o conhecimento de legislação e em tecnologia, para as constantes mudanças; - Os gestores – deverá existir uma revolução de gestão, criando uma nova mentalidade de respeito aos ritmos de trabalho de cada um e com uma visão favorável à criação de caminhos, sem engessar ou deixar de lado as pessoas; - A sociedade – criar parceria com esse segmento, modificando o sentimento de

		<p>inimizar, experimentado atualmente. Hoje somos omissos no que diz respeito à transparência tanto da receita quanto da despesa.</p> <p>Sugeriu entrevistar Rogério Valença, por ser um excelente profissional na área financeira, identificado com a necessidade de inovação na SEFAZ.</p>
18.06.09	Elizia Romão	<p>Iniciou sua contribuição com uma constatação (ainda que muitos, os avanços tecnológicos não alcançam todos os funcionários) e um questionamento (o que está faltando para as pessoas se sentirem motivadas, para se envolverem e conhecerem o trabalho, a missão, a visão e os valores da instituição?).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Oportunidade de participação em cursos; – Condições e formação dos gerentes para maior poder de decisão (autonomia), aproveitar melhor o potencial dos seus subordinados e, sobretudo, enfatizar o seu papel como líderes de um processo de transformação do setor público; – Coordenação dos serviços burocráticos, com acompanhamento do retorno e conclusão das atividades solicitadas. <p>Acredita que a SEFAZ precisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Realizar um trabalho de valorização das pessoas, que se traduza, efetivamente, numa evolução da cultura organizacional. Isto se alcança quando o servidor alinha seus objetivos pessoais com as da Administração tornando-se agente comprometido com a prestação dos serviços públicos ao cidadão; – Diminuir a distância (social, econômica, cultural) entre o pessoal administrativo e o auditor; – Do papel atuante da ESFAZ no buscar agregar o pessoal, identificar as diferenças e combatê-las com capacitação. Toda capacitação deve abordar, além da formação nas suas competências específicas, a compreensão da Administração Pública (mod. Institucional) e a relação do indivíduo com a organização (mod. Pessoal); – Realizar os cursos em módulos, contemplando o pessoal interno e os que trabalham na rua;

		<ul style="list-style-type: none"> – Sistematizar a realização de cursos, para não se constituir ações isoladas. A sistematização faz com que todos participem sem prejuízo dos serviços da Instituição, investindo-se, assim, na prevenção e nos resultados. É importante ter em mente que padrões de conduta exigem trabalho pedagógico permanente; – Como uma ação modernizadora e que seria um grande diferencial, sugere que se faça uma alteração na estrutura da SEFAZ, contemplando uma Secretaria Executiva de Gestão, responsável pela coordenação dos trabalhos da área meio, inclusive da Gestão de Pessoas, que hoje se dirige diretamente ao Secretário. Tal mudança daria agilidade às decisões e liberaria o Secretário da Fazenda para a formulação de diretrizes e ações estratégicas; – Contextualizar e impulsionar a Educação Fiscal nesse processo de mudança, em vista dos valores que a EF trabalha – ética e cidadania.
19.06.09	Pessoa	<p>Revelou que a iniciativa desse trabalho a ser desenvolvido pela UNIP é interessante e mostra a ESAFAZ fazendo seu papel.</p> <p>Hoje na SEFAZ temos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Muitos fazendários realizando atividades administrativas, sem ocupar seu real papel; – Faltam estudos para dimensionamento do quadro de pessoal fazendário, necessário à Instituição. Será que hoje há necessidade de outro concurso? Se a administração concorda que é verdadeira a premissa de colegas hoje desviados de função são necessários, então realmente é urgente a realização de concurso público, já que as unidades fiscais carecem hoje de contingente; – Falta de igualdade de oportunidades no processo de capacitação: os profissionais mais novos na instituição sendo favorecidos em detrimento dos mais antigos. <p>Precisamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Inovar – oferecendo oportunidade para as pessoas desenvolverem o senso crítico, respondendo questões como:

		<ul style="list-style-type: none"> • Estou desenvolvendo todo o meu potencial na instituição? • Estou contribuindo com o melhor de mim? • Que conseqüências o meu trabalho produz nas demais áreas da instituição? <ul style="list-style-type: none"> – Aperfeiçoar a mão de obra especializada com a realização de eventos que ofereçam estímulos a reflexões do tipo: o que está acontecendo a meu redor? – Educação permanente para os profissionais; – Rever o horizonte para profissionais que estão no fim da carreira; – Trabalhar a distinção (e resistência) cultural que existe entre Fiscal de Estabelecimento e Fiscal de Trânsito. <p>Um tema urgente a ser pesquisado e tratado: definir com clareza os limites das atribuições dos terceirizados e administrativos que têm desempenhado atividades fiscais, principalmente nas agências da receita.</p>
<p>19.06.09</p>	<p>Widja</p>	<p>Hoje na SEFAZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Tem tecnologia, mas não o suficiente investimento nas pessoas que se encontram à frente das máquinas; – Muitos profissionais não confiam no sistema, não estão empenhados, não querem se envolver nem se aprofundar nas questões relacionadas ao trabalho que desenvolvem; – Gestores com postura de controlador/cobrador e ao de empreendedor; – Pessoas que não percebem a mediocridade de trabalhos que realizam sem a visão do novo – de futuro; – Contribuições técnicas descartadas, fazendo prevalecer desestimulantes critérios políticos; – Postura acomodada de alguns gestores quando revelam apego ao poder ou medo de perdê-lo; – Não se escutam as pessoas, provocando tarefas mal distribuídas e pouco estimuladoras. <p>O que se pode fazer:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Investir na carreira gerencial; – Trabalhar com olhar nas competências; – Rever modelos organizacionais;

		<ul style="list-style-type: none"> - Estimular as pessoas para empregarem o máximo de si mesmas na realização de trabalhos e não “o mínimo” como ocorre hoje; - Conscientizar os gerentes da sua responsabilidade pelo interesse ou desinteresse dos profissionais. <p>Como começar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Com um curso para capacitação gerencial com foco em equipes e resultados.
21.06.09	Eli Alves	<p>Apresenta como sugestões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A retornada coordenada e institucionalizada dos Estudos e Pesquisas na SEFAZ; - A Criação de uma Unidade de Pesquisa estruturada, com fundamental para o alcance do objetivo a que se propõe a ESAFAZ: “Criar um ambiente de reflexão sobre o passado, o presente e o futuro da SEFAZ. <p>Aponta também temas que devem ser objeto de reflexão, discussão e disseminação, de imediato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reforma Fiscal no Brasil – Mudança na tributação indireta e no sistema de partilha da receita; - Mudanças na atuação da Administração Tributária, a partir da implementação do Simples Nacional e da introdução de inovações tecnológicas nos processos de trabalho (SPED, NF Eletrônica, Cadastro Sincronizado, etc.); - Código de Ética da SEFAZ, cuja implantação esta colocada como um dos objetivos do Plano Estratégico 2007. <p>Sugere ainda a realização de painéis de apresentação/debate em relação aos resultados das diversas fases do trabalho de análise detalhada da receita do ICMS de Pernambuco, que o INDG irá fazer.</p>
25.06.09	Antônio André	<p>Apresenta seguintes sugestões:</p> <p>Âmbito Interno:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Melhorar o desempenho das diretorias: Nivelar as diretorias com cursos específicos voltados para o desempenho da atividade, voltados para executivos (Ex: Amana Key);

		<ul style="list-style-type: none"> - Criar suporte, para desafogar os diretores, para desenvolvimento das atividades dentro de cada diretoria (Ex: Assessoria Jurídica); - Criar suporte de TI específico para diretores com desenvolvimento de aplicativos específicos para cada área, permitindo integração dos dados e informações com todas as diretorias e os secretários executivos e de fazenda; - Melhorar o desempenho dos gerentes: Nivelar os gerentes com cursos, palestras, seminários com técnicas atuais de gerenciamento de pessoas, tempo, reuniões, leitura de cenários econômicos, abordagem a clientes entre outros, sistematicamente; - Criar suporte de TI específico para gerentes, com cursos, acessos e desenvolvimento de aplicativos específicos que atenda cada área; - Facilitar acesso a equipamentos que permitam melhorar o desempenho dos gerentes; - Viabilizar acesso às discussões acerca das decisões a serem adotadas pelas diretorias que envolvam temas polêmicos (política salarial, curso de promoção...); - Melhorar a integração entre as diretorias para desenvolvimento das atividades afins: Criar fórum permanente com a participação dos gerentes de suporte das áreas de planejamento e execução da ação fiscal; - Criar fórum permanente com a participação dos gerentes das áreas de suporte e planejamento. Criar fórum permanente para discussão legal e operacional das ações; - Melhorar a comunicação interna na SEFAZ: Investir na massificação da comunicação das informações pertinentes ao desenvolvimento das tarefas de casa área (sistematizada), através de seminários, reuniões de trabalho; - Investir na massificação da comunicação das informações sobre os projetos que terão grande impacto na SEFAZ (SPED, NOTA FISCAL ELETRÔNICA...); - Melhorar a gerência de projetos na SEFAZ; Investir em setor específico que consolide e gerencie todos os projetos (oficiais e oficiosos); - Investir a comunicação dos projetos de cada área da SEFAZ, que estão em curso ou sendo elaborados; - Investir no acompanhamento de patrocínio de
--	--	---

		<p>novos projetos, oficializando-os (acabar com a personalização dos projetos).</p> <p>Âmbito externo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a integração entre a SEFAZ e instituições ligadas diretamente ao desempenho das atividades; - Com a PGE, no sentido de estabelecer sistemática de atuação nos processos de execução fiscal, priorizando os contribuintes com maior possibilidade de retorno; - Com a DECOOT, no sentido de estabelecer sistemática de atuação nos processos que envolvem crimes contra a ordem tributária; - Com o MP, no sentido de estabelecer sistemática de atuação nos processos que são denunciados ao judiciário. <p>OBS – Ações com estas entidades já são desenvolvidas, mas em caráter pessoal e sem sistematização.</p>
<p>25.06.09</p>	<p>Luiz Alberto</p>	<p>Como diagnóstico da situação atual:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grupo de profissionais envelhecendo e a demanda de trabalho precisando de juventude; - Quadro de pessoal pouco provocado, não participando na construção do processo; - Tratamento igual para os desiguais (injusto), corporativismo negativo que precisa ser combatido. Profissionais contribuindo com o máximo e recebendo o mesmo de quem nada contribui. <p>Acredita que é um grande e necessário desafio para que se dê um salto de qualidade na SEFAZ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Envolvimento das pessoas – trazer as pessoas que estão alheias ao que esta acontecendo na instituição. Temos profissionais espalhados por todo o Estado, que dominam determinados assuntos e não são provocados para oferecer algo mais; - Valorização pelo mérito = meritocracia. Quando não se cobra das pessoas, elas não se sentem valorizadas. <p>Sugestões oferecidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar perfil – o que a casa necessita da

		<p>força de trabalho e com o que de fato pode contar;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Trazer o pessoal para a sala de aula, para disseminar os conhecimentos existentes. A socialização eleva a auto-estima daqueles que têm a contribuir e constitui, ao mesmo tempo, um elemento provocador de mudança de atitude.
25.06.09	UNEP	<p>Diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insatisfação dos profissionais; - Discriminação dentro da fazenda com o quadro dos administrativos. Cursos, congressos sendo autorizados apenas para auditores; - Falta de critérios definidos para: participação em eventos e, no retorno, a necessária socialização das informações adquiridas; - A ESAFAZ não tem hoje um projeto pronto de oferta de cursos/capacitações contemplando todas as áreas da SEFAZ, atuando ainda para atender demandas isoladas. <p>Sugestões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escutar administrativos de outras áreas. É necessário esse ponto de aproximação; - Transforma a ESEFAZ numa Unidade Gestora, com autonomia administrativa e financeira; - Criar política de incentivos para os profissionais que participem em congressos, apresentando trabalhos, apresentando artigos para publicação e realizando pesquisas com temas voltados para a instituição.
25.06.09	Maria Tenório e Fátima de Lourdes	<p>Ressaltam como situação atual:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A área de Recursos Humanos pouco valorizada; - As pessoas necessitando de incentivos, estímulos, valorização, respeito e atenção; - Falta de oportunidades dos profissionais administrativos de participações em cursos de pós-graduação por inexistência de convênios com Universidades; - Discriminação, distanciamento gritante de oportunidades e de salário entre administrativos e auditores; - Profissionais que atuam nas agências

		<p>perdendo alguns acessos aos sistemas, sem qualquer explicação ou justificativa.</p> <p>Acreditam que esse quadro atual poderá mudar a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Maior investimento nas pessoas e em sua qualificação profissional; – Democratização, socialização das informações e experiências; – Melhora no processo de comunicação interno; – Maior conscientização dos administrativos na busca de seus direitos, conhecimento e qualificação.
26.06.09	UNEA (Unidade de Ed. à distância) GPEF (Gerência do Programa de Educação Fiscal)	<p>Aprontam como diagnóstico:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Necessidade de melhoria técnica para que as pessoas possam acompanhar o que de novo esta sendo ofertado; – Dificuldade de Inclusão digital ocasionada pela resistência a mudanças, como também pela defasagem tecnológica encontrada principalmente nos postos fiscais e Ares; – Em Educação a Distância tem que existir o comprometimento das pessoas a fim de incorporarem essa nova metodologia, pela própria necessidade; – Necessidade de apoio da alta administração para que se incorpore a inclusão digital na cultura da casa e não se perca o espaço já conquistado; – Descrença na Administração Pública por conta de tudo que a mídia tem divulgado; – O registro de depoimentos, como “quero ser tarefeiro, sem grandes compromissos”, denotam comodismo e descrença na instituição; – Situação extremamente desgastante dos profissionais prestadores de serviço. Perdem-se, diariamente, bons profissionais, que saem pela insegurança de sua situação funcional, além do desestímulo de trabalhar sem garantias de permanecer na instituição. <p>O que pode ser feito:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Foco nas pessoas; – Iniciar um movimento de elevação de auto-estima; – Praticar a gestão participativa ouvindo as

		<p>peçoas, envolvendo-as na construção do novo, despertando o interesse e criando oportunidades pró-ativas;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Integrar os profissionais, não os distinguindo por categorias profissionais; – Realizar os próximos encontros da UNIP com quantitativo igualitário de administrativos e auditores; – Da continuidade ao trabalho da UNIP através de fóruns virtuais; – Fomentar o trabalho em equipe e a integração entre as áreas; – Transformar. Se possível, cada fazendário.
<p>26.06.09</p>	<p>Verônica Eguren</p>	<p>Percebendo uma instituição aturdida, atropeladas pelos fatos da vida, em suma, pela própria dinâmica social. A SEFAZ reage, muitas vezes tente ignorar, não participa ativamente da construção dos novos “arranjos sociais”.</p> <p>Os processos de mudança, as negociações, os ganhos, as perdas, não são vivenciados internamente pela Instituição. Faltam fóruns institucionalizados para a discussão dos temas relevantes para a instituição, que propiciem uma visão sistêmica ao servidor do seu papel na instituição e do papel da instituição na sociedade, inclusive como cidadão ativo da dinâmica social.</p> <p>A instituição possui, a meu ver, poucos canais de comunicação permanente com a sociedade e, principalmente, com o seu público interno, daí a razão de nos tornamos passivos e artudidos, meros executores, e não a gentes transformadores e criadores de nosso futuro.</p> <p>Só agora nos perguntarmos: para onde caminha o mundo? Ora, o mundo não para de girar. Quem parou fomos nós, ou pelo menos, andamos muito devagar. O que devo fazer?</p> <p>A solução que proponho passa pela gestão do conhecimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> – No flanco externo: podemos e devemos explorar mais fóruns como o GEFIN, o CONFAZ, incentivar a participação dos servidores em seminários e congressos, nos aproximar das universidades e procurar

		<p>formas de nos articular com a sociedade;</p> <ul style="list-style-type: none"> - No flanco interno, devemos: Socializar permanentemente o conhecimento dos temas relevantes para a instituição, levando aos servidores uma visão sistêmica dos fatos sociais, especialmente os que gerem impacto fiscal; - Motivar, através de seminários, fóruns e afins, os servidores para discussão das ameaças e oportunidades externas, proporcionando uma vivência pró-ativa diante das transformações sociais; - Criar premiação para trabalhos desenvolvidos nas áreas de interesse da SEFAZ. <p>Acredito que o entendimento e envolvimento dos servidores na discussão dos temas afins a sua atividade profissional elevariam a qualidade do trabalho, a produtividade e sua auto-estima, gerando um círculo virtuoso em que ao dar importância à qualidade de seu trabalho, o servidor passa a ser valorizado pela sociedade que, por sua vez, reconhece a importância do serviço prestado.</p> <p>É essencial que o aumento de qualidade e produtividade seja estimulado através de prêmios que podem ser gratificações, bolsas de estudo, reconhecimento institucional, entre outros.</p> <p>Por fim, deixo a minha contribuição sobre temas relevantes para a discussão de nossa área de atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alterações propostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e suas repercussões; - Impacto do FUNDEB nas finanças estaduais e na rede estaduais e na rede estadual de ensino; - Riscos de diminuição da base tributária; - Política de endividamento do Estado; - Modelo Previdenciário.
27.06.09	André Alexei	<p>Apontou algumas situações que demonstram o momento atual:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta de padronização no trabalho, ocasionada pelo desnível técnico dos profissionais; - Falta de motivação nos servidores dos postos para participarem de cursos nos dias de folga; - Envelhecimento do quadro de servidores tornando cansativa a atividade realizada dos

		<p>postos;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grande índice de alcoolismo ocasionado pela ociosidade dos dias em que não estão de plantão; - Dificuldade de acompanhar as mudanças do cenário atual. Os saberes exigidos anteriormente eram diferentes dos atualmente necessários; - Profissionais afastados de suas atividades, trabalhando menos e recebendo a mesma coisa; - Perfil inadequado de lideranças no sentido de pensar ações propositivas; - Diretorias da SEFAZ não estão trabalhando articuladamente. Cada área esta buscando cumprir suas metas de forma individualizada. <p>Algumas sugestões foram levantadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar levantamento das competências profissionais a partir das efetivas necessidades de cursos, estimulando os servidores a compartilhar seus conhecimentos; - Desenvolver trabalho de valorização dos profissionais, estimulando seu maior comprometimento com a SEFAZ, gerando: maior integração das equipes, maior aceitação dos grupos e legitimação de processos; - Sensibilizar o SINDIFISICO quando à sua condição de parceiro na hora de repensar o esquema de plantão, com base em estudo criterioso, objetivo, que aponte as desvantagens do sistema atual como fomentador da falta de compromisso dos profissionais em sua relação com a instituição; - Implantação dos Núcleos Fiscais – interiorizando as ações fiscais; - Estabelecer a prática de reuniões com as Diretorias para acompanhamento das ações que estão sendo realizadas e planejadas; - Estimular os servidores que estão concluindo o mestrado em Administração Pública a socializar o conhecimento através da promoção de discussões e palestras, na SEFAZ; - Alinhar a linha de pesquisa que estão desenvolvendo aos objetivos e à aplicabilidade no âmbito institucional; - Implantar o sistema de avaliação de
--	--	---

		<p>desempenho, instituindo a premiação pelo mérito;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sugerir a ESAFAZ a preparação de uma agenda propositiva de capacitação; - Priorizar o desenvolvimento de uma capacitação gerencial; - Garantir a presença da SGP nas reuniões quinzenais realizadas pela área.
25.07.09	Bartholomeu	<p>Destacou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O trabalho de inclusão digital que vem realizando em sua área. Através de capacitação, esta conseguindo despertar o interesse dos profissionais, tornando-os motivados para o novo momento. <p>Diagnosticou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - O SEF foi lançado há 5 anos e só hoje os profissionais estão sendo preparados. No seu modo de entender, que não dominar a informática, a partir de janeiro não terá como fiscalizar utilizando apenas papel. Com a informatização, o quadro de auditores ficará superdimensionado. <p>Sugeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização de um estudo mais aprofundado dos talentos/competências e verificar onde alocá-los, para serem úteis. Os postos fiscais tendem a perder sua razão de existir; - Difusão de informação – gestão do conhecimento = Estimular a socialização de informações e de experiências dentro das equipes, através de um mentor que repassará as informações práticas para colegas. Implica em pensar e repensar a própria prática e padronizar as ações em busca da obtenção de um padrão de excelência.
25.07.09	Cosme	<p>Para alcançar a modernidade e a eficiência a SEFAZ busca tecnologia e valorização do corpo funcional. Para isso destaca três aspectos:</p> <p>LIDERANÇA – necessidade de liderança sintonizada com o planejamento estratégico e com a política de recursos humanos.</p> <p>Planejamento Estratégico</p>

		<p>Diagnosticou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que, em 2007, a SEFAZ iniciou seu planejamento estratégico envolvendo um maior número de pessoas (aproximadamente 300 profissionais) na elaboração desse planejamento. <p>Sugeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A realização de um trabalho de envolvimento das pessoas a fim de se produzir uma marca de excelência da instituição em sua relação com a sociedade e de valorização da ética como padrão de comportamento. Destacou a importância de que todos conheçam e se comprometam com o alcance das propostas contidas no planejamento estratégico. <p>Política de Recursos Humanos</p> <p>Diagnosticou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A existência de profissionais que deixaram de ter a SEFAZ como prioridade. <p>Sugeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desenvolver uma política que contemple: valorização do servidor (que pode ser estimulada através de um sistema de conseqüências), avaliação de desempenho, premiação (reconhecimento), estímulo aos talentos (criação de um espaço que revele talentos, provocando envolvimento das pessoas, gerando um sentimento de participação. Sugestão: “Quem faz acontecer na SEFAZ?”) <p>CONHECIMENTO – estufo do próprio negócio – Qual é o nosso negócio? Qual é a nossa missão?</p> <p>Diagnosticou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A SEFAZ dispõe de algumas ferramentas, como a Intranet, que podem ajudar nessa socialização do conhecimento. A Secretária da Fazenda de Minas Gerais dispõe de um sistema denominado “o auditor eletrônico”, no qual é possível encontrar o registro de quaisquer procedimentos, competências, rotinas, formulários, etc., que são utilizados
--	--	---

		<p>nas diversas atividades realizadas pelos profissionais e respectivas equipes;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoje, poucos profissionais acessam a intranet – não existe uma cultura de acesso; - Bons trabalhos são desprezados porque não existe uma sistemática de divulgação/compartilhamento; - A SEFAZ é excelente em colocar projetos no papel, mais a efetividade da ação não acontece. <p>Sugeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A construção do espaço antes mencionado, que contemple procedimentos, manualização, corpo funcional, compartilhamento de informações; <p>Destacou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A importância da construção desse canal para a propagação do conhecimento, na instituição e a obtenção do patrocínio da alta administração. <p>SISTEMA E PROCESSO – TECNOLOGIA</p> <p>Sugeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manualizar os processos produtivos, definir o foco operacional, descobrir se o que se faz esta sintonizada com os objetivos da casa = diagnóstico operacional em busca de eficiência institucional.
<p>01.08.09</p>	<p>Carla Alencar</p>	<p>Apresentou um cenário atual nas agências:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A atividade de atendimento nas grandes agências é exaustiva, ocasionando um nível de tensão muito grande. Muitos servidores não querem trabalhar no atendimento; - Sobrecarga de trabalho por insuficiência na quantidade de profissionais; - Esvaziamento de atribuições dos atrativos, ocasionado pela automação dos processos e pelo resgate da responsabilidade de algumas atividades pelo auditor (correção de desvios de função); - Área de atendimento rápido das ARE's com mais profissionais do que a demanda requer.

		<p>Levantou como desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Como trazer auditores para essa área? - Como resgatar o compromisso/interesse das pessoas pela instituição? - Em que administrativos podem ajudar mais? Redesenhar o papel administrativo na instituição. <p>Avaliou o trabalho até agora desenvolvido pela UNIP como de muita importância e revelou a preocupação em não deixá-lo só no discurso, levantando problemas e discutindo soluções.</p> <p>Foram apresentados, a título de esclarecimento, alguns resultados práticos decorrentes do I Encontro de Inovações e Pesquisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agendamento da palestras sobre o Supersimples; - Realização de capacitações no interior do Estado; - Encontro com diretores da instituição para garantir o patrocínio das ações a serem implementadas; - Escuta das pessoas proporcionando envolvimento e comprometimento com o trabalho; - Integração dos e-fiscos Financeiro e Tributário; - Criação do Fórum de Inovação e Pesquisa no Portal ESAFAZ. <p>Como propostas finais da reunião foram elencadas algumas ações a serem desenvolvidas em conjunto com a DAC/SGP/ESAFAZ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participação da SGP/ESAFAZ na reunião dos gerentes das ARES a ser realizado no dia 10.08, com a palestra: Ética e Liderança apresentada por Valdeblan e levantamento junto aos participantes de como trabalhar a situação dos administrativos. Uma das sugestões levantadas seria a de estimular a participação deles como integrantes da rede de multiplicadores da Educação Fiscal, - Realização de reuniões com as equipes das agências, com a participação da SGP e da ESAFAZ/UNIP.
--	--	---

ANEXO 3

Análise comparativa

AMBIENTE EXTERNO

OPORTUNIDADES		AMEAÇAS	
ADMINISTRAÇÃO	ENTREVISTADOS	ADMINISTRAÇÃO	ENTREVISTADOS
Nova gestão alinhada com o Governo Federal;	Não observado	Lentidão no processo de execução fiscal;	Não observado
Volume de investimentos do PAC para PE;	Não observado	Legislação fiscal, federal e estadual, complexas;	Não observado
Maior exigência da sociedade – transparência;	Maior exigência da sociedade – transparência;	Perda de receita decorrente do comércio eletrônico;	Perda de receita decorrente do comércio eletrônico;
Existência de tecnologias para aperfeiçoamento na gestão (E-fisco);	Existência de tecnologias para aperfeiçoamento na gestão (E-fisco);	Pressões do setor privado por benefícios fiscais;	Pressões do setor privado por benefícios fiscais;
Parcerias com órgãos e entidades públicas;	Não observado	Impacto do supersimples na receita do ICMS;	Impacto do supersimples na receita do ICMS;
Implantação de um novo modelo de gestão;	Implantação de um novo modelo de gestão;	Dificuldade do Governo Federal em negociar dívidas	Não observado
Avanços na discussão da reforma tributária;	Avanços na discussão da reforma tributária;	Aumento do VOIP (comunicação telefônica via Internet	Aumento do VOIP (comunicação telefônica via Internet)
Tendência à valorização dos RH-c/novas políticas de gestão de pessoas.	Não observado	Aumento da importação de bens não duráveis oriundos de países asiáticos	Aumento da importação de bens não duráveis oriundos de países asiáticos

AMBIENTE INTERNO

FORÇAS		FRAQUEZAS	
NA CONCEPÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS	NA CONCEPÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	NA VISÃO DOS ENTREVISTADOS
Modelo Gerencial calcado no	Plano estratégico só funciona na	Quantidade de pessoal insuficiente	Só com análise séria e diagnóstico preciso

Planejamento estratégico	construção, no dia-a-dia, não se observa		poderá se dizer que o pessoal é insuficiente
Reestruturação tecnológica da SEFAZ – desenvolvimento de sistemas corporativos	Reestruturação tecnológica da SEFAZ – desenvolvimento de sistemas corporativos	Envolvimento insuficiente do pessoal da casa nas tarefas	Má gestão acarreta o desestímulo dos servidores
Nível técnico do corpo funcional e ações constantes de capacitação	Capacitação restrita aos chefes – acarreta sentimento de abandono e desmotivação	Deficiências do processo de planejamento das demandas	Falta capacitação suficiente para aprendizado do planejamento
Implantação do Programa de desenvolvimento de competências	Ausência de Programa de RH que valorize as competências	Perfil do profissional fazendário não completamente especificado	Muitos auditores desviados de função. Necessário analisar necessidades da área-meio
Implantação do Projeto Qualidade de Vida	Não observado por qualquer entrevistado		
Ampliação da visão de planejamento por parte da SEFAZ	Ausência de planejamento – peça de ficção		

ANEXO 4

PLANO ESTRATÉGICO SEFAZ-PE (RESUMO)

1. IDENTIDADE ORGANIZACIONAL

1.1 NEGÓCIO (Escopo da Atuação)

Provimento e gestão dos recursos financeiros do Estado.

1.2 MISSÃO

Prover e gerir os recursos financeiros necessários à implementação das políticas públicas do Estado.

1.3 VISÃO

Ser reconhecida como uma instituição de excelência na geração e administração dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento econômico e social do Estado e garantidora da justiça e da transparência fiscal.

1.4 VALORES

Compromisso Social – A SEFAZ orientará suas ações no sentido de atender às necessidades de toda a população do Estado.

Equidade – A SEFAZ dispensará a todos os contribuintes, servidores e cidadãos em geral, tratamento equânime, igualitário e imparcial.

Ética – A SEFAZ como instituição e cada um dos seus servidores pautarão seu comportamento segundo os princípios de austeridade, moralidade, proibidade administrativa e respeito às pessoas e instituições públicas ou privadas, observando o sigilo fiscal quanto aos contribuintes e o sigilo funcional quanto aos servidores.

Qualidade – A SEFAZ buscará permanentemente a qualidade dos seus resultados, processos, instrumentos e ambientes de trabalho, a qualidade na prestação de serviços ao cidadão e a qualidade de vida de seus servidores.

Transparência – A SEFAZ tornará públicas, em linguagem acessível ao cidadão comum, todas as suas ações e decisões, bem como as informações sobre receitas e gastos públicos, na máxima extensão permitida por lei.

2. ANÁLISE DO CENÁRIO EXTERNO

2.1 AMBIENTE ECONÔMICO

1. A expectativa para o ano de 2007, considerando a desaceleração da economia nos dois últimos trimestres de 2006, é a de que o crescimento do PIB venha a se situar em torno de 4,1% (Relatório de Mercado do Banco Central de 11/05/2007), maior do que os resultados observados em 2005 (2,9%) e 2006 (3,7%). Espera-se, por outro lado, que essa taxa seja influenciada positivamente pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recém-lançado pelo Governo Federal.
2. Vislumbra-se, ainda, a diminuição das taxas de desemprego, o aumento da massa salarial, a redução da vulnerabilidade externa e a diminuição do “risco Brasil”, acompanhados do aumento dos ingressos líquidos de capital, o que poderá favorecer o aumento da taxa de investimentos.
3. O superávit comercial em 2006 foi de US\$ 46,07 bilhões (Bacen) em que pese o crescimento das importações em face das exportações, estimando-se uma queda em 2007 (US\$ 40,5 bilhões), segundo o referido Relatório de Mercado.
4. A inflação em 2006, medida pelo IPCA ficou em 3,1% (IPEA), estimando-se ligeira elevação em 2007 (3,6%), ainda abaixo da meta do Conselho Monetário Nacional (4,5%).
5. O PIB pernambucano tem no setor serviços a sua maior expressão econômica, 57,4% (2004) de participação no produto, vindo, em seguida, a indústria com 33,1% e a agropecuária com 9,5%. As vocações da economia do estado no setor agropecuário estão representadas pela cana-de-açúcar, fruticultura irrigada, mandioca, avicultura e rebanhos bovino e caprino. No setor industrial, as vocações econômicas do estado estão nos segmentos de produtos alimentares, química, material elétrico e de comunicações, metalurgia e minerais não-metálicos. No setor terciário, as vocações econômicas do Estado estão representadas pelo comércio, informática, turismo e pelos serviços financeiros e de saúde.
6. Inicia-se, no Estado, a execução de grandes projetos de investimentos que beneficiarão as atividades produtivas, a exemplo da Refinaria de Petróleo, Estaleiro de Construção Naval e Complexo Petroquímico (Poliéster e PTA), da ampliação do Pólo de Hemoderivados (Hemobrás), da Transposição do Rio São Francisco e da construção da Transnordestina. Além desses, estão

previstos no PAC investimentos em recursos hídricos e infra-estrutura física e social. Ao todo, deverão ser investidos no Estado recursos federais e privados da ordem de R\$ 20,2 bilhões nos próximos quatro anos.

2.2 AMBIENTE LEGAL

1. Medidas de política tributária da União (desonerações previstas no PAC), com possibilidade de repercussão nas transferências constitucionais aos Estados.
2. Entrada em vigor da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Supersimples), com ganhos e perdas diferenciadas entre os diversos estados.
3. Entrada em vigor da Lei do FUNDEB, alterando a repartição de recursos do antigo FUNDEF e incluindo no sistema a creche e a pré-escola; em consequência, há a possibilidade, face à alta demanda potencial, de insuficiência de recursos para atender plenamente às camadas menos favorecidas, apesar de novas fontes de receita serem previstas.
4. Harmonização, entre os Estados, do entendimento com relação à produção e à interpretação da Legislação Tributária; introdução da reforma fiscal na pauta de reformas do Governo Federal.
5. Redirecionamento da Reforma Administrativa Estadual, a partir da instalação do novo Governo.
6. Intensificação, entre os contribuintes, do uso do instrumento do “planejamento tributário”, visando à redução no pagamento de tributos.

2.3 AMBIENTE POLÍTICO

1. Início do segundo mandato do Presidente Lula e da nova legislatura no Congresso Nacional; formação de um governo de coalizão e recomposição do pacto político, em decorrência das eleições de 2006, refletida no novo Ministério e na renovação das mesas diretoras da Câmara e do Senado.
2. Assunção do novo Governo Estadual, com reorientação das estratégias e prioridades governamentais, segundo o Programa de Governo de Eduardo Campos.

2.4 AMBIENTE SOCIAL

1. Aumento da consciência social em relação a direitos e deveres do cidadão.
2. Aprofundamento da visão crítica da sociedade relativamente à ética pública.
3. Maior cobrança da sociedade no que se refere à melhoria da qualidade de vida e dos serviços públicos e à ampliação dos investimentos sociais em educação, saúde e segurança pública.

4. Articulação das lideranças políticas, econômicas e empresariais, nacionais, regionais e estaduais, no sentido de priorizar o crescimento econômico em 2007.
5. Aumento da visão crítica da sociedade com relação ao papel do Estado (Governo e Administração).
6. Maior exigência do mercado por profissionais cada vez mais qualificados, inclusive no serviço público.
7. Expectativa dos servidores públicos estaduais quanto à reposição salarial, melhores condições de trabalho, benefícios e vantagens.
8. Intensificação dos movimentos sociais visando à erradicação da fome e da miséria no Brasil.
9. Aumento das atividades culturais incentivadas pelo Setor Público.
10. Reação de setores organizados da sociedade quanto ao tamanho da carga tributária.
11. Pressão de todas as camadas sociais por segurança pública, constitucionalmente de responsabilidade dos governos estaduais.
12. Implementação de agenda ambiental em sintonia com a preocupação da sociedade, ampliada em decorrência dos últimos resultados de pesquisas sobre o aquecimento global.

2.5 AMBIENTE TECNOLÓGICO

1. Ampliação dos serviços e informações ao contribuinte e ao cidadão, através da Internet.
2. Aumento do uso, do acesso e da velocidade da comunicação de dados via Internet.
3. Redução da distância tecnológica entre a SEFAZ e o contribuinte.
4. Expectativa de maior agilidade e transparência na troca de informações econômico-fiscais entre os Estados e entre o Fisco e os contribuintes: Sistema Automatizado de Escrita Fiscal (SEF) e futura implantação do SPED, Nota Fiscal Eletrônica e Cadastro Sincronizado.
5. Integração dos sistemas de informações entre as diversas esferas de Governo (Sintegra, Cadastro de Óbitos, Bancos de Preços, Registro de Comércio, Portal Norte/Nordeste e Passe Interestadual).
6. Implicações tributárias decorrentes da ampliação do comércio eletrônico, acarretando perda de receita dos estados consumidores para os estados produtores.
7. Incremento do número de usuários de softwares livres/gratuitos.

3. OPORTUNIDADES E AMEAÇAS

3.1 OPORTUNIDADES PRIORIZADAS

1. Início de uma nova Gestão alinhada política e administrativamente com o Governo Federal.
2. Importância estratégica da SEFAZ nos processos de decisão do Governo.
3. Volume de investimentos destinados a Pernambuco para os próximos quatro anos (R\$ 20,2 bilhões) previsto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e implantação de projetos estruturadores.
4. Maior exigência da sociedade quanto à aplicação dos recursos públicos e à transparência na gestão.
5. Maior visibilidade dos atos de corrupção e improbidade administrativa, favorecendo o seu combate.
6. Existência de recursos e de tecnologias propiciadoras do aperfeiçoamento dos instrumentos de administração tributária, financeira, de planejamento e de gestão.
7. Parcerias entre os diversos órgãos e entidades públicas, visando ao atingimento das metas da SEFAZ (MPPE, PGE, TCE, ANP, ITEP, entre outros).
8. Revitalização do Parque Tecnológico (Parq-Tel).
9. Revisão da política de informática pública do Estado.
9. Implantação de um novo modelo de gestão do Estado, com ênfase em três eixos:
 - o da organização gerencial;
 - o da democratização da relação com os servidores públicos;
 - o do sistema de controle das ações estatais.
10. Estabelecimento de nova Política Tributária que busque a justiça fiscal, contemplando, inclusive, a revisão e reorientação do PRODEPE.
11. Avanços na discussão da Reforma Tributária, com a perspectiva de encaminhamento ao Congresso, pelo Governo Federal, de nova Proposta de Emenda Constitucional no 2º semestre.
12. Tendência à valorização dos RH, decorrente de novas políticas de gestão de pessoas no âmbito das empresas e instituições.

3.2 AMEAÇAS PRIORIZADAS

1. Utilização crescente do planejamento tributário das empresas, visando à elisão de tributos.
2. Lentidão no processo de execução fiscal.
3. Legislações tributárias, financeiras e administrativas, federais e estaduais, desatualizadas e complexas.
4. Insuficiência de recursos para atender às demandas de investimento na Administração Pública.

5. Dificuldades para a punibilidade de agentes infratores que praticam crimes no âmbito da Administração Pública e contra a ordem tributária.
6. Perda de receita dos estados consumidores em decorrência do comércio eletrônico e formas alternativas de venda direta.
7. Pressões do setor privado para manutenção e ampliação de benefícios fiscais e melhores condições no parcelamento de débitos.
8. Aprovação da Lei Geral da Microempresa (Supersimples), com impactos na autonomia dos Estados, na receita do ICMS e nos procedimentos internos da SEFAZ.
9. Implantação do SPED (Sistema Público de Escrituração Digital) – incerteza quanto ao compartilhamento das informações, com acesso direto, por parte dos Estados.
10. Dificuldade do Governo Federal em atender aos Estados quanto à renegociação das dívidas e revisão da atual sistemática de partilha de tributos.
11. Aumento da utilização do VOIP (comunicação telefônica via Internet), resultando em evasão de receita de ICMS sobre Telecomunicações.
12. Eventuais decisões do STF em processos relacionados à tributação do ICMS (energia, valor agregado na substituição tributária), podendo acarretar elevados volumes de restituições e queda na arrecadação futura.
13. Aceleração dos avanços tecnológicos e freqüentes alterações de legislação, impactando a capacidade de resposta da SEFAZ na capacitação de pessoal.
14. Indefinição da Política de Informática no âmbito estadual, com reflexos negativos na atuação da STI, da GPST e da área financeira.
15. Aumento das importações de bens não duráveis oriundos de países asiáticos, reduzindo a competitividade dos produtores nacionais.
16. Deterioração salarial e das condições de trabalho com conseqüente desmotivação dos servidores públicos estaduais.

5.1 FORÇAS PRIORIZADAS

1. Adoção de modelo gerencial calcado em planejamento estratégico (estabelecimento de metas, gerenciamento pelas diretrizes e gerenciamento da rotina) e avaliação de resultados (com a incorporação de indicadores de resultados como instrumentos de avaliação).
2. Conhecimento, pela SEFAZ, de grande parte das potencialidades e problemas estruturais do Estado.
3. Reestruturação tecnológica da SEFAZ, compreendendo o desenvolvimento integrado dos Sistemas Corporativos, contemplando melhorias internas (SEFAZ) nas áreas financeira, administrativa e tributária (E-Fisco).
4. Sistema de remuneração (GRAF) baseado no atingimento de metas e resultados.

5. Potencialidades técnicas do corpo funcional.
6. Implantação do sistema de Educação à Distância, ampliando o atendimento às demandas de capacitação.
7. Início da utilização dos dados *do SEF* coletados para o planejamento das ações fiscais.
8. Disponibilidade de serviços prestados por meio eletrônico para o público interno e externo.
9. Existência e funcionamento da Ouvidoria.
10. Concentração da área tributária no mesmo ambiente físico.
11. Adequação da organizacional da SEFAZ.
12. Normalização das relações da administração com o Sindifisco.

5.2 FRAQUEZAS PRIORIZADAS

1. Questões relativas à Gestão de Pessoas:

- 1.1 Inadequações relativas à quantidade e à distribuição de pessoal nas Unidades. (Falta de definição de políticas de alocação de pessoal).
- 1.2 Deficiências no controle do horário de trabalho em algumas Unidades, bem como ausência de um sistema eficaz de verificação de produtividade adequado a cada área.
- 1.3 Envolvimento insuficiente de servidores (administrativos e GOATE) nos processos da casa.
- 1.4 Ausência de um sistema de recompensas/sanções e de capacitação gerencial.
- 1.5 Insuficiência na capacitação do pessoal de apoio e do GOATE.
- 1.6 Falta de clareza e especificação quanto ao perfil profissional do servidor, necessário à sua área de atuação.
- 1.7 Dificuldade de compor quadro de pessoal estável, especializado em TIC.
- 1.8 Regras da GRAF e da PVR-tarefas incompletas e instrumentos de avaliação de desempenho pouco eficazes.
- 1.9 PCCV necessitando de ajustes.
- 1.10 Não funcionamento (regular) do Comitê de Recursos Humanos.
- 1.11 Mau aproveitamento dos estagiários (direcionamento das atividades; atribuição de tarefas próprias de GOATEs e QAAFs).
- 1.12 Deficiências na atualização em legislação específica para as áreas-fim. (Treinamento em serviço).
- 1.13 Insuficiência do EAD para determinadas capacitações ligadas ao E-Fisco (Postos Fiscais e AREs).
- 1.14 Resistência à mudança de valores e comportamentos (nos novos sistemas).
- 1.15 Sistema de plantões na fiscalização de mercadorias em trânsito.

- 1.16 Dificuldades na movimentação de pessoal das atividades externas para as atividades internas, em decorrência das diferenças salariais.
- 1.17 Falta de um diagnóstico do Clima Organizacional (exigência da Lei Complementar nº 49/03).

2. Questões relativas à área de TIC

- 2.1 Ausência de processo de discussão e decisão sobre os problemas pendentes do SEF e indefinição quanto à sua evolução e consolidação.
- 2.2 Falta de suporte, insuficiência e obsolescência de equipamentos e problemas de comunicação nas áreas operacionais.
- 2.3 Indecisão quanto à utilização de softwares de usuário.
- 2.4 Falta de conhecimento da Política e das regras de utilização de TI por parte do corpo funcional.

3. Questões relativas à área de Legislação:

- 3.1 Ausência de dispositivo organizacional que propicie o aprofundamento nos estudos sobre as diversas teses jurídicas, bem como sobre as recentes alterações na legislação.
- 3.2 Legislações das áreas de pessoal e financeira defasadas e não regulamentadas.
- 3.3 Insuficiência de RH na área de apoio jurídico na SAFI e falta de estrutura e RH na SETE.
- 3.4 Inadequação (necessidade de ajuste) do PAT e da Lei de penalidades ao SEF.
- 3.5 Insuficiência de integração entre as áreas nas decisões quanto a procedimentos na Administração Tributária.
- 3.6 Falta de planejamento para a elaboração da legislação, que contemple todo o conjunto normativo, decorrente das urgências das demandas.

4. Outras Questões:

- 4.1 Falhas de comunicação e integração inter e intra-áreas da SEFAZ.
- 4.2 Ausência e/ou não-uniformização de procedimentos.
- 4.3 Deficiência no planejamento das demandas das áreas fins e do correspondente atendimento pela área meio.
- 4.4 Falta de avaliação regular e aperfeiçoamento contínuo dos Modelos de Ação Fiscal e de Controle Interno.
- 4.5 Falta de autonomia no controle do IPVA pela SEFAZ (dependência do DETRAN).

- 4.6 Falta de integração da SEFAZ com os cartórios, com relação à cobrança do ICD.
- 4.7 Insuficiência de infra-estrutura física adequada à atuação fiscal (PFs).
- 4.8 Falta de acompanhamento dos benefícios fiscais.
- 4.9 Fragilidade no modelo de previsão da arrecadação.
- 4.10 Necessidade de maior integração entre as áreas formuladoras de legislação, áreas operacionais e área meio, com vistas às questões da exequibilidade, do respaldo à ação fiscal, dos efeitos no Contencioso e nas repercussões no custeio.
- 4.11 Falta de visibilidade do trabalho positivo da Sefaz na imprensa.

