

Cadernos de Finanças Públicas

Número 8

Dezembro 2007

ISSN 1806-8944

Cad. Fin. Públ.	Brasília	n. 8	p. 5 - 179	dez. 2007
-----------------	----------	------	------------	-----------

GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA FAZENDA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Diretor-Geral da Esaf
Mauro Sérgio Bogéa Soares

Diretora-Geral-Adjunta
Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo

Diretor-Geral-Adjunto
Carmélio Mantuano de Paiva

Diretor de Educação
Bento André de Oliveira

Cadernos de finanças públicas / Escola de Administração
Fazendária.– n. 8 (dez. 2007).– Brasília : ESAF, 2000-

Anual

ISSN 1806-8944

1. FINANÇAS PÚBLICAS - Periódicos. I. Escola de
Administração Fazendária.

CDD 336.005

Editor Científico
Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo

Editor Científico Adjunto
João Francisco Alves Veloso

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF

Estrada para Unaí, Km 4 BR 251 - CEP: 71.686-900

Fone: (61) 3412-6058 / 3412-6273

Fax: (61) 3412-6293

SUMÁRIO

- 1 **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos 5**
gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro
Cristiano Aguiar Lopes

- 2 **O federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da integração..... 41**
econômica internacional
Luiz Dias Martins Filho

- 3 **A interdependência fiscal-monetária : uma análise da 101**
importância da suavização da taxa de juros e do gerenciamento
da dívida pública sobre o equilíbrio fiscal
Helder Ferreira de Mendonça
Manoel Carlos de Castro Pires

- 4 **Planejamento governamental e coordenação..... 123**
interorganizacional – um espaço para aplicação de
organizações virtuais no setor público?
Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro

Cristiano Aguiar Lopes

Consultor Legislativo / Câmara dos Deputados
Mestre Comunicação / UnB

Resumo

Este artigo analisa os impactos da promoção da transparência governamental na administração pública, sob os pontos de vista político e econômico. Aborda questões como a relação entre informação e interesse público e a importância da transparência para a promoção da accountability. Apresenta evidências econômicas da importância do acesso à informação pública para a melhoria das alocações de verbas públicas, para o combate à corrupção e para a avaliação das políticas públicas. Dedicada, também, atenção ao uso das Tecnologias da Informação e Comunicação para a promoção da transparência governamental, com ênfase no governo eletrônico e nas desigualdades ainda existentes no acesso a tais tecnologias no País. O trabalho também resume o panorama legal e institucional brasileiro referente ao acesso à informação pública. Com base na revisão da literatura e nas evidências empíricas apresentadas, conclui que a promoção da transparência governamental é condição necessária à modernização dos mecanismos de gestão governamental e à promoção de melhoria na qualidade dos gastos públicos.

Palavras-chave

Acesso à informação pública ; Transparência governamental ; Tecnologias da informação e comunicação ; Governo eletrônico.

Access to public information for the improvement of the quality of the public spenditure : literature, empiric evidence and the Brazilian case

Abstract

This article presents an analysis of the impact of government transparency in public administration indicators, both in political and economic senses. It discusses questions such as the relationship between information and public interest and the importance

of transparency policies for the promotion of accountability. The article also provides economic evidence to the importance of access to public information in the promotion of better government allocations, in the fight against corruption and in the assessment of public policies. The article also deals with questions related to the use of Information and Communication Technologies in the provision of public information, with emphasis in E-government and in the digital divide. A summary of legal and institutional issues related to access to public information in Brazil is also provided. Based on the literature available and on empirical evidence, it concludes that the promotion of governmental transparency is a necessary condition to modernize the State and to promote better government allocations.

Keywords

Access to public information ; Governmental transparency ; Information and communication technologies ; Electronic government.

1 INTRODUÇÃO

A melhoria da qualidade dos gastos públicos é um tema cuja importância vem crescendo ao longo do tempo, principalmente a partir do início dos anos 80. Ainda que as abordagens sejam diversas e as teorias sobre a maneira correta para se gerir o Estado sejam múltiplas, uma preocupação que perpassa praticamente todo o pensamento teórico acerca da administração pública é a melhoria da governança – aqui entendida como a capacidade de um governo de elaborar e de implementar políticas públicas. Não há como discutir adequadamente os mecanismos para o aprimoramento da governança sem se analisar com profundidade as estratégias de alocação de verbas públicas e a qualidade dos gastos governamentais.

Em todo o mundo, a discussão sobre esses temas tem ressaltado alguns pontos primordiais, espécies de condições indispensáveis que todo governo deve ter para promover melhora da qualidade de seus gastos. Questões como aumento da eficácia, melhoria dos mecanismos de avaliação, gestão do conhecimento, aumento da *accountability*, entre outras, são mais e mais debatidas. O intuito primordial é construir um Estado que gaste melhor, trazendo, assim, maior benefício social com o investimento dos recursos obtidos por meio dos impostos pagos pelo cidadão.

Um tema transversal a todas essas abordagens, tanto do ponto de vista econômico quanto do político, é o acesso público à informação. Apesar de tal acesso ser exaltado em diversos países como algo de suma importância, como um direito inalienável do cidadão, entendemos que, ainda que esse acesso seja de fato primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, a importância da informação pública é, na verdade, instrumental. Os ganhos advindos de políticas de transparência governamental, portanto, não se encerram em si mesmos, mas estão, sim, nos resultados trazidos por esse tipo de política para todo o arranjo institucional da administração pública. Por conseguinte, ao analisarmos as ações que visam à promoção do acesso à informação pública, a abordagem mais apropriada é aquela que a avalia como ferramenta e que, desse modo, centra suas atenções nos ganhos políticos e econômicos advindos da adoção de políticas mais transparentes na administração pública. É exatamente essa a abordagem aqui adotada, ao privilegiarmos uma revisão da literatura sobre o assunto que abraça tal aspecto instrumental como guia de investigação, bem como dados atinentes à realidade brasileira sobre o tema.

2 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA

2.1 INTERESSE PÚBLICO

Em ambientes democráticos, há quase um consenso de que um governo, seja qual for sua vertente política e ideológica, deve ter o interesse público como motivador primordial. Variam as estratégias para se alcançar esse objetivo, é verdade, mas não há como discordar da tese de que governar em uma democracia é governar para o interesse da coletividade – do contrário, teríamos de alterar o próprio nome “democracia”. Assim, a exemplo de Dahl (1996), adotamos um conceito de democracia como efetivação da soberania popular e da igualdade política.

Porém, não há como cumprir essa missão sem pensar em formas de se garantir a busca pelo bem coletivo, por meio de mecanismos de controle democrático. Sem esses mecanismos, a tendência à transgressão da regra do interesse público é grande, abrindo-se a possibilidade de domínio do interesse privado sobre o público, de disseminação do casuísmo, do clientelismo e, em última instância, do próprio desmoronamento da democracia.

Contudo, o que denominamos com apenas duas palavras simples – interesse público – necessitaria de milhares delas para ser definido com exatidão. Além disso, governar é

uma atividade complexa, muitas vezes até mesmo caótica. Governar é avaliar, analisar, debater e optar entre possibilidades quase infinitas de ações que, normalmente, trazem benefícios para alguns e malefícios para outros. Portanto, governar – mais do que isso, governar tendo em vista o interesse público – não é nada simples. Com raras exceções, o administrador público se vê diante de múltiplas alternativas, com os mais variados resultados possíveis. Quando existem diversas alternativas de políticas públicas, com os mais diversos impactos, além de vários grupos de pressão em atuação, isso significa necessariamente que diversos *trade-offs* são possíveis – ou seja, há diversos beneficiados e também possíveis prejudicados pela implementação de determinada possibilidade de política pública em detrimento de outra.

Em uma realidade tão conturbada, na qual os conflitos de interesse atingem extremos, como garantir que o interesse público seja preservado? Como comprovar que, diante de diversas possibilidades de atuação, o administrador público utilizou seu poder não para escolher uma alternativa que beneficie ele próprio ou um determinado grupo com o qual tem mais afinidade e sim a coletividade, após um criterioso processo de avaliação dos *trade-offs* possíveis? Feliz seria quem tivesse a resposta definitiva para essa pergunta. Essa é provavelmente a questão fundamental para a consolidação da democracia. Mas, quando trocamos a pergunta e questionamos quais são os meios para se impedir a preservação do interesse público, as respostas são bem mais simples e passam, necessariamente, pelo afastamento do *dêmos* da *kratía*.

2.2 INFORMAÇÃO E INTERESSE PÚBLICO

Um dos métodos mais eficazes para se garantir essa separação entre *dêmos* e *kratía*, ou entre o povo e o governo, portanto, é o uso da informação – ou melhor, da negação de informação. Conta-se que, certa vez, um jornalista do *The New York Times* declarou que “quando algo importante acontece, o silêncio é uma mentira”. Podemos acrescentar que, quando esse “algo importante” é uma informação que deveria ser de acesso público, o silêncio é uma arma de poder daquele que omite o dado. Em outras palavras, transparência e acesso à informação pública, por si sós, não garantem o correto funcionamento da máquina pública, mas sem eles é impossível garantir que tal atividade ocorra sequer de maneira razoável (VALENTE, 2004).

De fato, no trato da coisa pública, existe notável assimetria de informação entre o agente – entendido como aquele que planeja e executa determinada política pública – e o principal, ou seja, o cidadão em nome do qual o agente trabalha. A teoria da regulação define essa assimetria como “a diferença acerca do conhecimento das forças de mercado entre o ente regulado e o órgão regulador”. Feitas as necessárias adaptações, podemos dizer que, na administração pública, a assimetria de informação é “a diferença de conhecimento das ações governamentais entre os agentes do Estado e a população”, que precisa ser progressivamente superada para poder tornar visível o que está oculto nas ações governamentais (SANCHEZ, 2003).

Stiglitz (2002) também dá especial atenção à questão da assimetria de informação

entre “aqueles que governam e aqueles a quem o governo deve servir”. O Prêmio Nobel de 2001, ganho por ele em conjunto com George Akerlof e Michael Spencer, retratou precisamente o estudo do tema “assimetria de informação” e suas implicações econômicas na vertente corporativa – mais especificamente, a assimetria existente entre os controladores de companhias de capital aberto e seus acionistas. Com base nesses estudos e em outras pesquisas sobre o assunto, ele chegou à conclusão de que boa parte do que vale para o mundo corporativo vale também para as relações políticas:

Assim como as assimetrias de informação dão aos controladores o poder de perseguir objetivos que são mais de seu próprio interesse do que dos acionistas, o mesmo ocorre com as autoridades públicas tomadoras de decisões, que podem impor políticas que são mais de seu interesse do que dos cidadãos.¹ (STIGLITZ, 2002, p. 27-28).

Mas como pode esse principal saber que o agente está de fato agindo com o interesse daquele, e não deste, em mente? Como garantir que a alocação dos recursos públicos se deu realmente com vistas a alcançar interesses difusos, e não particulares? Entre outras maneiras, dotando a sociedade de acesso à informação pública que motivou aquele ato, de modo que ela possa saber quais foram as premissas adotadas para a elaboração e para a implementação da política pública que agora a atinge. Faz-se indispensável combater essa natural assimetria de informação entre os agentes do Estado e o restante da população. De fato, em sociedades nas quais essa assimetria de informação é mais intensa – ou seja, naquelas em que existe, entre outras disfunções, pouca transparência na administração pública –, abusos, compadrios, clientelismos e todo tipo de corrupção são mais comuns, resultando na utilização de bens públicos em benefício de uma minoria. Diversos estudos demonstram que, nos países em que há menos transparência governamental, os indicadores de corrupção costumam ser consideravelmente mais altos, conforme figuras 1 e 2 (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005). Já naqueles em que essa assimetria de informação é menor, os casos de corrupção são bem mais raros. Isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitam a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo de abusos que podem ser cometidos (STIGLITZ, 2002).

2.3 TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

Exatamente devido aos efeitos nefastos que a assimetria de informação entre agentes do Estado e população pode causar, modernamente se entende que deve haver grande estímulo para que se promova maior transparência do setor público – ainda que a prática, muitas vezes, teime em contrariar essa premissa. Entendemos que é necessário não apenas prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública.

¹ Tradução do autor do original em inglês.

De acordo com o manual da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas, os cidadãos devem ser considerados parceiros que “assumam um papel na formulação de políticas” (OCDE, 2002, p. 22). Portanto, no lugar de uma relação meramente unidirecional, na qual o governo provê o cidadão com as informações que julga pertinentes utilizando apresentação e edição que entende adequadas, a teoria política contemporânea entende que o envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas deve ser uma relação bidirecional, baseada no princípio da parceria. Tal prática, aliada à melhora da transparência governamental, tende a reduzir de maneira considerável a assimetria de informação e, conseqüentemente, os abusos cometidos por autoridades governamentais.

Com o amadurecimento das instituições democráticas, há natural aumento dos canais de articulação e de agregação de interesses, aumento esse que deve ser incentivado em grande medida. Em uma democracia verdadeira e consolidada, deve existir livre fluxo de idéias, com grupos que debatam pontos de vista, para que, assim, possam agir em plenitude, de acordo com sua capacidade de convencimento e de construção de consensos, enfim, em conformidade com sua habilidade para a conquista da hegemonia. Portanto, o cidadão, mais do que um simples “confirmador” da democracia por meio do único instrumento do voto, deve ter todos os mecanismos necessários para agir como membro de grupos de interesses, para que possa exercer de fato a tão propalada “cidadania” em um ambiente de efetiva poliarquia (CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002).

Mais uma vez, há que se ressaltar a similaridade entre tais discussões e aquelas propostas por Robert Dahl. Para ele, a poliarquia é exatamente um estágio para se alcançar a democracia em larga escala. Tal democracia se distinguiria por duas características primordiais: ampliar a cidadania a uma porção significativa da população adulta; e incluir, entre os direitos da cidadania, a possibilidade de realizar oposição ao governo e de influenciar o planejamento e a implementação de políticas públicas (DAHL, 1996). Como se pode constatar, há, no pensamento de Dahl, alguns dos elementos essenciais da teoria do cidadão como ator de grupos de interesse poliárquicos. Para o autor, entre outras instituições e processos necessários à implementação dessa poliarquia, uma das mais importantes é justamente a variedade de fontes de informação – com destaque para a liberdade de expressão e para o acesso à informação pública. Essa última, segundo Dahl, só pode ser garantida sob proteção legal. De fato, mesmo as teorias elitistas sobre democracia, tais como as de Schumpeter (1976), admitem que nenhum regime que se baseie na legitimação pela maioria tem como escapar da obrigatoriedade de apresentação das decisões governamentais à opinião pública para garantir essa legitimação.

Portanto, deve-se ressaltar que, contrariando-se o que era dominante no pensamento da administração pública até algum tempo atrás, “acesso à informação pública” não é simplesmente o provimento de informações acerca do funcionamento do governo à população. É bem mais que isso: políticas que tenham o objetivo de promover

acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa (STURGES, 2004).

Mostram a teoria e a prática que o acesso à informação pública, nessa acepção, é essencial para o “empoderamento” (do Inglês *empowerment*) dos grupos sociais no processo de elaboração e de implementação de políticas públicas. Trata-se de um paradigma não tão novo assim. Ainda no início do século XIX, cientistas políticos já afirmavam que somente um cidadão bem informado pode participar ativamente do cenário político de uma nação, exercendo papel essencial de vigilância e de correção da atividade estatal. É isso o que está nas palavras de James Madison em carta enviada em 4 de agosto de 1822 a W. T. Barry, na qual diz que:

[...] aquele que pretende governar a si próprio deve estar munido com o poder que o conhecimento dá. Um governo popular sem informação pública ou sem os meios para provê-la não é nada mais que o prólogo de uma farsa, de uma tragédia, ou talvez os dois.² (MADISON, 1999, p. 792).

Como pano de fundo do pensamento de Madison, estava a idéia de Montesquieu de que o poder corrompe e se transforma em tirania se não for controlado. Portanto, uma questão central é como prevenir que abusos sejam cometidos pelo governo, tornando possível, assim, que os direitos dos cidadãos sejam garantidos. (PIOTROWSKI e ROSENBLOOM, 2002).

2.4 TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Há que se ressaltar também o papel de promoção da *accountability* gerado por políticas que incentivem a transparência governamental. Como esse é um termo polissêmico e não traduzível para o Português, aqui usaremos o termo original *accountability*, na acepção de princípio segundo o qual indivíduos, organizações e comunidades são responsáveis por suas ações e podem ter que prestar contas de seus atos à sociedade. O termo envolve, portanto, responsabilidade política; necessidade de prestação de contas; mecanismos de controle e responsabilização; e transparência administrativa. De fato, há três características essenciais para que a *accountability* esteja efetivamente presente em uma sociedade: competição do sistema político; existência de mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes níveis de governo; e o foco principal deste trabalho: transparência em todo o sistema (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Tal transparência existe em níveis adequados somente se houver intenso trabalho do governo para facilitar o acesso à informação pública. Ainda que tal acesso também dependa fortemente da existência de liberdade de imprensa e de liberdade de

² Tradução do autor do original em inglês.

expressão, que dão visibilidade às informações acerca do funcionamento do Estado e possibilitam que elas sejam difundidas na sociedade, é fato que, sem uma política oficial de oferta de informações públicas, dificilmente a imprensa e a sociedade conseguirão cumprir seu papel de vigilância. Portanto, uma efetiva accountability dos gestores públicos só é possível se houver disponibilidade de dados que possam ser analisados – de modo que a sociedade tenha uma base de informações suficiente para avaliar, com propriedade, as atividades dos agentes públicos – e, em caso de desvio, se houver a posse das informações necessárias para eventual punição daqueles que não tenham agido em conformidade com o interesse público.

Mas não se trata apenas de argumentos políticos. No aspecto econômico, há evidências de que governos mais transparentes funcionam melhor e são mais eficientes. Portanto, permitir o acesso público à informação é uma ferramenta para se garantir o objetivo de ter um Estado que funciona melhor e com menos dispêndio de recursos. Informação publicamente debatida é, em tese, informação de melhor qualidade. Essa informação, quando utilizada para a vigilância das ações estatais, pode resultar em alocações mais honestas e inteligentes, redundando obviamente em maior eficácia das políticas públicas e do dispêndio governamental (STIGLITZ, 2002). De fato, entendemos que a disponibilidade de informação, aliada à possibilidade de realizar ações corretivas, é essencial para se garantir mais eficiência e eficácia às políticas públicas, tornando, assim, os dispêndios públicos mais efetivos (SANCHEZ, 2003).

3 INFORMAÇÃO PÚBLICA E QUALIDADE DA ALOCAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS

3.1 DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM

Tendo como premissa a comprovação da importância do livre acesso à informação pública para a promoção de um ambiente efetivamente democrático, resta ainda uma questão, de cunho mais econômico, suscitada anteriormente e que trata de tema igualmente importante: governos mais transparentes de fato gastam melhor? Eis, na verdade, a questão central e de maior importância no escopo deste artigo. A literatura hoje existente comprova que a qualidade dos gastos públicos está intimamente relacionada ao nível de maturidade das instituições. Portanto, outra premissa básica é a de que o arranjo institucional de determinado país afeta diretamente sua atividade estatal, suas alocações de recursos públicos e a qualidade de seu gasto governamental (CAMPOS e PRADHAN, 1996).

Resta-nos, então, melhorar nossa hipótese inicial para tornar nossos questionamentos mais amplos: há, de fato, evidências empíricas suficientes que comprovem que investimentos na promoção da transparência das ações governamentais resultam em ganhos efetivos de eficiência em alocações? Mais que isso: esses ganhos são suficientemente vultosos a ponto de justificar o dispêndio necessário para a construção de políticas públicas para a promoção da transparência plena?

Antes de tudo, é preciso deixar clara uma idéia essencial para a teoria da informação moderna, algo muito em voga na sociedade contemporânea: a informação é um bem público. Aqui, não falamos apenas da informação pública – também no estrito mercado de troca de bens e serviços, ao contrário do que preconiza a teoria tradicional ou pré-informacional, o preço de determinado produto não pode traduzir nesse frio número todas as informações relevantes sobre o produto. De fato, na Sociedade da Informação, o preço tem sido apenas um dos diversos tipos de informações consideradas relevantes para o estabelecimento de trocas. Uma pesquisa realizada por Morgan e Sefton (2001), por exemplo, chegou à conclusão de que falhas no fluxo de informação geram impactos negativos na competição, tornando os preços dos produtos mais altos para todos os consumidores. Portanto, para os autores, o estabelecimento de mecanismos que possam levar mais informações sobre produtos comercializados ao cidadão traz mais competição, influenciando, inclusive, no preço. Eis um caso, portanto, em que a teoria da informação econômica demonstra que o preço em si não basta, já que reflete toda uma estrutura de fluxo de informações a ele subjacente.

Deixemos as questões sobre o mercado privado de lado e nos centremos na informação exclusivamente pública, entendida como aquela produzida em razão das atividades do governo. Ora, se a informação é um bem público, há um papel do governo muito importante para sua provisão, a exemplo do que ocorre com os demais bens públicos. Do mesmo modo, o acesso à informação pública não é um bem em si mesmo, não é exatamente um daqueles “direitos inatos”. É fato que, em sociedades democráticas, deve existir um direito básico de acesso à informação, de expressão e de conhecimento das atividades governamentais – portanto, há claro incentivo à promoção da transparência e da abertura nos governos de Estados democráticos. Mas, na verdade, esse acesso é um direito historicamente construído, em grande parte instrumental, garantidor de outros direitos também fundamentais. Em sociedades democráticas e na atual Sociedade da Informação, esse direito ganha ainda mais importância, já que a informação cresce como requisito indispensável para a plena vivência do cidadão na comunidade.

Portanto, pode-se chegar à conclusão de que o acesso à informação pública é um direito – de terceira geração para alguns, de quarta para outros –, mas Direito Social confirmado, líquido e certo. Inclui-se entre aqueles direitos difusos, cujos titulares são dificilmente individualizáveis justamente porque todos, sem distinção, são seus beneficiários. Além disso, trata-se de um direito historicamente construído e reforçado conforme aumenta a importância do acesso à informação pública para o pleno exercício da cidadania. Ora, estamos a ver, assim, o surgimento de uma nova sociedade, na qual a informação e sua disseminação são insumos fundamentais para o funcionamento do corpo social – a tão propalada Sociedade da Informação. Nada mais natural, portanto, do que o direito de acesso à informação pública crescer na mesma proporção.

Estamos, assim, em consonância com o pensamento de Norberto Bobbio, para

quem o elenco dos direitos dos homens:

[...] se modificou e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes de poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. (BOBBIO, 1992, p. 18 e 19).

Entendemos, a exemplo de Bobbio, que um direito está visceralmente ligado à noção de necessidade – novas condições históricas criam realidades nas quais existem novas necessidades sociais, e o atendimento a essas necessidades se constitui em um direito essencial para a sobrevivência dessa nova constituição histórica.

3.2 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO

Quando falamos em transparência governamental – ainda que esteja surgindo essa nova mentalidade segundo a qual o acesso à informação pública é um Direito Social –, uma idéia bem mais antiga vem à mente: a importância da transparência para o combate à corrupção. De fato, a vertente mais antiga e conhecida da promoção do acesso à informação pública com vistas à melhor alocação dos recursos públicos é justamente aquela ligada aos programas de combate à corrupção. Igualmente, todas as evidências mostram que a corrupção traz impactos negativos a importantes indicadores econômicos. Ela reduz o crescimento devido à diminuição dos investimentos privados (MAURO, 1995; BURKI e PERRY, 1998). Também reduz a renda *per capita*, aumenta a mortalidade infantil, além de impactar negativamente os indicadores de saúde, de educação, de produtividade etc. (BAI e WEI, 2000; KAUFMANN e ZOIDO-LOBATÓN, 1999).

Em verdade, todos esses indicadores são apenas resultados de uma chaga trazida pela corrupção: a “doença” que ela cria na economia por causar a diminuição da eficiência da alocação de verbas públicas. Como era de se esperar, mecanismos políticos que aumentam o nível de *accountability*, seja por incentivos à punição de corruptos, seja por meio do aumento da transparência governamental, tendem a reduzir a incidência da corrupção (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Devido a essa percepção de que a corrupção é um poderoso desestímulo ao desenvolvimento, seu combate é um tema que jamais perde a atualidade, principalmente em países nos quais temos instituições públicas fracas, tradição democrática em formação, poucos mecanismos de controle da atividade governamental, bem como ambientes políticos ainda em conturbado período de formação de forças políticas democráticas – em suma, ambientes propícios à existência de comportamentos pouco éticos por parte dos governantes. Note-se, portanto, que a corrupção, ao contrário do que indica o senso comum, não nasce primordialmente da falha de caráter de agentes individuais e sim de todo um arranjo político propício à sua sobrevivência – visão bastante recente na Ciência Política, com início detectável apenas em meados da década de 60 (SEFTON, 2004). Portanto, a demonstração de que a promoção da

transparência governamental diminui a incidência de corrupção, trazendo, assim, maior efetividade na alocação das verbas públicas, faz com que esse seja um assunto que ganhe relevância nas discussões acerca das boas práticas de governo, na medida em que afeta um elemento do arranjo político que está no cerne da existência da corrupção: a falta de transparência.

A literatura sobre o assunto tem demonstrado que, além da força das instituições, os regimes de governo, a estabilidade política, a liberdade de imprensa e o acesso à informação pública são importantes fatores a serem analisados sempre que se quer investigar o grau de corrupção existente em determinada sociedade (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005). Esse último fator vem ganhando destaque nos últimos anos devido à demonstração de que, ao contrário do que se pensava, a transparência é uma característica tão fundamental quanto o amadurecimento das instituições nas estratégias de combate à corrupção. Além disso, também em contradição com a tradição dominante durante boa parte do século XX, tem sido comprovado que os mecanismos de transparência não são meros resultados do amadurecimento das instituições. Pelo contrário, muitas vezes o que ocorre é justamente o oposto: o amadurecimento das instituições é ocasionado, entre diversos fatores, pelo sucesso de políticas de promoção de transparência. Prova disso é que boa parte da literatura recente tem demonstrado que a corrupção surge, principalmente, devido à existência de falhas nos mecanismos de controle e de monitoramento surgidas em razão de problemas no fluxo de informações e da existência de assimetrias de informação entre governantes e governados (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Uma boa medida da crescente importância da promoção de transparência governamental como instrumento de combate à corrupção pode ser encontrada nos documentos produzidos por organizações internacionais de fomento. Nesses documentos, é possível detectar a importância cada vez maior conferida à promoção do acesso à informação pública como condição *sine qua non* para a melhora da alocação das verbas emprestadas por tais entidades, principalmente a países em desenvolvimento. Aspectos importantes, fundamentais para que tais organismos passassem a cobrar maior transparência dos governos beneficiados por linhas de créditos, foram o fim da Guerra Fria no fim dos anos 80 e início dos anos 90, o colapso de economias centralizadas e a vinda da “terceira onda” de democratização nos países em desenvolvimento (MARQUETTE, 2001).

Pode-se notar em tais documentos um resgate da concepção kantiana apresentada por Bobbio, segundo a qual toda ação que não for suscetível de se tornar pública deve ser considerada injusta. Todo ato realizado em segredo, portanto, teria em si o germe da ilegalidade e seria, por conseguinte, injusto. Se, em caso oposto, tais atos fossem praticados publicamente, causariam reação da sociedade para impedir que fossem realizados. Conclui-se que um ato de corrupção só pode ocorrer quando se faz por meio da esfera do secreto – do contrário, encontra grandes dificuldades para se corporificar sem questionamento. Assim sendo, o direito à informação é um importante suporte da disputa entre o poder visível e o invisível, necessário

para oferecer as ferramentas legais para se preservar a visibilidade do poder e, conseqüentemente, a vigilância pública (VALENTE, 2004).

Em meados dos anos 90, a promoção da transparência pública para combater a corrupção tornou-se prioritária. O Banco Mundial, por exemplo, em sua reunião anual de 1996, dedicou boa parte de seus esforços no debate do tema “o câncer da corrupção”. No mesmo ano, o então presidente do banco, James Wolfensohn, promoveu uma apresentação da organização não-governamental Transparência Internacional a todos os vice-presidentes da entidade. Essa iniciativa resultou na criação de um plano de combate à corrupção que culminou na publicação, em 1997, do livro *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank* (Ajudando os países a combater a corrupção: o papel do Banco Mundial).³ O livro traça algumas diretrizes fundamentais para os países que desejam promover efetivo combate à corrupção, que incluem: políticas de *accountability*; fortalecimento da sociedade civil, da mídia e das instituições governamentais; reforma do ambiente legal; e investimentos em transparência.

No Brasil, podemos detectar boa parte das condições que fazem do país um ambiente propício à corrupção: tradição democrática em formação, poucos mecanismos de controle da atividade governamental, poucas políticas de *accountability* e poucas iniciativas de promoção do acesso à informação pública. Aliada a essa instabilidade, não há como deixar de citar também a existência de uma percepção hegemônica de que a corrupção é um fenômeno generalizado e dominante, o que torna o tema “transparência” ainda mais importante. Além disso, na atual conjuntura, não apenas no âmbito nacional mas em todo o mundo, bastante marcado por condicionamentos políticos de resgate da ética e de exigências de boa governança, o combate à corrupção tem se mostrado como prioridade absoluta na agenda pública de grande parte dos países – o que, cada vez mais, torna o tema “acesso à informação pública” central no desenvolvimento da boa governança.

De fato, o Indicador de Percepção da Corrupção (IPC) – classificação elaborada a partir de uma meta-análise publicada pela organização não-governamental Transparência Internacional – confirma que, realmente, existe ambiente bastante propício à corrupção no Brasil. De acordo com o *Transparency International Corruption Perceptions Index 2005*⁴, o IPC do Brasil é de 3.7, em uma escala que vai de 0 (mais corrupto) até 10 (menos corrupto).

3 Tradução do autor.

4 Documento publicado pela *Transparency International Secretariat*. Disponível em: <http://www.transparencia.org.br/docs/press-CPI2005-eng.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2007.

QUADRO 1 – ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO 2005

Ranking	País	IPC	Ranking	País	IPC
1º	Islândia	9.7	...	...	...
2º	Finlândia	9.6	21º	Chile	7.3
3º	Nova Zelândia	9.6	...	...	...
4º	Dinamarca	9.5	63º	Brasil	3.7
5º	Cingapura	9.4	64º	Jamaica	3.6
6º	Suécia	9.2	65º	Gana	3.5
7º	Suíça	9.1	...	...	...
8º	Noruega	8.9	158º	Bangladesh	1.7
9º	Austrália	8.8	159º	Chade	1.7

Fonte: *Transparency International Corruption Perceptions Index 2005*.

Os indicadores do IPC demonstram que o País ainda precisa evoluir bastante em seu arranjo institucional para promover efetivo combate à corrupção. Ao cruzarmos os dados do IPC com os do *E-Government Readiness Rankings* (ver quadro 2), índice elaborado pela Organização das Nações Unidas que indica o grau de investimento dos governos em suas políticas de governo eletrônico, podemos chegar a pelo menos três conclusões bastante significativas. A primeira delas: a partir de meados da década de 90, com grande impulso a partir da virada do século, os investimentos em políticas de acesso à informação pública nos países nos quais esse acesso já estava mais bem estruturado passaram a ser canalizados principalmente para as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), com destaque para a Internet. A segunda conclusão: há correlação bastante intensa entre os dados do *E-government Readiness Rankings* e os do IPC, ainda que fatores de desenvolvimento tecnológico influenciem aquele primeiro indicador, o que nos leva a crer que existe relação entre investimentos em transparência e índices de percepção de corrupção. A conclusão final: o Brasil é uma das poucas exceções nessa correlação, pois, apesar de estar na 63ª posição no ranking do IPC, é o 35º no *E-government Readiness Rankings*, o que também nos leva a crer que melhoras na percepção da corrupção advindas dos investimentos em governo eletrônico poderão ser detectadas nas próximas pesquisas.

QUADRO 2 – CORRELAÇÃO ENTRE O ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO 2005* E O E-GOVERNMENT READINESS RANKINGS 2005**

País	<i>E-government Ranking</i>	<i>Ranking IPC</i>		País	<i>E-government Ranking</i>	<i>Ranking IPC</i>
Islândia	15°	1°		...		...
Finlândia	9°	2°		Chile	22°	21°
Nova Zelândia	13°	3°		...		...
Dinamarca	2°	4°		Brasil	33°	63°
Cingapura	7°	5°		Jamaica	59°	64°
Suécia	3°	6°		Gana	133°	65°
Suíça	17°	7°		...		...
Noruega	10°	8°		Bangladesh	162°	158°
Austrália	6°	9°		Chade	169°	159°

*Fonte: *Transparency International Corruption Perceptions Index 2005*.

** Fonte: *UN Global E-Government Readiness Report 2005*.

Vale ressaltar que os países atualmente líderes em iniciativas de governo eletrônico são, em sua maioria, exatamente os mesmos que foram precursores da implantação de leis sobre o acesso à informação pública. Todos os 20 países mais bem colocados no *E-government Readiness Rankings* estão na lista dos pouco mais de 40 países que contam com leis que garantem amplo acesso à informação pública (ver figura 1). Dentre esses países, destacam-se no ranking justamente aqueles que têm tradição de acesso à informação pública já há muito consolidada: é o caso da Suécia, que aprovou sua lei em 1766, e da Finlândia, Dinamarca, Noruega, Nova Zelândia, Austrália, Holanda, Estados Unidos, Canadá e Luxemburgo, que implementaram leis de acesso à informação pública entre 1951 e 1982. Portanto, o *E-government Readiness Rankings* se mostra também um excelente indicador do nível de transparência dos governos, além de ressaltar a importância de se estudar a utilização das TICs para a provisão de acesso à informação pública. Na seção 4 deste trabalho, aprofundaremos o estudo desse tema.

3.3 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E ALOCAÇÕES DE VERBAS

Superado o tema corrupção, é possível notar também, principalmente nos últimos dez anos, uma evolução natural da percepção da importância do acesso à informação pública para a promoção de alocações mais efetivas de verbas públicas (TURLE e HORDERN, 2005). Inicialmente, o foco primordial da promoção da transparência governamental era, no melhor estilo weberiano, apenas a implementação de mecanismos que pudessem combater a corrupção, principalmente em países em desenvolvimento. Tanto é verdade que, em boa parte dos anos 80 e no início dos anos 90, diversos documentos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional

e de diversas agências internacionais de fomento preconizavam e até mesmo pressionavam países-membros a envidarem esforços para aprovar leis de acesso público à informação e para promover maior transparência governamental, com o intuito de combater a corrupção.

Contudo, a adoção gradual dos princípios do *New Public Management* (NPM) alterou profundamente a percepção dos objetivos para os quais se deve propor a promoção da transparência governamental. É verdade que, inicialmente, as evidências mostram que – nos Estados nos quais houve reorganização do setor público com o intuito de cortes de ações “não essenciais”, de transferência de responsabilidades para o setor privado ou “quase privado” e de outras características típicas de reformas em busca do “Estado mínimo” – foi possível notar sensível enfraquecimento dos mecanismos de controle público. Buscava-se a implementação de um “Estado empreendedor”, caracterizado por uma administração gerencial que deveria se livrar dos excessos da administração burocrática weberiana e de sua “obsessão com processos em detrimento dos resultados” (GORE, 1993). Assim, a administração pública passaria a focar exclusivamente suas atividades-fim, diminuindo ou mesmo eliminando suas atividades-meio que, do ponto de vista do ideário do NPM, não contribuíssem para a agregação de valor à atividade estatal.

Em sua implementação inicial, caracterizada pela ingenuidade e pela obsessão de criar um governo que “funcionasse melhor e custasse menos”, como comumente propalado na gestão Clinton no governo dos Estados Unidos, diversos mecanismos de controle democrático – entre eles o acesso à informação pública – tiveram seu escopo reduzido nas nações ocidentais que resolveram implementar esse ideário.

Tal redução ocorreu, principalmente, devido à ênfase dada pelos governos nacionais à diminuição de “gastos não essenciais”. O resultado foi o declínio da eficiência dos programas de transparência e um considerável aumento da dificuldade de acesso à informação gerada pela administração pública. Além disso, diversas instituições criadas durante as reformas trazidas pelo *New Public Management* – agências reguladoras e entidades paraestatais, por exemplo – foram consideradas, em um momento inicial, imunes às imposições legais de transparência e de disponibilização de informações. Levando-se em conta que um elemento-chave da reestruturação da administração pública sob esse paradigma é justamente a transferência de funções da estrutura burocrática convencional para a administração indireta, cada vez mais atividades públicas não poderiam ser alcançadas pelas imposições legais relativas à transparência da atividade governamental (ROBERTS, 1998).

O *New Public Management*, portanto, mostrou-se, durante seu período de vanguarda, uma ameaça em potencial aos controles democráticos do governo, em especial àqueles ligados ao acesso à informação pública (ROBERTS, 2000). Em última instância, a despolitização da administração por ele trazida, sob a pretensa necessidade de um primado absoluto da técnica sobre a política, seria, segundo algumas análises, uma ameaça à própria estrutura da democracia representativa (CHRISTENSEN e

LAEGREID, 2002; RAMOS, 2005). Isso ocorreria porque um governo exercido por técnicos, baseado, portanto, preponderantemente nos argumentos de uma elite dirigente possuidora de maior nível de conhecimento acerca de determinado assunto, tende a justificar o afastamento da participação do público, considerado leigo e desinformado, para promover insulamento das decisões governamentais. Desse modo, existe uma desobrigação de se conferir transparência e participação popular às ações de governo (VALENTE, 2004).

Tal ameaça provém da generalização promovida pela crença do *New Public Management* de que todas as administrações enfrentam os mesmos problemas básicos e de que, portanto, elas devem se comportar de modo padronizado para enfrentá-los, e não de acordo com seu tipo de estrutura. Diversos estudos demonstram que, em boa parte devido a esse corolário generalista do *New Public Management*, ao se implementar uma administração gerencial nas organizações públicas com moldes operacionais transplantados da iniciativa privada, as ações de governo para a promoção da transparência – atividades-meio por natureza – sofreram grandes cortes, com vistas à suposta melhora nos resultados de políticas públicas (ROBERTS, 1998). Jones e Thompson (1997) também observaram que houve rigoroso corte nas atividades que supostamente não agregariam valor à atividade governamental, inclusive nas políticas que visavam à transparência da atividade governamental.

Mas também é verdade que a administração pública gerencial tem, como um de seus méritos, grande capacidade de adaptação, que lhe confere dinâmica e capacidade de “revisão de conceitos” e de “alteração de rumos” bastante significativa. Boa parte dessa capacidade de adaptação provém exatamente de sua predileção pela utilização, na administração pública, de paradigmas que se mostraram vencedores nas organizações privadas.

Contudo, essa adoção de conceitos da administração privada sem a devida adaptação à realidade do serviço público fez com que o *New Public Management* sofresse diversas críticas, principalmente no que concerne ao controle público sobre a atividade estatal. A constatação dos críticos era – e com grande razão – de que as reformas postas em prática minavam e enfraqueciam os controles exercidos pelo cidadão sobre a atividade estatal (ROBERTS, 2000) e de que tais controles eram necessários não apenas para tornar tal atividade mais democrática, mas também para garantir a efetividade dos resultados obtidos na implementação de políticas governamentais. Os críticos também enalteciam o nítido paradoxo existente nessas reformas: a boa governança, segundo a doutrina do *New Public Management*, desde sua fundação, deve incluir necessariamente participação e accountability. Ora, tais objetivos são atingíveis somente com transparência e com investimentos em mecanismos de acesso à informação pública. Do contrário, vão se tornar mera demagogia, com pouca ou nenhuma aplicabilidade prática.

Note-se ainda que o aparato administrativo do setor público, ao contrário do que pregava o *New Public Management* em seus tempos de vanguarda, tem estruturas

de poder e de funcionamento bastante específicas, que o distinguem das demais organizações (CHRISTENSEN e LAEGREID, 2002). Portanto, o simples transplante de práticas vencedoras do setor privado para o setor público sem a devida adaptação ao complexo arranjo institucional existente no setor público pode ter conseqüências desastrosas para todo o aparato institucional construído ao longo da consolidação da democracia.

Modernamente, a teoria de que administrações, públicas ou privadas, deveriam ter organizações similares tem sido cada vez menos utilizada. Exatamente por isso, valendo-se de sua capacidade de correção de rumos, a vertente hoje mais em voga da mudança de cultura trazida pelo *New Public Management* é o *Public Expenditure Review* (PER), que pode ser traduzido como “Revisão dos Gastos Públicos”. De maneira resumida, o PER pode ser descrito como uma metodologia para a avaliação de alocações de verbas públicas que parte do pressuposto de que uma rigorosa análise econômica pode ser utilizada para identificar eventuais desequilíbrios nos gastos públicos, com o intuito de introduzir ajustes de modo a aumentar os resultados obtidos com o investimento do dinheiro público. As ações do PER apóiam-se no tripé “fortalecimento dos mecanismos de governança”, “responsabilidade fiscal” e “fortalecimento dos mecanismos de controle dos gastos públicos” (WORLD BANK, 1995). Uma conseqüência lógica da adoção de mecanismos de PER – principalmente no quesito “fortalecimento dos mecanismos de controle dos gastos públicos” – foi, nos países em que tal adoção se deu com mais vigor, a internalização de procedimentos que deram maior transparência à atividade governamental, ao que tudo indica, uma conseqüência natural da modernização dos mecanismos de accountability que costumam acompanhar processos de modernização de gestão governamental. Adicionalmente, podemos notar uma evolução do pensamento inicial, norteadas pela retomada da diferenciação entre administrações públicas e privadas. Disso resulta que, ainda que alguns problemas sejam comuns a ambas as organizações, seus arranjos institucionais, conflitos, causas e, portanto, as ações para a resolução de tais problemas são, necessariamente, muito diferentes.

Resultado: após um corte inicialmente promovido pelo *New Public Management* nas políticas de promoção de transparência, com o suposto intuito de eliminar os mecanismos exagerados de controle burocrático weberianos, evoluiu-se para a percepção de que a promoção da transparência pública não é apenas um remédio caro para se tentar evitar a corrupção, mas muito mais que isso: trata-se de um mecanismo vital para qualquer organização, seja pública, seja privada, promover redução da assimetria de informação entre controladores e acionistas (ou, no caso público, entre governantes e cidadãos), para, desse modo, permitir que as decisões sobre alocações sejam mais eficientes, na medida em que refletem não apenas vontades particulares e restritas mas decisões coletivas, tomadas a partir de critérios mais amplos de cálculos de custos e benefícios. Os princípios da boa governança adequados ao *New Public Management* passaram a incluir, por isso, uma administração mais participativa, transparente e com accountability, com vistas à melhora dos resultados obtidos

com os investimentos públicos (MARQUETTE, 2001).

Mesmo as novas experiências administrativas trazidas pelo *New Public Management* se mostraram dependentes de políticas de transparência governamental eficientes para que pudessem ser implementadas da melhor maneira possível. No processo de agencificação, por exemplo, os resultados naturais de políticas de regulação pouco transparentes são a criação de uma casta administrativa com superpoderes, que adquire o monopólio do conhecimento governamental acerca do setor regulado e não presta contas nem ao governo nem ao cidadão; e um intenso processo de captura, na medida em que eventuais acordos entre entes regulados e membros do órgão regulador que gerem políticas nas quais o interesse público fique em segundo plano não podem ser submetidos à crítica da sociedade. Daí a importância da promoção de políticas de acesso à informação pública, para que a atividade reguladora funcione satisfatoriamente e possa garantir a participação do cidadão na elaboração de regras atinentes aos setores regulados.

Com base nesses pressupostos, podemos chegar à seguinte conclusão: o paradigma propagado por Stiglitz segundo o qual as empresas mais transparentes, nas quais os acionistas têm maior acesso à informação, promovem alocações mais eficientes de recursos à medida que equalizam a natural assimetria de informação existente entre controladores e acionistas também é válido para o setor público, como o próprio autor supõe. Se, no mundo privado, a opinião da maioria composta pelo corpo de acionistas se mostra mais rica e eficiente do que a da minoria formada pelos dirigentes da empresa – o que tem incentivado a construção de mecanismos de relacionamento com os investidores mais eficientes –, o mesmo vale para o setor público. Realmente, pesquisas mostram que a existência de assimetria de informação entre a cúpula governamental e a população é um fator que dificulta a eficiência técnica dos gastos públicos (CAMPOS e PRADHAN, 1996; LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005).

Portanto, um dos pilares do *New Public Management* – a idéia de que as atividades governamentais que não agreguem valor ao provimento de serviços públicos devem ser extintas – manteve-se intacto. Alterou-se apenas a visão que se tinha dos mecanismos de acesso à informação pública: de meras atividades-meio, necessárias somente ao cumprimento de formalidades, passaram a ser considerados mecanismos fundamentais para a promoção de gastos públicos mais eficientes, que devem demandar investimentos na promoção de acesso à informação pública, no mínimo, na mesma proporção daqueles dirigidos no mundo privado para os mecanismos de relacionamento com o investidor.

3.4 O VALOR DA INFORMAÇÃO E AS “AUDITORIAS INDEPENDENTES”

Também há que se ressaltar que a implementação do segredo na atividade governamental e o conseqüente aumento da assimetria de informação fazem com

que ocorra um processo de “comoditização” da informação pública. Todos sabemos que, no setor privado, muitas são as informações sensíveis, e a exclusividade da posse daquela informação dá a seu possuidor vantagem competitiva significativa. Mas, quando isso ocorre com a informação pública, temos um administrador público que passa a concentrar uma informação que devia pertencer a todos, transformando, portanto, um bem público em uma *commodity* particular. O velho mote “informação é poder” transforma-se em “informação é poder e mercadoria”, e a prevalência desse tipo de fenômeno no seio da administração pública é bastante danosa ao interesse público, na medida em que incentiva a posse de mais segredos governamentais, para que essa informação se torne commodity e possa beneficiar um seletivo grupo, à custa da perda da eficiência governamental.

De fato, muitos governos se mostram relutantes em promover amplo acesso à informação pública. O acesso irrestrito às informações governamentais e a vigilância pública sobre a atividade estatal são vistos, por governos mais avessos ao controle público, como uma ferramenta inconveniente de coletivização de informações e de aumento da *accountability*. Portanto, é de se esperar uma natural aversão de governos, em um momento inicial, à implementação de políticas que podem ocasionar diminuição de poder dos governantes e maior submissão de vontades políticas individuais a interesses coletivos. Também há uma restrição cultural bastante importante à publicidade das informações governamentais, gerada em grande parte pelos próprios servidores públicos, que não estão acostumados a terem seu trabalho avaliado pelo cidadão. Desse modo, o “segredismo burocrático” encontra terreno fértil em organizações consolidadas em moldes anteriores à promoção da transparência governamental, e a manutenção desse tipo de organização é um forte fator de atraso nas políticas de acesso à informação pública. Há, portanto, significativos grupos de interesse, não apenas no interior do Estado mas também em seu exterior, que representa entraves bastante importantes para a plena implantação da transparência na atividade governamental.

Porém, tais entraves devem ser extirpados, e uma prova disso é que os motivos que levam à aversão à promoção da transparência são de cunho meramente particular, estando fortemente ligados à manutenção de privilégios e à negação de controle público e de mecanismos de *accountability*. A promoção do acesso à informação acerca da implementação de políticas públicas – principalmente dos resultados obtidos e dos dispêndios executados – é de suma importância por tornar possível o surgimento de uma espécie de “auditoria independente informal”, composta principalmente por especialistas e pesquisadores que trabalham com análise de políticas públicas. O trabalho desses analistas não ligados ao governo tende, na média e por questões naturais, a ser mais isento do que aquele realizado pelos próprios membros do governo, cujo incentivo para tornar públicas eventuais críticas à ação governamental é bastante limitado. Sempre é bom lembrar que a manipulação de dados divulgados por governos com o intuito de fazer com que seus resultados pareçam melhores do que realmente são é algo bastante comum em

democracias, mesmo nas mais consolidadas. Metodologia, forma de divulgação, base de comparação, apresentação de informações, enfim, uma série de fatores pode ser utilizada para a maquiagem de dados oficiais.

Desse modo, não apenas os resultados das políticas públicas em um ambiente de transparência devem estar disponíveis à análise de agentes externos ao governo, mas também todos os dados brutos e as metodologias que levaram à confecção do documento que divulga tais resultados. Esse tipo de informação, quando disponível à análise crítica, agrega um poderoso mecanismo de avaliação de políticas públicas, contribuindo, assim, para sua maior efetividade. Já o oposto – a impossibilidade de acesso à informação pública para a realização da avaliação da eficiência governamental – mostra-se um poderoso incentivador de atividades retrógradas, de comportamentos avessos à inovação e de ações que perpetuam práticas pouco eficientes.

Estamos a falar, quando citamos essa espécie de “auditoria independente informal”, da essencial atividade de monitoramento e de avaliação das políticas públicas. Nesse caso, a literatura também é farta em exemplos que comprovam o seguinte: uma efetiva ação de monitoramento e de avaliação das políticas públicas só é possível se estiverem disponíveis, de modo bastante aberto, informações o mais completas possível acerca da implementação de políticas públicas (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005). Além disso, apenas com pleno acesso à informação pública é possível realizar estudos de *benchmarking*, nos quais os resultados da implementação de determinada política pública possam ser submetidos a estudo comparativo com seus congêneres em outras partes do mundo. Estudos dessa monta têm se tornado cada vez mais comuns e têm ajudado a aumentar a efetividade de políticas públicas nas mais diversas áreas – mas, obviamente, os resultados desse tipo de estudo comparativo beneficiam somente os governos que tiveram a preocupação de disponibilizar dados suficientes para a realização de pesquisas científicas dessa natureza.

Além disso, nos casos em que há informação suficiente, mais do que uma simples avaliação de resultados, é possível até mesmo analisar criticamente os números apresentados pelo governo e a metodologia utilizada para a elaboração dos dados divulgados, algo essencial para a mensuração do resultado de políticas públicas, já que o incentivo do governo para a utilização de metodologias questionáveis, com o intuito de superdimensionar os resultados de suas políticas públicas, é um risco sempre presente (FOX, 1997). A literatura também mostra que a efetividade das atividades governamentais é diretamente proporcional à qualidade dos mecanismos de monitoramento e à avaliação existentes na administração (LEDERMAN, LOAYZA e SOARES, 2005; MARQUETTE, 2001; GERAATS, 2002; FOX 1997). Disso decorre a conclusão lógica de que o acesso à informação pública melhora a qualidade dos mecanismos de monitoramento e de avaliação de políticas públicas, aumentando conseqüentemente a efetividade dos gastos públicos e gerando melhor alocação de recursos.

Ainda que devido a uma causa diferente, a vertente de acréscimo de efetividade das

políticas públicas oriunda da transparência da ação governamental, caracterizada pela possibilidade de se efetuar análise crítica dos resultados das políticas públicas, também só é possível pelo mesmo motivo apontado anteriormente: a diminuição da assimetria de informação entre o governo e a população. Nesse segundo caso, a particularidade refere-se a não estarmos tratando da população em geral mas de um setor específico, composto por estudiosos e por analistas independentes. O cerne, porém, continua sendo o aumento do conhecimento acerca das ações do Estado por meio da construção de mecanismos de acesso à informação pública.

3.5 TRANSPARÊNCIA E ALOCAÇÕES COM VISTAS AO ATENDIMENTO DO INTERESSE COLETIVO

Portanto, mecanismos de transparência que possam diminuir a assimetria de informação entre os membros do governo e a população fazem com que as decisões governamentais estejam mais próximas do interesse de toda a população do que dos interesses individuais dos tomadores de decisão. Assim, a tendência é de que os gastos públicos que ocorrem sob o crivo da transparência sejam muito mais eficientes do que aqueles que se fazem em sigilo, e que, portanto, têm maior risco de atenderem apenas aos anseios individuais dos que promovem o gasto público. Seja qual for o pensamento hegemônico sobre a administração pública, fica patente que a promoção da transparência governamental é fundamental para a construção de governos mais eficientes, que gastem de maneira mais honesta e produtiva.

QUADRO 3 – RESULTADOS ESPERADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA



Fonte: o autor deste trabalho.

Pode-se detectar a criação de um ciclo virtuoso – a promoção da transparência leva à modernização dos mecanismos de gestão pública e de avaliação da efetividade dos gastos públicos. Em sentido inverso, a modernização dos mecanismos de gestão pública conduz ao amadurecimento das políticas e das instituições destinadas ao aumento da transparência no trato da coisa pública. Ciclo virtuoso esse essencial para a construção de credibilidade dos resultados das ações governamentais – com o passar do tempo, a análise crítica dos dados ofertados pela administração e a correção de metodologias advinda desse processo de crítica fazem com que os dados disponibilizados pelo governo tenham crescente grau de confiabilidade. Confiabilidade essa que torna possível uma melhor comparação da evolução da efetividade dos gastos públicos ao longo do tempo, o que não apenas possibilita controle efetivo dos ganhos advindos da melhora dos mecanismos de gestão, como também gera um poderoso mecanismo de combate à corrupção, já que desvios de verbas ocasionariam automaticamente retrocessos na curva de ganhos de eficiência governamentais.

Nesse processo, o resultado esperado é um sensível enriquecimento da atividade governamental, algo essencial para se conferir maior grau de confiabilidade não apenas do governo, mas do próprio país diante da sociedade e de organismos internacionais de fomento. Um resultado esperado desse acréscimo do grau de confiabilidade é uma maior facilidade de acesso a linhas de financiamento externas, já que a aplicação desses recursos terá a chancela de uma “administração pública que evoluiu”, com resultado bastante benéfico para a avaliação de risco da concessão de créditos ao país.

No Brasil, todos esses possíveis resultados advindos da implementação de políticas de transparência governamental seriam muito bem-vindos. Em um país que ainda carece de confiabilidade, principalmente por parte de organismos internacionais; que ainda é assolado por perdas de recursos causadas por corrupção; e no qual continuamente se gasta muito mal, com pouca crítica agregada à atividade de planejamento e de implementação de políticas públicas, mecanismos que possam conferir maior efetividade aos gastos públicos são de suma importância. Além disso, o aprofundamento das experiências do *New Public Management* traz o desafio de se manter o investimento na promoção da transparência governamental. Experiências como as parcerias público-privadas, por exemplo, para terem êxito, precisam de controle público muito bem estabelecido, controle esse que só é possível se houver pleno acesso à informação pública relacionada a tais projetos.

4 AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E A TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

4.1 PRECEITOS

A revolução trazida pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na sociedade nos últimos anos, principalmente na última década, com o advento da

Internet, tem causado profundas mudanças na organização do setor público. Toda uma teoria sobre “governo eletrônico”, na qual são preconizadas as estratégias para o provimento de serviços públicos por meio das TICs, tem sido elaborada, e não faltam exemplos práticos de como a tecnologia tem ajudado a administração pública a ser mais eficiente, provendo serviços públicos em maior quantidade e qualidade, com menor dispêndio de verbas públicas.

De fato, as TICs são, para os familiarizados com seu funcionamento, um meio de comunicação bastante democrático, com grande facilidade de acesso, quando comparadas aos métodos tradicionais de acesso à informação pública. Também apresentam capacidade de acúmulo de dados fabulosa, bem como a possibilidade de organização e de cruzamento de informações, algo fundamental para uma análise mais acurada dos resultados de políticas públicas (STURGES, 2004). Além disso, ressalte-se a intensa economia de gastos representada pela informatização de ações governamentais – de modo geral, a prestação de serviços públicos e de informações acerca da atividade governamental é feita de maneira muito mais econômica por meio das TICs do que quando se utilizam tecnologias convencionais existentes antes de seu surgimento.

Há, portanto, um duplo discurso no que concerne às vantagens que as TICs podem trazer para a administração pública. O primeiro, ligado à eficiência trazida pelas tecnologias para a administração pública, é de cunho mais técnico e está intrinsecamente conectado ao ideário do *New Public Management*. Nesse discurso, as TICs são tidas como importante ferramenta para diminuir o tamanho do Estado e para promover maior efetividade à atividade governamental, por meio de uma infinidade de serviços que podem ser prestados de maneira mais eficiente pelas TICs. Além disso, há ainda um incentivo à informatização de procedimentos anteriormente realizados de maneira manual, com vistas à maior eficiência de procedimentos internos e à economia de recursos. O segundo discurso, de caráter mais político, é justamente o mais abordado neste trabalho: a utilização das TICs para o “empoderamento” (do Inglês *empowerment*) da sociedade civil. Tais tecnologias possuem grande potencial para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo, assim, a assimetria de informações entre o governo e o cidadão, tornando esse último agente muito mais poderoso em ambientes democráticos.

Mas há que se ter cuidado com os exageros na avaliação dos benefícios trazidos pela adoção massiva das TICs no serviço público. Há uma tendência a uma abordagem visionária, na qual as tendências tecnológicas são superestimadas. De fato, uma espécie de euforia tecnológica se disseminou rapidamente, em uma abordagem determinista, na qual as TICs levariam naturalmente ao progresso (LOPES, 2006b). Porém, ainda é necessário um melhor exame da relação entre a adoção dessas tecnologias na administração pública e a transparência e a accountability geradas por tal política. Ainda que o potencial de democratização da informação trazido pelas TICs seja inegável, seu funcionamento no mundo real e suas implicações para a transparência ainda precisam ser mais bem estudados, bem como também

ainda é necessário construir um ambiente institucional e legal compatível com essa nova realidade (ZINNBAUER, 2004). Como Heidegger (1978) já ensinava, é inútil tentar descobrir se uma tecnologia é, em sua essência, boa ou ruim. Ela é apenas uma ferramenta neutra, um instrumento – seu uso e as circunstâncias é que vão torná-la boa ou ruim.

4.2 GOVERNO ELETRÔNICO

Feitas tais observações, e ainda que levados em conta os riscos do determinismo tecnológico, é possível afirmar que a aplicação das TICs para a promoção de uma administração pública mais efetiva, na qual os mecanismos de transparência e de *accountability* funcionem melhor, é um pressuposto a ser adotado. Outros fatores são necessários para a confirmação desse pressuposto, é claro, mas, pelo menos no nível instrumental da possibilidade, o potencial democratizador das TICs é inegável.

Diversas são as vertentes existentes sobre esse assunto, mas a dominante, tanto no nível internacional quanto no doméstico, é a relacionada ao “governo eletrônico”, aqui entendido, basicamente, como a oferta de informações e de serviços públicos aos cidadãos por meio de processos digitais, da Internet ou de redes internas. Ciborra (2005, p. 261) nos oferece uma excelente definição para governo eletrônico:

Governo Eletrônico são Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs) aplicadas ao ordenamento de ao menos três processos. Primeiro, atende à relação (transação) entre a administração e o cidadão e a reengenharia das atividades internas da administração. Um segundo nível é relacionado ao modo como as fronteiras entre o Estado e o mercado são redesenhadas. O terceiro nível [...] é relacionado a uma melhor *accountability* e ao aumento da transparência, características de uma boa governança [...].⁵

Em todos os países industrializados, o governo eletrônico tem tido papel proeminente entre as estratégias utilizadas para o fortalecimento do serviço público. Também em diversos países em desenvolvimento o governo eletrônico tem sido adicionado à agenda de prioridades, com a promessa de fornecer ferramentas para aumento da governança e da transparência no setor público.

Pode-se notar, portanto, que o conceito de governo eletrônico proposto por Ciborra abarca tanto o discurso técnico quanto o político da implementação das TICs para a melhoria da atividade governamental. Também se pode observar que esses discursos são bastante complementares. Em ambos, existe a crença de que as TICs podem ser utilizadas para aumentar a governança e para melhorar o funcionamento do Estado em ambientes democráticos. Trata-se de algo que Zinnbauer (2004) define como uma acepção “técnico-libertária”, segundo a qual as TICs, primordialmente a Internet, podem ser elementos-chave tanto para a melhora da atividade governamental quanto

⁵ Tradução do autor do original em inglês.

para a consolidação dos valores democráticos.

No Brasil, a implantação do governo eletrônico privilegiou, segundo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁶, frentes coincidentes com os níveis de Ciborra: interação com o cidadão; melhoria da gestão governamental; integração com parceiros e fornecedores; e disponibilização de informações governamentais. Houve avanços consideráveis, o que fez com que o Brasil ganhasse várias posições no E-government Readiness Ranking nos últimos anos, chegando ao 33o lugar em 2005 (ver quadro 2). De acordo com o Governo Federal, hoje mais de 70% dos serviços públicos por ele oferecidos estão disponíveis na Internet. Porém, alguns obstáculos ainda impedem uma implementação mais efetiva do governo eletrônico no País, tais como deficiências na gestão das informações governamentais, problemas de interoperabilidade entre os diversos bancos de dados existentes e escassez de verbas disponíveis para atualização tecnológica (JARDIM, 2004). Mas, sem dúvida, as barreiras socioeconômicas que impedem o acesso de boa parte da população brasileira às TICs são hoje o maior entrave à disseminação do governo eletrônico no País.

4.3 A EXCLUSÃO DIGITAL

Mais uma vez, é necessário fugir do determinismo tecnológico e analisar melhor as bases sociais, políticas e econômicas nas quais se assenta o governo eletrônico. Nesse ponto, os estudos ainda são muito incipientes. Pouca atenção tem sido dada à forma como o governo eletrônico se relaciona com as instituições políticas preexistentes e com os modos de engajamento político previamente estabelecidos. Apesar de rotineiramente ouvirmos a expressão “revolução tecnológica”, na verdade, temos muito mais uma reforma do que uma revolução. Em outras palavras: sem compreender exatamente a realidade na qual o governo eletrônico está inserido e sobre quais bases está sendo construído, pouco se poderá avançar no entendimento do que esse fenômeno representa na realidade da administração pública.

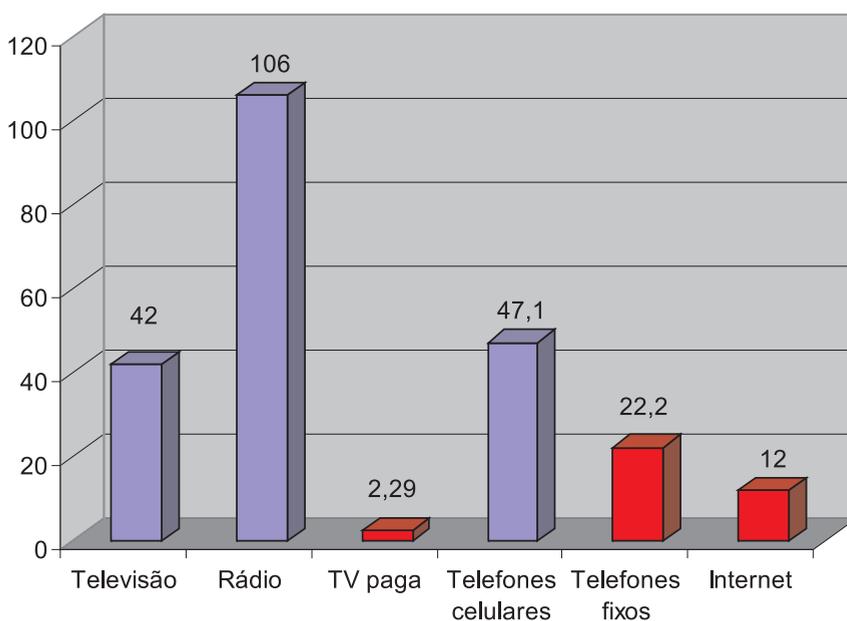
Um ponto essencial a ser discutido é quase uma meta-análise: o acesso da população às TICs. Muitas vezes, questões como a “exclusão digital” são simplesmente ignoradas nas discussões sobre o governo eletrônico. Tais abordagens tendem, muitas vezes, a seguir uma linha que observa mais a quimera do que o chão em que ela pisa. O resultado é o investimento pesado em uma estrutura de provimento de informações e de serviços públicos que estarão a serviço de apenas pequena parte da população, resultando não em um fator de inclusão, e sim em mais um fator de exclusão a se somar aos muitos já existentes.

Usualmente, a exclusão digital é descrita como uma metáfora para o problema do

⁶ Fonte: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Dois Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros. Brasília, 2002.

acesso desigual às TICs. Ainda que dotada de pobreza metodológica bastante intensa, que reduz um problema multifacetado, composto por diversos níveis de acesso, à mera dicotomia entre “os que têm” e “os que não têm” (LOPES, 2006), o conceito dominante de exclusão digital é o que aqui utilizamos, por falta de indicadores mais bem elaborados. De acordo com estatísticas oficiais, as Tecnologias da Informação e Comunicação que não apresentam grandes problemas relacionados à desigualdade de acesso são a TV aberta e o rádio. O gráfico 1 dá a dimensão da exclusão existente relativa às demais TICs, com destaque para a Internet.

GRÁFICO 1 – ACESSO A ALGUMAS TICs NO BRASIL, POR CEM HABITANTES (AGOSTO DE 2005)



Aparelhos/assinantes/acessos por cem habitantes.

Fontes: Ministério das Comunicações, para dados sobre TV e rádio; Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), para informações sobre telefones fixos e celulares; Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), para informações sobre TV por assinatura; e Organização das Nações Unidas (ONU), para dados sobre Internet.

Como as soluções de governo eletrônico são, em sua maioria, elaboradas para aplicação por meio da Internet, a exclusão de parcela significativa da população brasileira desse meio de comunicação é um fator de limitação importante para o sucesso desse tipo de iniciativa. Porém, se os dados agregados são preocupantes, os indicadores classificados por renda, por região e por nível de instrução deixam ainda mais evidente o nível de exclusão existente no que concerne ao acesso à Internet e, por conseguinte, ao governo eletrônico.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁷ de 2005 oferece dados importantes sobre esse tema. Como utiliza metodologia diferente da adotada pela Organização das Nações Unidas para mensurar o acesso à Internet, o valor agregado para 2005 encontrado pelo PNAD é de 21% – portanto, bem maior do que os 12% aqui utilizados como referência.⁸ Contudo, tal discrepância não impede que se analisem também os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas, nesse caso, com foco maior na divisão por faixas de renda adotada pelo instituto.

QUADRO 4 – PERCENTUAL DE PESSOAS QUE UTILIZARAM A INTERNET NO PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS ÚLTIMOS TRÊS MESES ANTERIORES À REALIZAÇÃO DA PESQUISA, COM 10 ANOS DE IDADE OU MAIS, SEGUNDO AS CLASSES DE RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA E OS GRUPOS DE ANOS DE ESTUDO (2005)

Classes de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i>	%
Até ¼ do salário mínimo	2,8
De mais de ¼ a ½ salário mínimo	6,0
De mais de ½ a 1 salário mínimo	11,6
De mais de 1 a 2 salários mínimos	24,9
De mais de 2 a 3 salários mínimos	42,0
De mais de 3 a 5 salários mínimos	55,2
Mais de 5 salários mínimos	69,5
Sem rendimento	11,3
Média geral	21,0

Grupos de anos de estudo	%
Sem instrução e menos de 1 ano	0,5
De 1 a 3 anos	4,0
De 4 a 7 anos	10,1
De 8 a 10 anos	22,6
De 11 a 14 anos	42,8
15 anos ou mais	76,2
Média geral	21,0

7 Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005.

8 Utilizamos os dados referentes ao acesso à Internet elaborados pela ONU por permitir melhor comparação internacional, já que a mesma metodologia foi utilizada para a elaboração desse indicador em mais de 170 outros países.

QUADRO 5 – PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE QUE UTILIZARAM A INTERNET NO PERÍODO DE REFERÊNCIA DOS ÚLTIMOS TRÊS MESES ANTERIORES À PESQUISA, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO (2005)

Unidades da Federação	Valores absolutos	Valores relativos (%)
Rondônia	168.177	13,5
Acre	64.192	13,2
Amazonas	259.399	10,5
Roraima	40.990	13,5
Pará	592.590	10,9
Amapá	90.129	20,0
Tocantins	150.256	14,3
Maranhão	367.853	7,7
Piauí	252.922	10,4
Ceará	851.567	12,9
Rio Grande do Norte	315.249	12,9
Paraíba	363.383	12,4
Pernambuco	933.929	13,6
Alagoas	180.232	7,6
Sergipe	204.136	12,6
Bahia	1.445.236	12,9
Minas Gerais	3.045.476	18,8
Espírito Santo	669.231	23,7
Rio de Janeiro	3.529.820	26,7
São Paulo	10.254.783	29,9
Paraná	2.220.608	25,9
Santa Catarina	1.468.159	29,5
Rio Grande do Sul	2.148.575	23,2
Mato Grosso do Sul	421.475	22,5
Mato Grosso	425.145	18,4
Goiás	875.091	18,9
Distrito Federal	791.368	41,2
Brasil	32.129.971	21,0

Como Jung et al (2001) ressaltam, a exclusão digital pode ser apenas uma característica superficial, que replica desigualdades sociais mais importantes. Contudo, também é verdade o fato de que algumas desigualdades têm o poder de agravar outras que estão à sua volta. Especificamente, no que concerne às TICs, desigualdades em sua distribuição são catalisadores de muitas outras disparidades. Com a consolidação do governo eletrônico, a exclusão digital pode trazer com ela a exclusão do acesso a diversas fontes de informação governamental e a inúmeros serviços públicos. Como mostram os dados do IBGE, essa exclusão se dá com muito mais intensidade justamente nas classes de menor renda, com pouca ou nenhuma instrução, e nos Estados mais pobres. Portanto, um programa efetivo de governo eletrônico – que possa, entre outras coisas, trazer real acréscimo de transparência à atividade pública e verdadeiro acesso à informação pública à população – deve, necessariamente, incluir

ações que visem à inclusão digital. Do contrário, poderá se tornar mais um fator de agravamento das intensas desigualdades sociais e regionais existentes no País.

5 PANORAMA LEGAL E INSTITUCIONAL BRASILEIRO

5.1 ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E NO MUNDO

No sistema jurídico brasileiro, pode-se dizer que o estabelecimento de mecanismos de acesso à informação pública é bastante recente. Em todo o longo período de ditadura militar, o sigilo quase absoluto das ações governamentais era a regra, sob o argumento de pretensas razões de segurança nacional. Nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 64, quase inexistia, mesmo internacionalmente, maior preocupação com a transparência dos atos estatais. Além disso, as características da administração patrimonialista, pré-burocráticas, portanto, eram dominantes, o que praticamente impedia qualquer nascimento de movimentos pró-transparência.

Os prejuízos causados por esse atraso e pela falta de transparência na administração pública são bastante evidentes, a ponto de se tornarem uma característica cultural dominante. A falta de acesso à informação pública é justamente um dos diversos fatores que motivaram a persistência de comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista. Uma das características primordiais desse tipo de administração é o sigilo no trato da coisa pública – não por acaso, o combate a tal sigilo, por meio de mecanismos de transparência e de promoção de publicidade dos atos públicos, é uma das ações primordiais para sua superação.

Foi apenas na reabertura democrática e, principalmente, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 que o acesso à informação pública passou a ser discutido de forma mais intensa no País. Portanto, podemos notar atraso de pelo menos uma década em relação à maioria dos países da OCDE e aos Estados Unidos – que implementaram mecanismos legais de transparência, em sua maioria, durante os anos 70 e início dos anos 80⁹ –, além de visível falta de amadurecimento dessa discussão. Isso ocorre porque, enquanto nas democracias mais consolidadas o acesso à informação pública é uma manifestação de vanguarda de um longo processo de democratização (BENNET, 1997), nos países com democratização tardia, entre os quais se inclui o Brasil, tais mecanismos surgem somente após o estabelecimento de algumas condições democráticas mínimas. Como resultado, o debate sobre o acesso à informação pública nesses últimos países é um tanto quanto concorrente com diversas outras tentativas de conquistas democráticas.

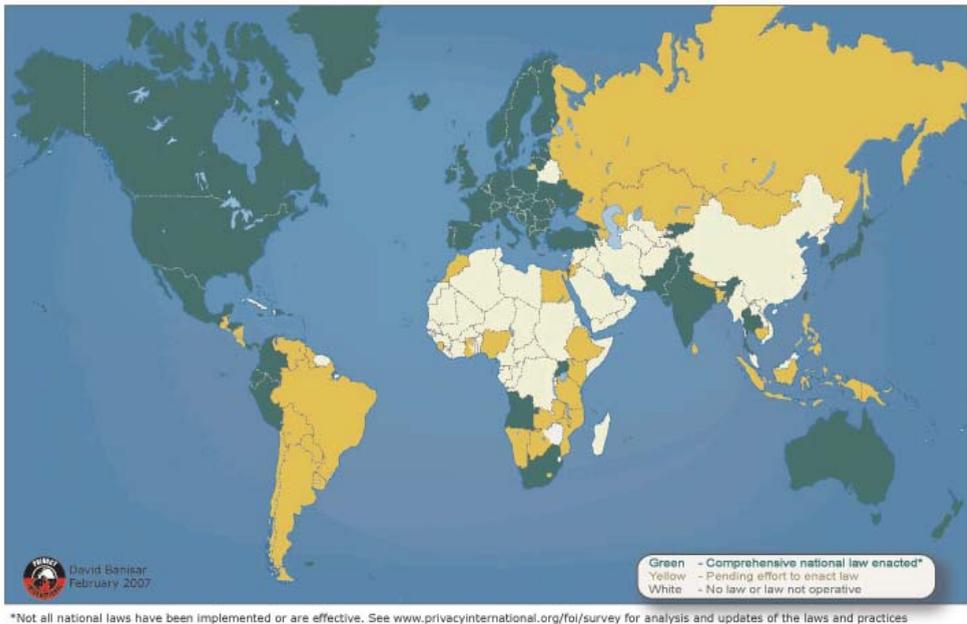
Na figura 1, podemos ter noção do quão disseminadas são as previsões legais sobre acesso à informação pública ao redor do globo. Os países destacados em verde contam com amplas leis de acesso à informação – são pouco mais de 40 em todo o mundo. Os

9 A título de exemplo, já adotaram leis de acesso à informação pública: Suécia (1766), Finlândia (1951), Dinamarca (1970), Noruega (1970), Nova Zelândia (1970), França (1978), Austrália (1982), Áustria (1974), Holanda (1978), Estados Unidos (1967), Canadá (1982) e Luxemburgo (1979) (BENNET, 1997).

países em amarelo, entre os quais se inclui o Brasil, já têm iniciativas para a elaboração de lei de acesso à informação pública e previsões genéricas estabelecidas, que ainda não são suficientes para a garantia da plena transparência (aproximadamente 30 países estão nessa categoria). Finalmente, os países em branco não têm qualquer previsão ou iniciativa legal para a promoção do acesso à informação pública.

FIGURA 1 – LEIS DE LIBERDADE DE INFORMAÇÃO (2007)

National Freedom of Information Laws 2007



Fonte: *Privacy International*.¹⁰

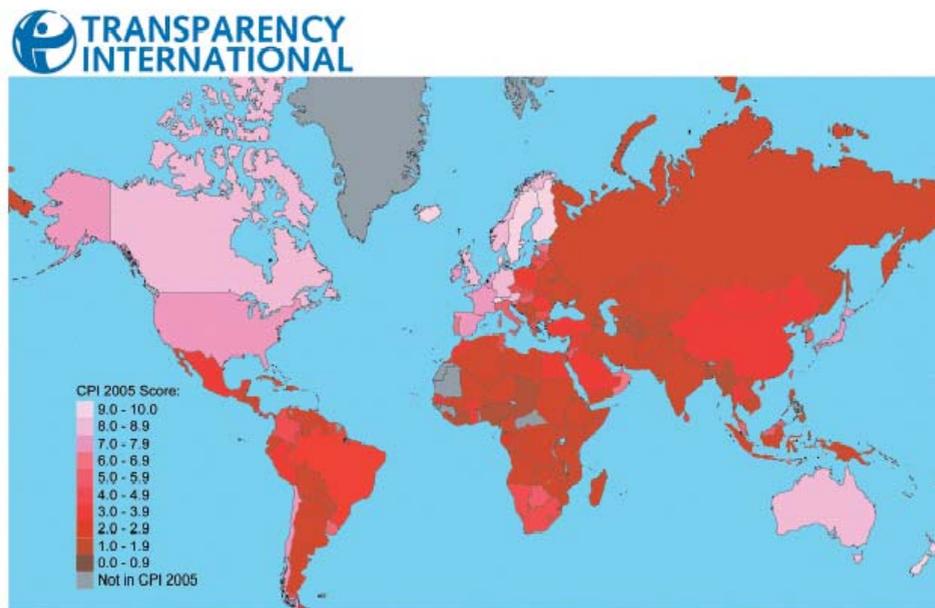
Apesar de existirem leis sobre acesso público à informação desde 1766, com o pioneirismo da Suécia, apenas durante a década de 80 houve verdadeira disseminação de leis desse tipo pelo mundo. A principal explicação para esse *boom* de transparência está em uma profunda alteração da ordem mundial, principalmente a partir do início dos anos 80, na qual houve o colapso de diversos governos autoritários, tanto de esquerda quanto de direita, e a criação de diversas democracias em Estados até então caracterizados por ditaduras. As profundas alterações políticas da transição de ditadura para democracia tornaram necessárias diversas inovações nas legislações desses países, o que incluiu a promulgação de novas constituições, nas quais os temas “liberdade de expressão” e “acesso à informação” tornaram-se, quase que invariavelmente, obrigatórios.

Mais uma vez, é imprescindível fazer uma comparação entre o estado-da-arte do

¹⁰ Imagem disponibilizada para livre reprodução desde que citada a fonte. Disponível em: <www.privacyinternational.org/issues/foia/foia-laws.jpg>. Acesso em: 24 abr. 2007.

acesso à informação pública em diversos países e seus índices de percepção de corrupção. Para tanto, é interessante observar as figuras 1 e 2.

FIGURA 2 – ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO 2005



CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2005

Fonte: *Transparency International*.¹¹

É possível notar que a figura 1 é quase o complemento da figura 2. Nos países nos quais existe lei de acesso à informação pública mais bem organizada, há tendência a maiores notas no índice de percepção de corrupção. Do mesmo modo, os países nos quais não existe qualquer previsão legal sobre informação pública são justamente os que apresentam notas mais baixas nos índices de percepção de corrupção. Evidentemente, seria uma simplificação estabelecer relação direta entre acesso à informação pública e menores índices de corrupção – de fato, maior transparência não é um fator que leve necessariamente à diminuição da corrupção, já que diversos fatores culturais e institucionais atuam nessa esfera. Mas, à vista do discutido neste trabalho, pode-se chegar à conclusão de que o acesso à informação pública é uma das características que devem obrigatoriamente existir em países que pretendem combater a corrupção e, mais que isso, promover as condições necessárias para a melhoria da qualidade dos gastos públicos.

11 Imagem disponibilizada para livre reprodução desde que citada a fonte. Disponível em: <www.transparency.org/content/download/3221/19540/file/worldmap.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2007.

5.2 EVOLUÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Foi na prolífica década de 80, mais especificamente em 1988, que o Brasil gerou sua nova Constituição Federal e, a exemplo de outros países, estabeleceu uma Carta Magna para ratificar a transição da ditadura para a democracia. Com a nova Constituição, foram estabelecidos alguns princípios fundamentais para se garantir maior transparência às ações governamentais. O mais importante deles é o que consta do inciso XXXIII no seu art. 5º, que estabelece:

Art. 5o. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]

Portanto, desde a Constituição de 1988, é regra que toda informação pública deve ser disponibilizada a qualquer cidadão. Portanto, se, durante o período ditatorial, valia a regra de que toda informação era imprescindível à segurança nacional, permitindo-se a divulgação tão-somente das exceções que não colocassem a soberania nacional em risco, hoje o que existe, ao menos em princípio, é exatamente o contrário: a regra é que a informação seja pública a não ser que seja considerada restrita por questões de segurança. Há outras previsões constitucionais importantes sobre o assunto, também baseadas no princípio de que a regra deve ser a transparência:

Art. 5o.[...]

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]

XXXIV – São a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição dos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; [...]

LXXII – conceder-se-á habeas data:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; [...]

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

Contudo, nossa herança de restrição a acesso à informação pública é ainda tão presente que, até hoje, passados quase 18 anos da promulgação da Constituição, não houve ainda regulamentação do acesso à informação pública. O tal “prazo da lei” até o momento não foi estabelecido, o que restringe sobremaneira a aplicabilidade do disposto na primeira parte do inciso XXXIII do art. 5o. Nas palavras de Cepik (2000), “a falta de regulamentação e de prazos legais, as restrições genéricas e ausência de canais institucionais regulares [...] tornam-se obstáculos quase intransponíveis para a utilização eficaz dessas prerrogativas”. Na verdade, houve uma tentativa de regulamentar o inciso XXXIII do art. 5o, por meio da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que “dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências”. Porém, passados mais de 15 anos da promulgação dessa lei, pode-se notar que ela não se corporificou em um diploma legal que fosse suficiente para uma efetiva regulamentação do acesso à informação pública. Tanto na lei quanto em toda a regulamentação sobre o assunto, não há, por exemplo, previsões básicas, como prazos para prestação de informações ou penalidades para as autoridades que dificultem o acesso à informação pública (VALENTE, 2004).

Já o oposto – a regulamentação do que é considerado sigiloso na segunda parte do inciso XXXIII do art. 5º – existe, conforme estabelece a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Além desse vácuo legal gerado pela regulamentação apenas parcial do acesso à informação pública, há natural tendência, nas organizações governamentais, a se manter o segredo, já que o monopólio da informação gera poder. Weber (1979) ressalta que toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, que mantêm segretos seus conhecimentos e intenções. Da mesma forma, pode-se afirmar que uma barreira a um controle efetivo da sociedade sobre a burocracia oculta uma luta constante para a preservação de pólos de poder (SANCHEZ, 2003).

Com isso, não existe hoje no País sequer um conceito legalmente estatuído do que exatamente é informação pública. A garantia de acesso está expressa apenas de forma bastante genérica na Constituição e em normas esparsas de leis e decretos.¹² Falta, portanto ao Brasil o *enforcement* necessário para a aplicabilidade de mecanismos

12 Entre esses diplomas legais, podemos ressaltar: Lei nº 8.159/91, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências; Lei nº 9.983/00, que altera o Decreto-Lei nº 2.848 (Código Penal) e dá outras providências; Lei nº 11.111/05, que regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5o. da Constituição Federal e dá outras providências; Decreto nº 2.182/97, que estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos e federais para o Arquivo Nacional; Decreto nº 2.910/98, que estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências; e Decreto nº 3.505/00, que institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

que garantam o acesso à informação pública. Além disso, inexistente um diploma legal, como o *Freedom of Information Act* americano, que estabeleça as regras atinentes aos mecanismos para a garantia do acesso à informação pública¹³. Ao contrário, seguem previstas, ainda que não recepcionadas pela Constituição, diversas restrições ao acesso a documentos públicos que, embora não mais aplicáveis, servem para tornar o panorama legal acerca do assunto bastante nebuloso (LOPES, 2006b). Exatamente por isso, o Brasil é classificado hoje como país em estágio apenas intermediário na evolução do acesso à informação pública (ver figura 1). A Lei nº 11.111/05 estabelece os casos de exceção, é verdade. Mas se, em um ambiente normativo, a regra não está estabelecida, cabe preponderantemente ao poder discricionário da administração definir exatamente o que é essa exceção. Portanto, o cidadão fica à mercê da determinação burocrática do que deve e do que não deve ser a ele disponibilizado, o que traz graves entraves à construção de uma administração pública transparente.

6 CONCLUSÃO

Ainda que não seja uma ferramenta suficiente o bastante para promover melhora da qualidade do gasto público, a promoção do acesso à informação pública é uma política essencial para um Estado que pretenda gastar melhor e promover maiores ganhos sociais com seus investimentos. A promoção da transparência governamental, como se pode perceber, é condição necessária à modernização dos mecanismos de gestão governamental e, conseqüentemente, à avaliação da efetividade dos gastos públicos.

Um país que deseja gastar melhor deve, obrigatoriamente, estar disposto a ter suas políticas públicas avaliadas da maneira o mais isenta possível, de modo que possa rever seus rumos e aprender com seus insucessos e imprecisões. Do mesmo modo, comportamentos que não tenham o interesse público como principal motivador – corrupção, clientelismo e toda forma de apoderamento da administração pública para fins privados – devem ser combatidos com rigor. Tanto na avaliação de políticas quanto no combate ao aparelhamento ilegal do Estado, a transparência governamental é essencial.

Desse modo, a promoção da transparência leva à natural modernização da gestão pública. Em sentido inverso, a modernização da gestão pública conduz normalmente à promoção da transparência. Assim, concluímos que uma administração pública que deseja se modernizar, aumentar sua governança e atender melhor ao interesse público deve, como parte de seus esforços para a reforma do aparelho do Estado, investir em mecanismos de transparência governamental. Portanto, com base em toda a literatura e nas evidências empíricas aqui reunidas, pode-se notar que, de fato, o acesso à informação pública é um poderoso mecanismo para a melhoria da qualidade do gasto público. Investimentos em mecanismos de transparência, portanto, podem criar uma administração pública ao mesmo tempo mais democrática e efetiva.

13 Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 219, de 2003, que “regulamenta o inciso XXXIII do art. 5o da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública”. A proposição encontrava-se, em 24 de abril de 2007, pronta para a pauta do plenário.

REFERÊNCIAS

BAI, C.E.; WEI, S. J. Quality of bureaucracy and open-economy macro policies. *NBER Working Paper*, Cambridge, n. 7766, 2000.

BATISTA, C. M. *Considerações metodológicas para a formulação de políticas no setor público* : uma avaliação dos instrumentos adotados. Brasília : Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da UnB, 2003.

BENNET, C. Understanding ripple effects : the cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability. *Governance : an International Journal of Policy and Administration*, v. 10, n. 3, 1997.

BIRKINSHAW, P. *Freedom of information*. London: Butterworths, 1996.

BOBBIO, N. A. *Era dos direitos*. Rio de Janeiro: Capus, 1992.

BRASIL. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BUNKER, M. ; DAVIS, C. N. Privatized government functions and freedom of information : public accountability in an age of private government. *Journalism and Mass Communications Quarterly*, n. 75, 1998.

BURKI, S. ; PERRY, G. *Beyond the Washington Consensus* : institutions matter. Washington : World Bank, 1998.

CAMPOS, E. ; PRADHAN, S. *Budgetary institutions and expenditure outcomes* : binding governments to fiscal performance. Washington: The World Bank, 1996.

CEPIK, M. Direito à informação : situação legal e desafios. *IP – Informática Pública*, v. 2, n. 2, 2000.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. New public management : puzzles of democracy and the influence of citizens. *The Journal of Political Philosophy*, v. 10, n. 3, 2002.

CIBORRA, C. Interpreting e-government and development : efficiency, transparency or governance at a distance? *Information Technology & People*, v. 18, n. 3, 2005.

DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro : Zahar, 1996.

FOX, J. Transparency for accountability : civil-society monitoring of Multilateral Development Bank anti-poverty projects. *Development in Practice*, v. 7, n.2, 1997.

GERAATS, P. M. Central Bank transparency. *The Economic Journal*, n. 112, 2002.

GORE, A. *Creating a government that works better and costs less* : report of the national performance review. Washington : U.S. Government Printing Office, 1993.

HEIDEGGER, M. The question concerning technology. *Basic Writings Journal*, p. 307-342, 1978.

JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do estado no Brasil : usos e desusos da informação governamental*. Niterói : Editora UFF, 1999.

JONES, L. R. ; THOMPSON, F. The five Rs of the new public management. *Advances in International Comparative Managements*, supplement 3, 1997.

KAUFMANN, D. ; ZOIDO-LOBATÓN, P. Government matters. *World Bank Policy Research Paper*, Washington, n. 2196, 1999.

LARA, M. L. G. ; CAMARGO, J. C. C. ; ROCHA, S. G. Informação estatística e cidadania. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 3, 2002.

LEDERMAN, D. ; LOAYZA, N. V. ; SOARES, R. R. Accountability and corruption : political institutions matter. *Economics & Politics*, v. 17, n. 1, 2005.

LOPES, C. A. The brazilian model of digital inclusion : what we can (and what we can not) learn with it. In: WORLD CONGRESS OF COMMUNICATION FOR DEVELOPMENT, 2006, Rome. *Annals ... Rome*, 2006.

LOPES, C. A. Estado mínimo, segredo máximo : a reforma do aparelho do Estado e o acesso à informação pública no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO, 29.,2006, Brasília. *Anais...* Brasília, 2006.

MADISON, J. To William T. Barry, August 4, 1822. In: JAMES Madison : writings. New York : Library of America, 1999.

MARQUETTE, H. Corruption, democracy and the World Bank. *Crime, law & Social Change*, n. 33, 2001.

MARTELETO, R. M. ; SILVA, A. Redes e capital social : o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Revista Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 3, 2004.

MAURO, P. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, n. 110, 1995.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

NAZARENO, C. et al. *Tecnologias da informação e sociedade : o panorama brasileiro*. Brasília: Plenarium, 2007.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *O cidadão como parceiro : manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas*. Brasília : MPOG, 2002.

PIOTROWSKI, S. J. ; ROSENBLOOM, D. H. Nonmission-based values in results oriented public management : the case of freedom of information. *Public Administration Review*, v. 62, n. 6, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Fighting corruption to improve governance*. New York : PNUD, 1999.

RAMOS, M.C. Agências reguladoras : a reconciliação com a política. *Eptic*, v. 7, n. 5, 2005.

ROBERTS, A. *Closing the window* : public service restructuring and the weakening of freedom of information law. Kingston: Queen's University, 1998.

ROBERTS, A. S. Less government, more secrecy : reinvention and the weakening of freedom of information law. *Public Administration Review*, v. 60, n.4, 2000.

SANCHEZ, O. A. O poder burocrático e o controle da informação. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

SCHUMPETER, J. *Capitalism, socialism and democracy*. New York : Harper & Row, 1976.

SHORT, C. *Combating corruption, promoting development*. London : Royal Institute for International Affairs, 1999.

SLEEMAN, B. Recent literature on government information. *Journal of Government Information*, n. 30, 2004.

STIGLITZ, J. *Transparency in government, in the right to tell* : the role of mass media in economic development. Washington : World Bank, 2001.

STURGES, P. Corruption, transparency and a role for ICT? *International Journal of Information Ethics*, n. 2, 2004.

TRANSPARÊNCIA Brasil : relatório global da corrupção : América do Sul. São Paulo : Transparência Brasil, 2003.

TURLE, M. ; HORDERN, V. Introduction to freedom of information act. *Computer Law & Security Report*, n.21, 2005.

VALENTE, A. P. M. A. *Transparência e opacidade* : o SIAFI no acesso à informação orçamentária. São Paulo : Annablume, 2004.

WEBER, M. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro : Guanabara, 2003.

ZINNBAUER, D. *E-government as driver for more institutional transparency? A closer look at interests, policy frames, and advocacy efforts*. London: Social Science Research Council, 2004.

O federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da integração econômica internacional*

Luiz Dias Martins Filho

Procurador da Fazenda Nacional / MF

Mestre Direito / Universty of Cambridge / UK

An analysis of the Brazilian fiscal federalism under an international economic integration perspective

Resumo

O texto busca analisar a inserção do Brasil em processos de integração econômica internacional. Inicia-se com o exame dos postulados estabelecidos mundialmente pelos acordos internacionais multilaterais celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), com base nos quais está ocorrendo a sucessão sistemática de mudanças em direção à integração econômica internacional.

Abordam-se no texto: (i) pontos que, implementados, facilitam a integração econômica, leis econômicas e princípios jurídicos que norteiam o processo de integração; (ii) aspectos da harmonização tributária e de um federalismo fiscal compatível com a integração econômica internacional; e (iii) pressupostos para a inserção do Brasil num contexto econômico internacionalmente integrado e globalizado. Busca-se, sob essa ótica de investigação jurídica, averiguar se o ordenamento jurídico-fiscal do Brasil, incluindo o modelo de federalismo fiscal, estaria ou não compatível e harmônico para suportar processos de integração econômica.

Analizam-se, portanto, aspectos relativos à necessidade de harmonização fiscal e de aperfeiçoamento do federalismo fiscal diante dos processos de integração econômica internacional. Faz-se, ainda, breve reflexão sobre as modernas concepções de soberania nacional. Por fim, examinam-se a competitividade internacional do Brasil e os aspectos introduzidos pela Constituição Federal de 1988 no federalismo fiscal brasileiro.

Palavras-chave

Federalismo fiscal ; Tributação ; Harmonização tributária ; Organização e estruturação dos Estados soberanos ; Processos de integração econômica internacional ; Estados soberanos e processos de integração econômica internacional.

The article focus on the insertion of Brazil in international economic integration processes. It begins by analyzing the trade rules established at a global level under the auspices of the World Trade Organization (WTO) through multilateral international trade agreements, on which basis systematic changes toward international economic integration have been taking place.

The paper features aspects that, once implemented, can facilitate economic integration, as well as the economic laws and legal principles that guide the integration processes. Besides, it underscores tax harmonization and fiscal federalism aspects compatible with the international economic integration, and the requirements Brazil has to meet in order to be successfully inserted in the international economic integration and globalization context. Through a legal investigation, this article plans to examine whether the Brazilian fiscal and legal framework, including the fiscal federalism model, could support economic integration processes.

Other aspects analyzed within the scope of this paper are the need for fiscal harmonization and fiscal federalism improvement regarding the international economic integration processes; the modern concepts of national sovereignty; and Brazil's international competitiveness and the changes caused in the Brazilian fiscal federalism by the new federal constitution that came into effect in 1988.

Keywords

Fiscal federalism ; Taxation ; Tax harmonization ; Structure and organization of sovereign states ; International economic integration processes ; Sovereign states and international economic integration processes.

* Texto elaborado com base em monografia apresentada na conclusão do Curso de Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal, em Brasília, em abril de 2005. Curso oferecido pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) e pela União Européia, fundado no acordo-quadro de cooperação técnica entre o Brasil e a Comunidade Européia de apoio à modernização do sistema fiscal brasileiro. Professor orientador: Dr. Paulo Borba Casella. Professor co-orientador: Dr. Vasco Branco Guimarães.

1 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL

A integração econômica internacional é um processo pelo qual as fronteiras dos Estados nacionais são material, virtual e gradativamente eliminadas, conforme o grau de integração que se almeje, de tal modo que esses Estados se tornam mais interdependentes econômica e até social e politicamente. Pode-se dizer que o processo de integração decorre de uma decisão política que tem como suporte uma base econômica, e que se formaliza e concretiza por meio de uma construção jurídica, havendo, portanto, nesse processo, a combinação desses três mencionados elementos: político, econômico e jurídico.

Uma vez que as organizações ou estruturas regionais ou sub-regionais são criadas ou implantadas, passam então as novas forças transnacionais, intergovernamentais ou supranacionais, por si sós, a exercer influência tanto nos próprios Estados-membros ou Estados-partes¹ como também em terceiros Estados não integrantes do bloco. Isso significa que os próprios movimentos de integração regional tornam-se forças políticas importantes que influenciam o sistema internacional e, mais particularmente, a política externa dos Estados envolvidos. Há que se observar, ainda, que o processo de integração econômica internacional, o qual depende muito proximamente da força política, auxilia na busca da paz regional e mundial e que só se consolida se houver justiça e progresso econômico.

O federalismo fiscal brasileiro foi estudado sob o prisma da harmonização tributária e dos processos de integração econômica, sendo comparado também com outras experiências de federalismo fiscal. Buscou-se fazer um estudo partindo-se de uma perspectiva conceitual e crítica.²

Verificou-se que o processo de integração econômica internacional também pode ser visto e trabalhado sob o prisma da cooperação e da solidariedade, como realização humana, tendo como fim último o desenvolvimento sustentável e a efetivação dos direitos e das garantias fundamentais conquistadas em grande parte, apenas formalmente, pelo povo brasileiro e analiticamente elencados na Constituição brasileira de 1988.

1.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS BRASILEIROS DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Estão expressos na Constituição Federal de 1988 os princípios (art. 4º, CF/88) que norteiam as relações internacionais do Estado brasileiro, o que foi considerado

1 A denominação Estado-membro ou Estado-parte se diferencia conforme o respectivo processo de integração em que se está envolvido e o modelo de integração definido e almejado. Um Estado é geralmente membro de uma organização internacional e é parte de um tratado, de um acordo internacional.

2 O fenômeno da integração econômica internacional tem-se intensificado sensivelmente, tendo as normas jurídicas (o Direito positivado) passado, com mais frequência, a se manifestar e a se expressar por meio dos tratados internacionais, multilaterais ou bilaterais. Alteram-se ordenamentos jurídicos e surgem organizações intergovernamentais e supranacionais, dando ensejo aos chamados Direitos da Integração e Comunitário, conforme o modelo de integração.

importante inovação, tendo-se atribuído à Constituição portuguesa de 1976 tal inspiração. Entretanto, o constituinte brasileiro não aproveitou a oportunidade para disciplinar as relações entre o Direito Internacional e o Direito interno, como ocorreu em outras constituições contemporâneas.³

Afirma-se⁴ que a Lei Básica de 1988, no que se refere à relação Direito Internacional–Direito interno, limitou-se, no §2º do art. 5º, a incluir os tratados referentes aos direitos humanos. O *caput* do art. 178, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 15.8.1995, traz a ressalva relativa à observância dos acordos sobre transporte internacional, resguardado o princípio da reciprocidade e, mais recentemente, com a Emenda Constitucional nº 45, de 8.12.2004, foram adicionados os parágrafos 3º e 4º ao art. 5º, que, respectivamente, dizem: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” e “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”. Nesse aspecto, a Constituição não foi muito analítica.

Defende-se a idéia⁵ de que, com a constitucionalização dos princípios de relações exteriores, no Brasil (art. 4º, CF/88), viabiliza-se o controle político da ação externa do Estado pelo Poder Legislativo e o controle jurídico, pelo Poder Judiciário. Ressalte-se⁶, também, que esses princípios foram elencados como princípios fundamentais da Constituição e não são tidos como normas programáticas mas como definições precisas de comportamento do Brasil como pessoa jurídica de Direito Internacional.

2 PROCESSOS E MODALIDADES DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL – REGIONAL OU SUB-REGIONAL

Especialmente os artigos XXIV e XXVI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – *General Agreement of Tariffs and Trade*) dispõem sobre elementos importantes pertinentes à integração econômica, particularmente aos que chamaremos de modalidades ou de espécies de processos de integração econômica. O arcabouço normativo do GATT⁷, especialmente o art. XXIV, permite a formação

3 Fala-se das Constituições portuguesa (art. 8º), francesa (art. 55), espanhola (art. 96), alemã (art. 25), entre outras.

4 GOFFREDO, Gustavo Sénchal de. “Princípios da Política Externa como Instrumento de Democratização da Sociedade”. In: PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabela Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly (Orgs.). *Os princípios da constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 191.

5 MATIAS, João Luis N. *Responsabilidade tributária no Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001, p. 30.

6 SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*, 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

7 Como se sabe, embora o GATT tenha funcionado de fato até 1994 como se fosse uma organização internacional, na verdade não foi concebido como organização especializada das Nações Unidas. Seintenfus diz que o GATT “pode ser definido como um acordo multilateral dinâmico”. SEINTENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 15.

de acordos regionais de integração econômica, áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, entre outras, o que resulta, na prática, em exceção ou em limite à eficácia do princípio da não-discriminação, adotado como um dos fundamentos do próprio tratado GATT de 1947.

O tratado multilateral GATT foi elaborado após a Segunda Guerra Mundial, paralelamente à Carta de Havana, que não entrou em vigor por falta de apoio do Congresso dos Estados Unidos, sendo subscrito inicialmente por 23 países.⁸ Celebrado em 1947 e tendo entrado em vigor em 1948, o tratado GATT foi incorporado em 1994, por ocasião da Rodada do Uruguai, passando a fazer parte do acordo que criou o mais importante organismo internacional sobre o comércio – a Organização Mundial do Comércio (OMC – *World Trade Organization/WTO*)⁹, enunciador e aplicador de normas comerciais aceitas pela quase totalidade de Estados, países e territórios (que não são independentes, mas têm jurisdição especial, *v.g.*, Hong Kong) que atuam no comércio mundial.

2.1 GLOBALIZAÇÃO

Uma vez que se está falando de integração econômica internacional, é importante verificar também em que consiste o fenômeno denominado globalização, pois não há definição única e universalmente aceita sobre o tema. Alguns dizem referir-se ao grau de interdependência econômica existente entre os Estados. O Fundo Monetário Internacional (FMI) associa tal expressão à “interdependência econômica crescente do conjunto dos países do mundo, provocada pelo crescimento do volume e da variedade das transações transfronteiriças de bens e de serviços, assim como dos fluxos internacionais de capitais, ao mesmo tempo que pela difusão acelerada e generalizada da tecnologia”.¹⁰

De acordo com definição mais abrangente da Comissão Européia, a globalização consiste na combinação de quatro aspectos: (i) a crescente integração dos mercados financeiros e o aumento dos fluxos financeiros; (ii) a transformação do mercado internacional num espaço único de produção e comércio; (iii) a multiplicação das

8 OLIVEIRA, Odete Maria de. “Regionalismo”. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis: Diploma Legal, 2000, p. 310.

9 O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de 30.10.1947, foi internalizado primeiramente no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 313, de 30.7.1948, em vigor em 1º.8.1948. Após, o GATT/94, com suas derrogações, alterações, retificações, emendas e modificações, que começaram a vigorar antes da data de entrada em vigor do Acordo constitutivo da OMC, de dezembro de 1994, passou a integrar o próprio Tratado da OMC. Assim, a criação dos blocos econômicos regionais ocorreu especialmente com base nas normas do tratado multilateral denominado *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) – a criação de blocos de países em desenvolvimento se deu basicamente com fundamento na denominada “cláusula de habilitação” – , que, desde 1994, se encontra sob a ordem da Organização Mundial do Comércio (OMC – *World Trade Organization/WTO*). O Tratado da OMC, conhecido também como Tratado de Marrakesh, foi internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15.12.1994, promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30.12.1994 (publicado no Diário Oficial da União – DOU, Seção 1, Suplemento ao nº 248-A, em 31.12.1994).

10 FMI. *Globalization: Opportunities and Challenges*. In: *World Economic Outlook*, maio 1977, p. 45.

empresas que implementam estratégias globais; e (iv) o aparecimento de um conjunto de normas e regulamentações transnacionais.¹¹⁻¹²

Dessa forma, percebe-se que a integração econômica internacional entre Estados independentes, em processos bilaterais ou multilaterais de integração, regional ou sub-regional, pode ser tida como exemplo de fenômeno parcial ou localizado do que venha a ser a globalização, que tem um sentido macro, obviamente muito mais abrangente.¹³⁻¹⁴

Assim, podemos entender a globalização como o resultado de um processo histórico de integração econômica, financeira, política, cultural, educacional, laboral, enfim, dos vários ramos de atividade humana, pelo qual vem passando o mundo e que tem revolucionado as estruturas até então vigentes, causando fortes reflexos também nos sistemas jurídicos dos países, especialmente o tributário. Em face dessa nova realidade, os Estados, que estão nesse momento muito mais interdependentes, têm que se adaptar, revisar suas estruturas e organização, para melhor se inserir nessa conjuntura e dela tirar as vantagens advindas ou minimizar eventuais efeitos danosos.

Portanto, verifica-se que a abertura econômica, a intensificação do comércio internacional, os processos de integração econômica – sejam sub-regionais, sejam regionais, sejam intercontinentais – e o próprio fenômeno da globalização vêm exercendo cada vez mais influência sobre as políticas tributárias, impulsionando, conseqüentemente, para um movimento de harmonização tributária e limitando fortemente as políticas econômico-tributárias sobremaneira nacionalistas e isolacionistas.¹⁵ Por fim, é importante frisar, nesse contexto, o que foi dito pelo

11 COMISSÃO EUROPÉIA: “The European Union as a World Trade Partner”, in *European Economy-Reports and Studies*, n.º. 3, 1997, p. 1.

12 Nesse contexto, há o termo mundialização, com o mesmo significado de globalização, sendo, porém, aquela expressão mais utilizada pelos estudiosos franceses ou pelos que sofrem mais influência dos franceses: francófilos. Assim, para o francês Jean Luc Ferrandérry, a globalização é um conceito que apareceu no meio da década de 1980 nas escolas de negócios norte-americanas e na imprensa anglo-saxã. Para ele, essa expressão designa um movimento complexo de abertura de fronteiras econômicas e de desregulamentação, que permite às atividades econômicas capitalistas estenderem seu campo de ação no planeta. Segundo argumenta, (i) o aparecimento de instrumentos de telecomunicações extremamente eficientes permitiu a viabilidade desse conceito, reduzindo as distâncias a nada; (ii) o fim do Bloco Soviético; e (iii) o aparente triunfo planetário do modelo neoliberal no início dos anos 1990 parece dar a essa noção validade histórica. FERRANDÉRRY, Jean Luc. *Le point sur la mondialisation*. Paris: Presses Universitaires de France –PUF, 1996, p. 3.

13 Pedro Parente, à época secretário-executivo do Ministério da Fazenda e responsável pela condução da almejada reforma tributária, observou que “a globalização e os acordos de integração requerem dicções tributárias comuns no mundo inteiro, uma espécie de ‘esperanto tributário’”. Outra forma de perceber esse processo é a chamada busca de ‘harmonização’ entre os sistemas tributários.” PARENTE, Pedro. “Reforma Tributária ou Reforma Fiscal?”. Apresentação na Comissão Especial de Proposta de Emenda à Constituição n.º 175-A, de 1995, em 1997. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 17 nov. 1999.

14 Diego de Figueiredo Moreira Neto constata que “a globalização é uma realidade histórica. Cada país e cada bloco de países pode e deve situar-se política, econômica e socialmente face a ela para lograr os maiores benefícios possíveis com os menores sacrifícios admissíveis em sua adaptação”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Globalização, Regionalização, Reforma do Estado e da Constituição”. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 211. Rio de Janeiro, jan./mar. 1998, p. 19.

15 Observa-se que “o mercado é uma realidade com a qual temos de viver. Devemos tentar entender como o mercado funciona e ajudá-lo a funcionar a favor dos nossos objetivos e não contra eles. Além da economia de mercado, não vejo outra forma de criar e distribuir prosperidade para um grande número de pessoas. Mas não adianta ser ingênuo: nem deixar tudo ao mercado, nem acreditar poder ficar fora do mercado.” A citação é do economista britânico John Kay, autor de *The truth about the markets*. In: FREITAS, Newton. *Dicionário Obôé de Finanças*. 11. ed. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2004, p. 360.

economista britânico John Kay: “Não adianta ser ingênuo: nem deixar tudo ao mercado, nem acreditar poder ficar fora dele.”

2.2 A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA – O SURGIMENTO DE BLOCOS REGIONAIS – AS EXCEÇÕES À CLÁUSULA DA NAÇÃO MAIS FAVORECIDA

Os blocos econômicos regionais¹⁶ surgiram após a Segunda Grande Guerra (1945) e tiveram desenvolvimento paralelo à evolução do GATT, com base no art. XXIV desse tratado, que se constitui na mais importante exceção ao princípio da nação mais favorecida e da não-discriminação contido no GATT e que desperta grandes discussões, especialmente se, na verdade, se está liberalizando o comércio internacional ou criando áreas de protecionismo e de discriminação comercial. Na perspectiva de alguns economistas, apesar de os blocos econômicos regionais trazerem a expansão do comércio intrabloco, também, quase necessariamente, provocam desvio de comércio.¹⁷

Entretanto, depois de uma avaliação cuidadosa, chega-se à conclusão de que os blocos econômicos regionais são capazes de alcançar uma integração econômica mais aprofundada do que em um sistema multilateral, pois envolvem número muito menor de Estados, que, geralmente, têm mais afinidades, são mais parecidos.¹⁸

Jagdish Bhagwati¹⁹, de forma objetiva, diz que a integração econômica regional, em áreas ou em blocos econômicos regionais, resulta, na verdade, na criação de áreas regionais de proteção comercial estabelecidas em consequência de tratados regionais, em conformidade com os acordos multilaterais do GATT/OMC, sendo a proteção e as relações privilegiadas intrabloco, a princípio, o que estimula o desenvolvimento e a consolidação dessas áreas.

A cláusula da nação mais favorecida significa que qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por um membro a um produto originário de outro país ou a ele destinado (não necessariamente signatário do GATT) deve ser, imediata e incondicionalmente, extensiva a todos os produtos similares originários dos territórios de qualquer outro membro ou a eles destinados (art. I, n° 1, do GATT). Assim, da cláusula consagrada logo no art. I resulta que todos os membros do GATT/OMC são postos em igualdade, sem discriminação, partilhando das

16 São proeminentes a atual União Européia, a Área de Livre Comércio da América do Norte (Canadá, Estados Unidos e México constituíram o *North American Free Trade Area* – NAFTA) e mesmo o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que foi criado com base na denominada “cláusula de habilitação”.

17 O denominado “desvio de comércio” (*trade diversion*) consiste em produtores de bens com menor preço e que estão fora do bloco econômico regional que sofrem discriminação, distorcendo, portanto, uma eficiente alocação global de recursos e, conseqüentemente, reduzindo o bem-estar-global. Jacob VINER. *The customs union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950, *apud in* TREBILCOCK, Michael J; HOWSE, Robert. *The regulation of international trade*, 2. ed. London: Routledge, 2000, p. 130.

18 TREBILCOCK, Michael J; HOWSE, Robert. *The regulation of international trade*. 2. ed. London: Routledge, 2000, p. 131.

19 BHAGWATI, Jagdish. “*Those who cannot think of more than two words at the same time will read free trade area as free trade. FTAs are two faced: they free trade and they retreat into protection. Economists should call FTAs by the phrase protection trade areas – PTAs*”. *Free Trade Today*, Princeton, 2002.

vantagens resultantes da redução ou da eliminação dos obstáculos ao comércio.²⁰

2.3 ETAPAS E MODALIDADES POSSÍVEIS DE PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A forma e o grau de integração são, na maioria das vezes, decorrência de opção política, podendo-se dizer, com base nas teorias mais tradicionais, que os processos de integração econômica comumente seguem modelos. Entre as etapas e as modalidades possíveis de integração econômica internacional (regional, sub-regional ou intercontinental), os modelos podem ser classificados como se segue:

(1) **Preferência Tarifária**²¹;

(2) **Zona de Livre Comércio**²² – pode ser sintetizada como uma forma menos complexa de integração. Pressupõe a gradativa eliminação de tarifas e de barreiras não-tarifárias – técnicas, fitossanitárias, quantitativas (*n.g.*, quotas) ou de qualquer natureza – que acarretem restrições ao comércio entre os Estados integrantes.²³

(3) **União Aduaneira**²⁴ – há uma fronteira aduaneira comum que confere aos Estados integrantes caráter de unidade em suas relações com terceiros países.²⁵ Agrega, portanto, a instituição de tarifa externa comum e o regime geral de origem, aplicáveis em toda a união alfandegária, em relação a importações procedentes de terceiros Estados. O Mercosul é considerado uma união aduaneira incompleta, pois há uma série de exceções e exclusões. Há quem defenda que o Mercosul deveria retroagir a uma área de livre comércio; entretanto, caso isso viesse a acontecer, esse bloco regional poderia vir a perder sua personalidade jurídica.²⁶ O Mercosul é um bloco sub-regional em que não existem órgãos supranacionais, apenas órgãos intergovernamentais. Por ser um bloco intergovernamental, não se pode falar, por

20 Pedro Infante Mota ressalta que esse princípio, além de exercer importante função de política externa, ainda “despolitiza as medidas comerciais e promove relações internacionais pacíficas, contribuindo para assegurar que o sistema de trocas seja, relativamente, seguro, coerente e previsível, aspectos fundamentais de um sistema baseado em regras.” MOTA, Pedro Infante. “Os Blocos Econômicos Regionais e o Sistema Comercial Multilateral. O caso da Comunidade Européia”. In: *Revista da faculdade de direito da universidade de Lisboa*, vol XL, nºs 1 e 2. Lisboa: Imprensa da Universidade de Lisboa, 2004, p. 81-82.

21 A integração regional pode se iniciar como uma região em que há mera preferência tarifária, com base na denominada “cláusula de habilitação”, que fundamenta acordos regionais entre os países em desenvolvimento. Assim, as tarifas incidentes sobre o comércio entre os Estados-partes do acordo são inferiores às cobradas de mercadorias provenientes de Estados que não são parte signatária.

22 Dentro do mercado zonal, passa a ocorrer a crescente liberação do comércio até se alcançar a supressão total de barreiras tarifárias entre os países que o constituem.

23 CASELLA, Paulo Borba. *Instituições do Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1997, p. 11.

24 Em uma união aduaneira, ocorre o livre comércio associado a uma tarifa externa comum.

25 PITA. Claudino. *A harmonização tributária (La Armonización Tributária, título do original em espanhol)*. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária; tradução de Hilda Baldenes da Costa e Silva e Osvaldo da Costa e Silva – Brasília: ESAF, 1989. (Coleção Gerson Augusto da Silva, nº 20, pág. 10).

26 Com a “entrada em vigor do Protocolo de Ouro Preto, o Mercosul adquiriu personalidade internacional, e os órgãos de execução do Tratado de Assunção e dos Acordos específicos e decisões adotadas em seu quadro jurídico, durante o período de transição, converteram-se em órgãos da própria Organização. Os Estados-partes vinculam-se não apenas a cumprir as normas do Tratado e do Protocolo, como as normas emanadas dos órgãos no Mercosul”. Werter R. Faria. *Harmonização legislativa no Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1995, p. 68-69.

ser incorreto, em Direito Comunitário no ou do Mercosul.²⁷

(4) **Mercado Comum**²⁸ – nesse grau de integração, é necessária a existência de um mínimo de coordenação e de harmonização de políticas econômicas comuns em setores vitais da economia integrada.

(5) **União Econômica** – nela estão presentes as características do mercado comum, havendo, ainda, a harmonização das políticas macroeconômicas, entre elas a coordenação e a harmonização dos sistemas monetários que vão propiciar a criação da união monetária.

(6) **União Monetária** – aqui, além dos elementos e características de uma união econômica, existe ainda uma moeda única e um banco central supranacional independente.

Verificou-se, especialmente após os anos 1980, nas fases iniciais e mesmo intermediárias das etapas dos processos de integração econômica internacional, ser possível ou compatível um Estado soberano, ou mesmo um bloco econômico, fazer parte de outro bloco, concomitantemente, o que veio a ser conhecido como *spaghetti bowl*. Foi assim que Jagdish Bhagwati²⁹ inicialmente se referiu, em crítica, aos blocos econômicos regionais, que proliferaram e que ele prefere denominar áreas de comércio preferencial (*preferential trade areas* – PTA), dizendo que o sistema do comércio mundial tornou-se uma “tigela de espaguete”, com complicadas barreiras comerciais, jamais vistas, cada uma dependendo da suposta nacionalidade dos produtos, estabelecida de acordo com complexas e arbitrárias regras de origem.

2.4 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA – MODELO CONTRATUALISTA-DEMOCRÁTICO E MODELO LIBERAL

Dizem³⁰ que, no campo das relações internacionais, há duas tendências de integração econômica: a que se denomina integração e a chamada globalização. Afirmam que a integração desenvolveu-se na Europa Ocidental, na década de 1950, e consiste na busca do fortalecimento econômico da Europa num mundo dominado pelos Estados Unidos, sendo iniciativa estatal e também supervisionada pelo Estado. Apesar da exatidão dessa linha de pensamento, entendemos que, na verdade, ambas as tendências são modelos de integração, adotando-se, no caso do modelo de integração europeu, uma conotação mais contratualista-democrática e acentuando-se, na globalização, o matiz liberal ou neoliberal.

27 A integração regional em que se insere o Mercosul é conhecida também como “integração sul-sul” (entre países em desenvolvimento). É importante observar que o Mercosul obteve as vantagens políticas do aproveitamento econômico da integração econômica e está a negociar acordos de grande relevância mundial.

28 Aqui estão presentes a livre circulação de pessoas, serviços, mercadorias e capitais entre os Estados, além de uma tarifa externa comum.

29 TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade*, 2. ed. London: Routledge, 2000, p. 132.

30 Entre esses doutrinadores, encontra-se Celso Duvivier de Albuquerque Mello, no trabalho intitulado “Perspectivas do Direito Internacional Econômico”, na obra *Guerra comercial ou integração pelo comércio? A OMC e o Brasil*. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta (Orgs.). São Paulo: LTr, 1998.

2.4.1 ROUSSEAU – O CONTRATUALISMO DEMOCRÁTICO E A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Ressalte-se, freqüentemente, que o modelo europeu de integração econômica tem como substrato juspolítico-filosófico Rousseau e seu contratualismo democrático.³¹ Diz ele que o contratualismo é considerado uma escola, no sentido que se utiliza de uma mesma sintaxe ou de uma mesma estrutura conceitual para racionalizar a força e alicerçar o poder no consenso.

Utiliza-se Rousseau³² do “pacto de associação”, que se distingue do “pacto de submissão”, sendo o primeiro o pacto entre vários indivíduos que, ao decidirem viver juntos, passam do estado de natureza ao estado social, enquanto no segundo tipo de pacto instaura-se o poder político, ao qual se promete obedecer. O pacto foi instrumento concreto na formação de um real estado de natureza para novas sociedades. A necessidade de se elaborar um documento escrito que não proviesse de um poder estranho à comunidade mas fosse sua própria expressão conduziu, logicamente, a um documento de caráter pactual.³³

Portanto, pensamos que se baseia no contratualismo democrático a atual experiência européia de integração econômica, formalizada por meio de tratados internacionais (que têm delineamentos pactuais), que são ratificados pelos respectivos parlamentos nacionais ou sujeitos a referendos, realizados com o povo de cada Estado-membro e que, depois, passam a ser fonte primária do Direito Comunitário. Tais tratados regionais europeus assemelham-se bastante a pactos associativos, nos moldes preconizados pelo contratualismo democrático de Rousseau, que previu até que pactos de associação pudessem ser celebrados por sujeitos de uma federação.

2.4.2 LIBERALISMO – INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Apesar do vigor do liberalismo político, este recebeu forte influência do liberalismo econômico. O liberalismo político levou à chamada democracia representativa, elevada em seus ideais mas muitas vezes distorcida em mera representação da

31 Para análise das linhas gerais do contratualismo e de sua influência no modelo de integração europeu, tomou-se por base a concepção de Nicola Matteucci no verbete Contratualismo, em BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Valente [et al.]. Coordenação da tradução: João Ferreira. Revisão geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cascais. 5. ed. Brasília: Editora UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

32 Rousseau foi obrigado a reconhecer, no pacto social, um fato deontologicamente necessário, a partir do momento em que “tal estado primitivo já não pode subsistir e o gênero humano pereceria, se não modificasse as condições da sua existência”. *Du contrat social*, I, 6.

33 Documento escrito, de inspiração contratualista, é o que pôs fim à Revolução Gloriosa, ou Revolução Inglesa de 1688-1689: o famoso *Bill of Rights*, que contém claras limitações ao poder real e constitui um autêntico contrato entre o rei e o povo, este representado pelo parlamento. Chamou-se esse documento de “Declaração de Direitos” somente porque a palavra “contrato” parecia demasiado revolucionária à época. Outros documentos pactuais são os artigos da Confederação Norte-Americana, de 1777, e a Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787. Na verdade, todos os contratualistas vêem no contrato social a emancipação política do homem.

economia privada.³⁴

A escola clássica do liberalismo econômico foi a grande expressão desse pensamento. Adam Smith, considerado ícone dessa escola³⁵, explica que, para a divisão do trabalho ser eficaz, duas condições são indispensáveis: (i) a extensão dos mercados e a (ii) abundância de capitais. Conclusão evidente do sistema de Adam Smith é o livre-cambismo, a liberdade do comércio, do que resulta também a liberdade para os capitais, inclusive no que tange à sua aplicação.³⁶

Por seu turno, o liberalismo econômico³⁷ considera que existem leis inerentes ao próprio processo econômico – tais como a lei da oferta e da procura, o livre cambismo – que estabelecem o equilíbrio entre a produção, a distribuição e o consumo de bens em uma sociedade, de forma que o Estado não deve interferir na economia mas apenas garantir a livre iniciativa e a propriedade privada dos meios de produção.³⁸

No modelo de integração em que se tem o liberalismo como substrato juspolítico-filosófico, sociológico e econômico, visa-se basicamente ao controle e ao direcionamento do poder do Estado no sentido de facilitar e viabilizar a integração econômica, tendo, todavia, como protagonistas em especial os grandes grupos corporativos. Esse modelo liberal é adotado, com frequência, nos acordos de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, espelhando bem o processo de globalização em seu sentido mais amplo.

34 Por liberalismo entende-se o conjunto de idéias que defendem a primazia do indivíduo diante do Estado e a supressão das travas à atividade econômica. Historicamente, o liberalismo corresponde à época de ascensão da burguesia (século XVIII) e de sua luta para acabar com o “Antigo Regime”. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão assinalou como invioláveis os princípios da liberdade, da igualdade, da fraternidade e da propriedade. As rebeliões dos operários de 1830 e 1848 simbolizaram a transição para o liberalismo positivista, ao induzir a burguesia a pedir a intervenção do Estado para defender o capitalismo. A crise do modelo econômico keynesiano e do Estado providencial (social) pôs de novo em voga um liberalismo de cunho diferente, caracterizado pela privatização de setores econômicos públicos e de serviços sociais. Guias e líderes para o “novo liberalismo” (neoliberalismo) foram Ronald Reagan e Margaret Thatcher. In: *Oceano uno diccionario enciclopédico ilustrado*. Barcelona: Ediciones Oceano S.A., 1994. Verbetes: Liberalismo.

35 Como grande expoente dessa escola, nos *Ensaio sobre matérias filosóficas*, em célebre passagem, disse Adam Smith que, “para transformar um Estado do mais baixo grau de barbárie e elevá-lo ao mais alto grau de opulência, bastariam três coisas: paz, tributação módica e uma tolerável administração da justiça.” Tendo-se isso, todo o resto viria pelo decurso natural das coisas. A psicologia individual explica o interesse geral, que “resulta espontaneamente da soma de interesses individuais, fazendo com que, desse modo, o interesse individual coincida com o interesse geral, daí porque os interesses privados devem gozar de liberdade plena”. FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981, p. 97.

36 O professor Falcão lembra, entretanto, que se pode inferir das idéias de Adam Smith a possibilidade de certo intervencionismo, que pode ser exemplificado com a possibilidade de protecionismo contra a concorrência estrangeira, a fim de que se criem condições favoráveis à implantação de indústrias indispensáveis à guerra, já que a defesa não era reputada menos importante do que a riqueza. Assim, mesmo no pensamento de Adam Smith, pode-se perceber indicações da necessidade, em certas circunstâncias, de ação do Estado para corrigir “distorções do mercado”. FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981, p. 107.

37 JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. *Dicionário básico de filosofia*, 2. ed. revista. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993. Verbetes: Liberalismo.

38 Diz-se que o liberalismo econômico defende a chamada “economia de mercado”. O livre-câmbio levantou todo seu sistema sobre o que se chama a Teoria do Comércio Internacional, desenvolvida por Adam Smith, David Ricardo e Stuart Mill. Adam Smith avançou com o princípio da divisão internacional do trabalho. Ricardo foi mais longe, com o princípio da vantagem comparativa, e John Stuart Mill aprofundou a teoria de Ricardo, definindo quais eram as leis de repartição do lucro entre dois países, resultantes do comércio internacional. In: SILVA, Roberto Luiz. *Direito comunitário e de integração*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 16.

3 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO – COORDENAÇÃO

Com objetividade, Paulo Borba Casella³⁹ diz que é tautologicamente claro que, em processo de integração, será indispensável ou mesmo inevitável harmonizar, coordenar, unificar, em suma, aproximar legislações nacionais, para que sejam eliminados pontos de colisão entre estas.

Uma tributação coordenada, compatível, harmoniosa é importante para os processos de integração econômica internacional, tanto em uniões aduaneiras como, especialmente, em mercados comuns e em uniões econômicas.

Desde Estados federais às simples áreas de livre comércio, o mundo está estruturado em diferentes tipos de acordos e organizações políticos e econômicos. Deve-se perquirir e analisar, extraindo-se as lições provenientes, por exemplo, do porquê de os Estados Unidos da América do Norte⁴⁰ adotarem uma harmonização do sistema tributário federal no que se refere à tributação direta (basicamente o imposto sobre a renda e o lucro), enquanto a União Européia escolheu o caminho de inicialmente harmonizar, com até certo grau de uniformização, a tributação indireta (o imposto sobre o valor agregado – IVA).

Pode-se até inferir que não há precisamente um sistema tributário padrão eficaz para os processos de integração econômica internacional, e que sua aplicabilidade e sucesso dependem basicamente da história, da cultura, da economia, do povo e do ordenamento jurídico dos Estados envolvidos, devendo, portanto, para cada caso, haver as devidas adaptações.

A coordenação⁴¹, a harmonização⁴², a aproximação⁴³, a adaptação, entre outros termos, são comumente utilizados, nos tratados de integração ou nas constituições de Estados-nacionais, como instrumentos ou meios para se alcançar os fins objetivados.

39 CASELLA, Paulo Borba. *Instituições do Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1997, p. 81

40 Deve-se observar o processo de integração econômica interno dos Estados Unidos da América, pois a federação surgiu de uma confederação, portanto, uma federação que teve um desenvolvimento centrípeto, tendo os Estados-membros remanescido com considerável parcela de autonomia. Importante observar também que os EUA sempre adotaram, primordialmente, modelos do liberalismo econômico, político e jurídico, não tendo se desenvolvido lá um modelo de Estado social como o que veio a se consolidar na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Isso se reflete também no modelo de integração econômica internacional utilizado pelos EUA, de zona de livre comércio, formando, com seus parceiros da América do Norte, o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Assim, a harmonização da tributação direta parece ser suficiente e satisfatória para o modelo estadunidense de integração econômica, tanto na intrafederação norte-americana, ou seja, entre seus Estados-membros, quanto no âmbito internacional. Refere-se a integração econômica interna aos Estados-membros da federação e a externa, à integração com outros Estados da sociedade internacional. Frisa, ainda, que o próprio Canadá é uma federação, sendo parceiro dos EUA no NAFTA, mas adota sistema tributário mais parecido com o europeu, tendo inclusive um importante imposto sobre o valor agregado.

41 Por coordenação de diferentes normas, entende-se a “simples eliminação dos contrastes existentes entre elas, quer substanciais, quer lógicos. A eliminação dos contrastes não deve comportar alteração no conteúdo das normas”. FÁRIA, Werter R. *Harmonização legislativa no Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1995, p. 12.

42 A harmonização pode atingir a substância das regras visadas, mas, em princípio, deixa subsistirem as diversidades de origem, de estrutura e de redação das normas. FÁRIA, op. cit., p. 6.

43 Nesse caso, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum devem ser aproximadas.

Obviamente, há diferenças de significado nesses vários termos, embora, em algumas situações, sejam até utilizados equivocadamente como sinônimos. Considerando tal realidade, Schmutzer, que também foi juiz do Tribunal de Justiça Europeu, em Luxemburgo, disse que, em tais situações, é melhor, com base em critérios habituais de interpretação, verificar qual o sentido efetivo que os autores da disposição quiseram atribuir aos termos utilizados.⁴⁴

3.1 COORDENAÇÃO – COOPERAÇÃO – INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

A coordenação macroeconômica dos Estados envolvidos num processo de integração é essencial para que, efetivamente, ocorra a almejada integração e para que haja a convergência econômica, o que viabiliza e facilita as relações dos Estados e cidadãos envolvidos em tal processo de integração.

Parte da doutrina costuma contrapor cooperação e integração econômica afirmando que existe cooperação apenas antes do processo de integração e que, ao serem firmados tratados para criação de blocos econômicos, falar-se-ia apenas de integração, como se fosse um estado mais avançado que cooperação. Entendemos que esse posicionamento não é preciso, pois, mesmo após a celebração de tratados para criação de blocos econômicos, pode-se e deve-se falar de cooperação, inclusive de cooperação aprofundada e reforçada.

Um processo de integração bem-sucedido necessita também de um mínimo de coordenação macroeconômica. Entretanto, a simples existência de uma coordenação macroeconômica também não significa que o processo de integração será bem-sucedido. Tudo vai depender do projeto de integração almejado, como salienta Hartmut Sangmeister.⁴⁵

Portanto, a falta de uma coordenação macroeconômica mínima implica o enfraquecimento de qualquer processo de integração. A experiência bem-sucedida da Europa demonstra que a existência de mecanismos formais de coordenação macroeconômica aumenta de forma diretamente proporcional ao nível de interdependência⁴⁶ e de complementaridade econômica.

44 SCHMUTZER, A. K. “Primaux du Droit Communautaire et Harmonization des Législations Nationales”. *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1-1996, p. 109 apud FARIA, Werter R. *Harmonização legislativa no Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1995, p. 10.

45 Diz Sangmeister que “segundo a sabedoria convencional dos economistas, o grau necessário de coordenação das políticas macroeconômicas dentro de um bloco de integração regional depende da intensidade de integração desejada ou intencionada. Se o objetivo de integração for restringido à formação de uma área de livre comércio, a necessidade para a criação de mecanismos formais de coordenação macroeconômica fica limitada a certa homogeneização dos sistemas tributários para evitar ‘guerras tributárias’ na competição para obter investimentos estrangeiros”. SANGMEISTER, Hartmut. “O futuro da integração latino-americana: lições do passado e experiências da ‘velha’ Europa”. In: *Curso de Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal*. ESAF-Brasília, outubro de 2004 (nota de aula), p. 8. Sangmeister observa ainda que, num bloco econômico regional ou mesmo numa mera área de livre comércio, deve haver pelo menos harmonização tributária.

46 SANGMEISTER, Hartmut. “O futuro da integração latino-americana: lições do passado e experiências da ‘velha’ Europa”. In: *Curso de Integração Econômica e Direito Internacional Fiscal*, p. 8 (nota de aula). ESAF-Brasília, outubro de 2004.

3.2 CONVERGÊNCIA MACROECONÔMICA

Conforme a opção política por determinado processo de integração econômica, há uma interação entre coordenação macroeconômica, interdependência e complementaridade econômicas que devem ocorrer entre os países envolvidos. A convergência macroeconômica é de grande relevância, especialmente no que se refere à estabilidade monetária e à compatibilidade cambial.

Analisando as lições do processo de integração dadas pela Europa, Hartmut Sangmeister frisa como a mais importante a de que “não há uma alternativa realista senão a inserção na economia mundial”.

No âmbito da América Latina, em matéria de convergência tributária, durante o último quarto do século XX e como resultado de ajustes estruturais provocados pelas crises da dívida externa nos países em desenvolvimento, do abandono do modelo de economia dirigida pelo Estado e do aumento do comércio e dos fluxos de capitais entre os países, entende-se que se produziu uma convergência dos sistemas tributários sem precedentes. Entretanto, apesar da forma similar de tributação, observa-se que esses Estados adotaram normas tributárias (relativas a base impositiva, isenções, alíquotas, procedimentos etc.) significativamente diferentes e que, em função disso, não houve desenvolvimento uniforme das instituições que asseguram a economia de mercado, o aperfeiçoamento dos mecanismos capitalistas e as capacidades de gestão de seus administradores, levando a cargas tributárias e a estruturas de arrecadação muito diferentes.⁴⁷

4 HARMONIZAÇÃO FISCAL

Pode-se dizer que a harmonização tributária é pressuposto para que sejam alcançados os primeiros objetivos de um processo de integração. Mesmo nas hipóteses em que não se almeje alcançar uma integração profunda, é necessário haver certo grau de harmonização tributária.

Gerson Augusto da Silva sustentou que a harmonização tributária pode compreender três conceitos distintos, aplicáveis segundo as circunstâncias: (a) uniformização⁴⁸, (b) compatibilização⁴⁹ e (c) instrumentação.⁵⁰

47 BARREIX, Alberto; VILLELA, Luiz; ROCA, Jerônimo. *Integración y comercio en América – impacto fiscal de la liberalización comercial en América*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Nota Periódica, enero 2004, p. 6.

48 Significa uniformizar a tributação em todos os seus aspectos essenciais, igualar as cargas tributárias que recaem sobre uma mesma matéria tributável, vale dizer, igualar as legislações de um determinado tributo tanto nos aspectos estruturais quanto técnico-formais e quantitativos. A utilização do mecanismo de uniformização inflexibiliza definitivamente o instrumental tributário para operar de acordo com os objetivos nacionais, pelo que se apresenta como um mecanismo compatível apenas com as etapas mais avançadas do processo de integração econômica. PITA, op. cit., p. 22. Foi o que ocorreu na União Européia, por exemplo, com os tributos aduaneiros e com o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA).

49 Trata de adequar a estrutura dos tributos para que estes permitam a aplicação de mecanismos compensatórios, capazes de neutralizar os efeitos que poderão advir de disparidade nas cargas tributárias. PITA, op. cit., p. 22. Essa hipótese está, inclusive, prevista no art. III, parágrafos 1º e 2º, do acordo multilateral do GATT, que assegura os ajustes tributários de fronteira (*tax border adjustments*). Sobre a matéria, é interessante o que expõe John H. Jackson na sua clássica obra *The World Trading System – law and policy of international economic relations* – 3. ed. London: MIT Press, 1999, p. 218-219.

50 Dispõe-se intencionalmente a estabelecer desigualdades que podem ter por fim compensar algum desequilíbrio

A existência de divergências entre os sistemas tributários dos Estados envolvidos num processo de integração pode consistir em verdadeiros obstáculos para que se alcancem os objetivos de uma integração bem-sucedida. Entretanto, é interessante observar que, em decorrência desses processos, os gravames e os óbices tributários são gradativamente removidos, por meio dos tratados e de diversos institutos que por eles podem ser veiculados, contribuindo também, dessa forma, para a harmonização tributária e a cooperação fiscal internacional.

A harmonização tributária, nos processos de integração econômica internacional, tem requerido a simplificação dos sistemas tributários, substituindo a multiplicidade de bases tributárias por número reduzido de tributos que explorem as três bases tributárias: consumo, renda e propriedade. Contudo, a tendência universal é utilizar a tributação abrangente do consumo, um imposto sobre o consumo com uma ampla base (é o que tem acarretado a adoção de tributo da espécie do imposto sobre o valor agregado – IVA), como fonte principal de financiamento do gasto público.

No que se refere ao Brasil, segundo Sulamis Dain⁵¹, os ensinamentos são de dupla natureza: (i) recomendam a aproximação dos padrões tributários do mundo desenvolvido, notadamente os europeus, negando a possibilidade de criação de sistemas tributários aberrantes, como, por exemplo, o que se inspira na adoção de imposto único ou o crescente uso de tributos em cascata, tendo por base o faturamento; (ii) reforçam, do ponto de vista da integração latino-americana, a necessidade de a harmonização tributária entre os países da área seguirem os padrões europeus, ou seja, um sistema tributário com estruturação equivalente, obviamente com as adaptações e as peculiaridades da região (América Latina) ou sub-região (América do Sul, Mercosul).

Ozires Lopes Filho⁵² diz que o sistema fiscal brasileiro caminha aceleradamente para um não-sistema, conjunto de tributos ao qual faltam racionalidade e integração harmônica.

Ainda quanto à harmonização no processo de integração sub-regional de que o Brasil é parte, diz o art. 1º do Tratado de Assunção⁵³ que o Mercosul implica “o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração”. A pertinência das áreas refere-se às disposições legislativas que possam incidir no funcionamento e na evolução do Mercosul. Portanto, a harmonização tributária tem extrema relevância para o efetivo funcionamento do Mercosul.⁵⁴

estrutural entre os países da região, induzindo, por exemplo, uma alocação geográfica de recursos conforme as prioridades regionais com aquela finalidade. PITA, op. cit., p. 23. Isso é o que ocorre, por exemplo, com incentivos tributários dados para empresas ou profissionais que se estabelecem em Estados ou em regiões menos desenvolvidos.

51 DAIN, Sulamis. “Experiência Internacional e Especificidade Brasileira”. In: AFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Reforma tributária e federação: federalismo no Brasil*. São Paulo: FUNDAP – Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 26.

52 LOPES, Ozires de Azevedo. “Equilíbrio e Isonomia Tributária”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 169.

53 Promulgado pelo Decreto nº 350, de 21.11.1991.

54 O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, em seu art. 5º diz que são elementos primordiais, entre

A simples coordenação entre os Estados-partes, que implica apenas reciprocidade, é insuficiente, é preciso haver cooperação, especialmente em matéria tributário-fiscal, para que ocorra e se aprofunde a integração econômica. Portanto, faz-se relevante a observância ao art. 7º do Tratado de Assunção⁵⁵, que dispõe sobre o tratamento tributário recíproco e sobre o tratamento nacional a ser dado a bens importados intrabloco.

Extraí-se de Victor Uckmar⁵⁶ a idéia de que o sucesso da integração econômica está condicionado à postura firme e à atenção que se dá às disposições de natureza fiscal que são postas.⁵⁷ Por conseguinte, mesmo nas hipóteses em que não se almeje alcançar uma integração aprofundada, é necessário haver certo grau de harmonização tributária.

5 INTEGRAÇÃO, HARMONIZAÇÃO E SISTEMAS TRIBUTÁRIOS NACIONAIS

Com os processos de integração econômica e o anseio dos Estados nacionais se inserirem e exercerem papel mais relevante no contexto de uma economia globalizada e competitiva, resta, atualmente, pouco espaço para sistemas tributários anacrônicos e incoerentes. É passada a época em que era possível os Estados fecharem suas economias e exercerem o protecionismo de quaisquer setores e atividades econômicas sem mesmo observar os tratados multilaterais celebrados no âmbito do GATT.⁵⁸

Nesse panorama de integração econômica internacional, abertura e intenso comércio internacional, ressurgem os verdadeiros postulados jurídicos e econômicos da tributação que os Estados não podem desprezar, sob pena de, com seus sistemas tributários anacrônicos e iníquos, levarem suas respectivas economias para a margem ou até exclusão desse processo incontrollável de integrações regionais ou sub-regionais e de globalização, arcando com as perdas de competitividade e de comércio, com a recessão e com outros ônus decorrentes do isolamento jurídico, econômico e político.⁵⁹

outros, para a sua constituição, a eliminação de restrições ao comércio entre os Estados-partes, a otimização da utilização e da mobilidade dos fatores de produção e a consecução da meta de escalas operativas. Assim, vê-se a importância da harmonização tributária nesse processo de integração econômica sub-regional.

55 Dispõe o art. 7º do Tratado de Assunção: “Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado-Parte gozarão, nos outros Estados-Parte, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional”.

56 UCKMAR, Victor. “Aspectos fiscales de la integración económica: la experiencia europea”. In: *Revista de Direito Tributária*. São Paulo: ano 15, nº 58. Editora RT, 1991, p. 17.

57 Diz ainda Victor Uckmar que, para a criação de um bloco econômico, especialmente um mercado comum (que é o que pretende ser o Mercosul), entre outras coisas, além da instituição de um sistema que elimine as distorções de concorrência, há que se levar em consideração a abolição de impostos aduaneiros (inclusive os tributos de efeito equivalente), a coordenação de impostos indiretos mais relevantes e a harmonização de alguns impostos diretos.

58 No passado, os sistemas tributários nacionais iníquos, anacrônicos e incoerentes conseguiam sobreviver, pois não eram tão perceptíveis, nem ao cidadão contribuinte nem à maioria das empresas, suas repercussões danosas. Entretanto, após o início dos processos de abertura das economias nacionais, com o rápido e livre acesso a informações e a novos e variados bens de consumo, bem como com as vantagens conquistadas com o comércio mais intenso e gerador de riquezas, ficou mais difícil aos Estados nacionais manterem sistemas tributários que prejudiquem a concorrência e gerem distorções nocivas às suas respectivas economias.

59 Hoje, deve-se sempre ter em mente o que John Kay, economista britânico, asseverou: “O mercado é uma realidade com a qual temos de viver. Devemos tentar entender como o mercado funciona e ajudá-lo a funcionar

5.1 LEIS ECONÔMICAS E PRINCÍPIOS JURÍDICOS NORTEADORES DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

Nos processos de integração econômica internacional, é inegável que as leis inerentes ao próprio processo econômico (*v.g.*, oferta e procura, vantagens comparativas, livre-câmbio) resultam mais claras em decorrência da impossibilidade de utilização de diversos artifícios ou de mecanismos econômicos heterodoxos. Não havendo, assim, grande margem para variações, estando os governos dos Estados sujeitos a limitações legais internas ou externas decorrentes dos tratados firmados, têm eles pouco espaço para interferir na economia, mas exercem, principalmente, o papel de garantir a livre iniciativa, a propriedade, e de estabelecer marcos regulatórios, aproximando-se dos princípios do chamado liberalismo econômico.

Todavia, os postulados do liberalismo não podem monopolizar a cena. John Kenneth Galbraith, quando indagado se as teorias que defendiam a intervenção do Estado na economia estariam ultrapassadas, respondeu que “a tese central que Keynes defendeu – a de que a economia requer a influência estabilizadora do Estado – continua intacta. Os governantes que desprezam essa idéia serão inexoravelmente punidos. Ainda vivemos na Era de Keynes, tanto quanto na Era de Adam Smith”.⁶⁰ Portanto, tudo depende de bom senso, de uma estratégia razoável ou, como se prefere dizer hoje juridicamente, da proporcionalidade, da razoabilidade, da forma como o Estado interfere na economia.⁶¹

5.1.1 CÂNONES DA TRIBUTAÇÃO

As razões para tributar e a opção por determinada espécie de tributo são matéria de estudo extremamente interessante, não só sob o aspecto acadêmico ou meramente arrecadatário mas, também, e principalmente, em decorrência de suas implicações

a favor dos nossos objetivos e não contra eles. Além da economia de mercado, não vejo outra forma de criar e distribuir prosperidade para um largo número de pessoas. Mas não adianta ser ingênuo: nem deixar tudo ao mercado, nem acreditar poder ficar fora do mercado.” John Kay, economista britânico, é autor de *The truth about the markets*. In: FREITAS, Newton. *Dicionário Oboé de finanças*. 11. ed. rev. ampl. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2004, p. 360.

60 GALBRAITH, John Kenneth. Entrevista dada a Carlos Graieb, “Páginas Amarelas”, Revista Veja, São Paulo: Editora Abril, n. 1.884, 15 dez. 2004, p. 13.

61 Embora se entenda que uma só escola ou teoria econômica seja totalmente insuficiente para explicar, sistematizar e expor o fenômeno juspolítico-tributário-econômico dos processos de integração econômica internacional, há que se reconhecer que as teorias do liberalismo econômico são adotadas atualmente e, em muitas situações, aplicáveis ao presente fenômeno da integração econômica internacional. Assim, a respeito do liberalismo econômico, apesar das respectivas atualizações, não se pode esquecer dos clássicos ensinamentos de Adam Smith (1723-1790) no âmbito da tributação, nem, no que se refere ao comércio internacional, das clássicas lições de David Ricardo (1772-1823). A idéia das vantagens comparativas no comércio internacional é sutil. Sucintamente, conforme a teoria das vantagens comparativas (David Ricardo), no caso de dois países que são parceiros comerciais, cada um deveria exportar aqueles bens em cuja produção há uma vantagem relativa de custos superior (ou uma desvantagem relativamente menor) e importar aqueles bens nos quais há uma vantagem relativa de custos inferior (ou uma desvantagem relativamente maior). Em outras palavras, se dois países produzem dois bens e um deles é mais eficiente na produção de ambos os artigos, se cada um se especializa na produção daquele bem em cuja produção é relativamente mais eficiente, eleva-se o bem-estar dos dois países. Essa teoria das vantagens comparativas é uma das principais fundamentações econômicas dos acordos multilaterais e plurilaterais celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, conseqüentemente, muito influencia as relações comerciais internacionais e a própria integração comercial internacional.

jurídicas, econômicas e sociais. Tal estudo leva a uma questão aparentemente simples mas com resposta bastante difícil: qual a melhor forma de se tributar e qual espécie de tributo deve-se utilizar?

Essas indagações iniciaram-se há anos, tendo sido destacados por Adam Smith, na obra “A riqueza das nações” (*The wealth of nations*) – publicada pela primeira vez em 1776 – quatro grandes princípios (*canons*) que, segundo seu ponto de vista, levariam a um melhor exercício do poder de tributar. De forma pouco modificada, a essência desses quatro grandes princípios permanece, até hoje, a exercer influência nos sistemas tributários de todo o mundo, sendo tais axiomas os seguintes: (i) as pessoas devem pagar tributos na proporção de sua renda e riqueza (justiça); (ii) os tributos devem ser certos e não arbitrários (certeza); (iii) os tributos devem ser cobrados da forma mais conveniente, prática e simples (comodidade); (iv) os custos da imposição e da arrecadação dos tributos devem ser mínimos (economia). Hoje é acrescentado um quinto axioma, qual seja: (v) os tributos têm que ser não somente simples e práticos mas também internacionalmente competitivos (competitividade internacional).

Atualmente, os Estados, além de proporcionar aos cidadãos todos os meios para que satisfaçam e desenvolvam suas potencialidades, têm também que negociar internacionalmente, visando a obter divisas e a manter suas economias prósperas. Sabe-se que, numa economia globalizada e interdependente, a importância de um sistema tributário justo e que não gere distorções é crucial. Portanto, torna-se difícil para qualquer Estado, inclusive para o Brasil, numa realidade de integração econômica internacional, criar tributos complexos, iníquos e que provoquem graves distorções.

O Brasil, particularmente, com incidências tributárias esdrúxulas em substituição aos impostos, como ocorre com as denominadas “contribuições”, deve continuar tentando rever e racionalizar seu sistema tributário.

Estudo divulgado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁶² entende que, basicamente, são três os fatores que condicionam um sistema tributário: (1) o modelo de inserção internacional; (2) o nível e a qualidade do gasto público e sua sustentabilidade; e (3) o desempenho da administração tributária.

O mencionado estudo publicado pelo BID ressalta que é reconhecido na literatura das finanças públicas que um sistema tributário deve ter uma série de características desejáveis, basicamente: (a) suficiência para arcar com os gastos públicos, com ênfase na sustentabilidade fiscal; (b) eficiência, evitando-se as distorções dos mercados de bens, serviços e fatores que gerem perdas de bem-estar (como excesso de carga) na economia; (c) equidade horizontal, igual tratamento para contribuintes de igual nível de renda, e equidade vertical, que possibilita àqueles com maiores níveis de renda pagar impostos proporcionalmente a suas rendas, com base nos princípios

62 BARREIX, Alberto; VILLELA, Luiz; ROCA, Jerônimo. *Integración y comercio en América – impacto fiscal de la liberalización comercial en América*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Nota periódica, enero 2004, p. 1.

do benefício auferido e da capacidade contributiva; e (d) simplicidade, que facilita a aplicação do sistema tributário. No mesmo trabalho, entende-se que, com o avanço da integração econômica internacional, tanto no âmbito regional como sub-regional, deve-se agregar a tais características a coordenação dos sistemas tributários de um Estado com a de seus principais sócios comerciais.

5.1.2 O DILEMA BRASILEIRO

No Brasil, são dos mais dramáticos os dilemas da política fiscal, do sistema tributário e da seguridade social, porque, de um lado, o peso dos contribuintes de alta renda é significativo, a despeito de sua pequena expressão numérica, enquanto grande número de contribuintes detém rendimentos extremamente reduzidos, correspondendo a soma de suas contribuições a um pequeno percentual do que é pago por reduzido número de contribuintes com alta renda (pessoas físicas) ou lucro (pessoas jurídicas). As fontes de receita para a União (ente central) e para a seguridade social, que estão essencialmente no seu âmbito de competência, atualmente, “apóiam-se essencialmente no financiamento tributário, usando, para isso, tributos sobre o faturamento de grande produtividade fiscal e péssima técnica tributária. Tributos importantes, ainda em cascata, comprometem a competitividade do sistema, por não serem totalmente desoneráveis nas exportações. Além disso, davam, até bem pouco tempo, proteção não-intencional aos produtos importados, não-sujeitos ao mesmo tratamento tributário”⁶³ iníquo e que provoca distorções.⁶⁴

5.1.3 SISTEMATIZAÇÃO

Apesar de a Constituição de 1988 ter inicialmente estabelecido, de forma sistemática, os impostos⁶⁵, o certo é que se verifica que a sistematização das contribuições, no contexto do sistema⁶⁶ tributário brasileiro, foi incompleta ou de clareza insuficiente e que, durante os últimos 17 anos, foi gravemente distorcida.

Enquanto os impostos visam a atender às necessidades gerais do Estado, que busca

63 Ver Sulamis Dain: “Experiência Internacional e Especificidade Brasileira”. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Reforma Tributária e Federação: federalismo no Brasil*. São Paulo: FUNDAP, Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 33.

64 Nesse complexo contexto tributário brasileiro, é interessante observar a utilização equivocada do acordo multilateral do GATT, especialmente dos ajustes tributários de fronteira (*border tax adjustments*), que deveriam ser instituídos e cobrados transitoriamente para eliminar distorções e iniquidades resultantes das incidências das normas tributárias internas enquanto se implementam os ajustes necessários aos processos de integração econômica. No Brasil, esses ajustes tributários têm sido usados para instituir “contribuições” de equalização tributária, de forma a perpetuar uma situação de distorções da distribuição constitucional das receitas tributárias, violadora das competências constitucionais tributárias e que põe o sistema constitucional dos impostos e o próprio federalismo fiscal em xeque.

65 Diz-se que a “discriminação constitucional de rendas é expressão genérica. Compreende a atribuição de competência, ou partilha do poder tributário, e a distribuição de rendas tributárias. Pela atribuição de competência divide-se o próprio poder de instituir e cobrar tributos. Entregam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios parcelas do próprio poder de tributar. [...] Pela distribuição de receitas o que se divide entre as referidas entidades é o produto da arrecadação do tributo por uma delas instituído e cobrado.” MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 48-49.

66 Pode-se entender como sistema um conjunto ordenado de normas a partir de uma perspectiva unitária. À “ciência do Direito” ou à “jurisprudência”, compete apresentar o Direito na sua conexão sistemática e, antes de mais nada, tem-se que saber o que deve ser inserido nessa sistematização.

recursos para manter em funcionamento o seu aparato, em fatos quaisquer que não tenham nenhuma relação com a atividade do mesmo Estado, as contribuições são cobradas a fim de que o Estado possa atuar e proporcionar específicas vantagens⁶⁷ a determinado grupo de cidadãos ou setores da sociedade, Os valores cobrados pelas contribuições têm vinculação a uma finalidade específica, como, por exemplo: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)/saúde, Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)/combustível (estradas) e assim por diante. Esse sempre foi o entendimento que conferiu validade às contribuições, não só no Brasil mas em vários outros países do mundo civilizado. Entretanto, a excessiva criatividade para a instituição e a cobrança de contribuições minou e distorceu todo o sistema tributário brasileiro; daí, fica clara a necessidade de racionalizá-lo. Lembre-se, por fim, que só haverá, no Brasil, efetividade da democracia política quando houver democracia econômica⁶⁸, sendo o sistema tributário de um Estado, seu equilíbrio fiscal e seu modelo de federalismo fiscal institutos e meios que viabilizam e asseguram a democracia econômica.

5.2 TRIBUTAÇÃO INTERNA – HARMONIZAÇÃO – PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

O processo de integração econômica, no plano jurídico, compreende a coordenação, a harmonização e a eventual uniformização de normas. No primeiro caso, a legislação apenas se ajusta às linhas gerais do tratado constitutivo. Já no último são criadas normas comuns, por meio de tratados internacionais, o que poderiam vir a resultar em limitações à soberania. Por seu turno, uma harmonização realista poderia, simplesmente, buscar a supressão de divergências extremas contidas nas disposições legislativas, compatibilizando-as.

No que se refere ao sistema tributário constitucional de 1988, há que se reconhecer que se tomou por base o modelo tributário de 1967, que, naquela oportunidade, reformou o sistema tributário brasileiro implantando um dos mais modernos regimes impositivos⁶⁹ da época, que também era eficaz e inovador. Entretanto, a Lei Básica de 1988, apesar de ter o espírito desse sistema tributário (1967), não levou em conta a nova realidade da globalização financeira, da abertura econômica, da necessidade de

67 Wagner Balera. *A seguridade na Constituição de 1988*. São Paulo: LTr. 1988.

68 Democracia econômica (direitos econômicos): os direitos políticos dependem dos direitos econômicos, mais precisamente de normas do Estado que concretizem uma política econômica que busque a democracia econômica, sem a qual a democracia estará em xeque. MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, tomo II, p. 131. Em 1974, foi aprovada, pela Assembléia Geral das Nações Unidas, a Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional, tomo III – estrutura constitucional do estado*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1998, p. 177.

69 É característica freqüente de regimes não-democráticos o dirigismo econômico. Assim, pela importância da área econômica, governos não-democráticos a priorizam, sendo geralmente bem-sucedidos. Veja-se o exemplo do Chile e a estruturação econômica deixada pelo general Pinochet. No Brasil ocorreu fenômeno equivalente. Especialmente nos primeiros anos dos governos militares, foram editadas, além da emenda constitucional que tratava do sistema tributário (considerada inovadora e eficaz e que paradoxalmente introduziu, de forma efetiva, o federalismo fiscal no país), outras normas muito importantes e modernizadoras dos setores econômico-financeiro e fiscal brasileiros, como a Lei nº 4.320, de 17.3.1964, a Lei nº 5.172, de 25.10.1966, a Lei nº 4.728, de 14.7.1965, a Lei nº 4.595, de 31.12.1964, todas com algumas derogações mas ainda em vigor e com eficácia.

harmonização tributária, tanto interna quanto externa, e dos processos de integração econômica internacional.

Todos os Estados da sociedade internacional, especialmente os mais fechados, como era o Brasil, sofreram pressões por mudanças tributárias oriundas mais intensamente da globalização financeira. Como o dinheiro é a mercadoria que circula com maior facilidade e rapidez, práticas tributárias muito diferenciadas nesse mercado prejudicam Estados que fogem de certo padrão aceitável internacionalmente, exigindo rápido ajustamento. Dessa forma, não só as pressões externas mas os interesses coletivos da integração econômica internacional apontaram a necessidade de um desfecho mais célere em relação à harmonização tributária do mercado financeiro. Assim, a tributação incidente sobre o resultado das aplicações realizadas no mercado financeiro (lucros, dividendos, juros etc) foi ajustada pelo Estado brasileiro aos padrões do mercado internacional em um curto espaço de tempo.

No âmbito do mercado de produtos, de bens, as mudanças provenientes da integração econômica internacional são mais lentas, pois as distâncias, os hábitos de consumo e, ainda, as remanescentes barreiras tributárias e não-tributárias ao comércio habitualmente oferecem mais tempo e razoável margem de manobra para a tributação, mas as exigências da integração econômica internacional são onipresentes. Portanto, a partir do momento em que são eliminadas as restrições à livre circulação de mercadorias no interior de um bloco econômico, num aprofundamento da integração econômica internacional, em que passa a haver a livre circulação de bens intrabloco, a abolição das assimetrias tributárias assume total prioridade. Entretanto, no campo do mercado de trabalho, geralmente há maior resistência à harmonização.⁷⁰

O perfil do sistema tributário de um Estado que busca uma integração econômica internacional bem-sucedida pressupõe mudanças provocadas pelas exigências da economia interdependente (globalizada).⁷¹ A harmonização tributária que ocorre nos processos de integração econômica não significa centralização. Duas características que têm marcado os processos de integração econômica internacional na formação de blocos regionais são o fortalecimento dos governos subnacionais (tanto dos Estados-membros de uma federação como de municipalidades) e a disseminação de experiências de descentralização. Com a superação dos períodos de estatização, ocorrida a revisão do papel estatal na economia, passou o Estado (unidade central da federação) a concentrar-se, a partir de então, no fortalecimento de sua capacidade de regulação, em nível nacional, e na transferência das responsabilidades públicas, no campo da provisão de serviços coletivos e sociais, para os governos locais. Entretanto,

70 Os altos índices de desemprego no mundo resultam em pressões internacionais menos intensas nessa área. Ademais, em blocos econômicos, diferenças culturais, educacionais e lingüísticas suavizam a pressão por uma maior harmonia nos tributos incidentes sobre a mão-de-obra. Nesse campo, a preocupação com a harmonização é substituída pela exigência de desoneração tributária. Aqui, o que provoca mudanças é a necessidade de reduzir os custos de produção decorrentes de encargos trabalhistas, para que se possa ganhar condições de competir no mercado internacional. Nessa área é que surgem as discussões sobre “*dumping* social” e sobre a viabilidade (ou não) de se incluírem “cláusulas sociais” nos acordos comerciais e nos tratados de integração econômica internacional.

71 Portanto, acaba sendo uma conseqüência natural das pressões de integração econômica internacional a utilização de bases impositivas de menor mobilidade.

em situações de acentuadas desigualdades sociais e de bolsões de pobreza, como é o caso brasileiro, o financiamento das atividades transferidas aos Estados e aos municípios requer cooperação de todos os entes federados, visando a maior inclusão social.⁷²

A harmonização tributária no Brasil está associada à revisão do federalismo fiscal, de modo a recompor o equilíbrio federativo (fiscal) e a estabelecer mecanismos eficazes para a cooperação intergovernamental, tanto interna como externamente, e a implementar planos e políticas de desenvolvimento. Relativamente à experiência do Brasil no âmbito da integração econômica internacional, o que se vê, inclusive no Mercosul, demonstra certo grau de dificuldade na revisão, na atualização e, especialmente, na solução de imbróglios tributários.

No caso do Brasil, relacionado ao equilíbrio do federalismo fiscal, há polêmica também quanto à constitucionalidade, no âmbito dos tratados internacionais, da concessão, pela pessoa jurídica de direito público internacional (República Federativa do Brasil), de isenções relativas a tributos de competência estaduais e municipais (isenções heterônomas⁷³). Sobre esse tema, destacam-se os trabalhos de Sacha Calmon Navarro Coêlho⁷⁴, por seu pioneirismo, e de Oswaldo Othon Pontes de Saraiva Filho⁷⁵, que traz uma síntese dos entendimentos doutrinários brasileiros, sendo a posição da União (ente central) consubstanciada, basicamente, em parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional PGFN/CAT/nº 907/93.⁷⁶

Em decorrência da abertura econômica, da intensificação do comércio internacional e dos processos de integração econômica internacional, há quase uma meta imposta pela conjuntura internacional para que os Estados da sociedade internacional se aproximem de um padrão tributário internacional. Entretanto, os sucessivos ajustes fiscais realizados pelo Estado/governo brasileiro não vêm enfrentando com eficácia a questão da competitividade ao implementarem mudanças, especialmente no âmbito das contribuições. Têm sido também negligenciados temas substantivos, justamente ligados à necessidade de harmonização do sistema tributário ao padrão internacional, e de reconceituação, revisão e atualização do federalismo fiscal, dado que a distribuição atual de competências para as receitas e para os gastos, assim como os mecanismos de equalização fiscal, é rígida e obsoleta, apesar das tentativas de aperfeiçoamento nos anos 2000. Tudo isso gera ineficiências alocativas e distributivas significativas.⁷⁷

72 A abertura econômica e a integração internacional têm especial relevância na questão federativa. [...] Trata-se, portanto, de evitar que a integração regional internacional acarrete a desintegração nacional e, para se evitar isso, é fundamental preparar e promover a harmonização tributária interna e externa e substituir o antagonismo e o exclusivismo pela cooperação. REZENDE, Fernando. "Modernização Tributária e Federalismo Fiscal". In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 35.

73 Sobre o tema, vide RE nº 229.096/RS, relator originário Min. Ilmar Galvão, relatora para o acórdão Ministra Cármen Lúcia, data do julgamento 16.8.2007.

74 "Tratados Internacionais em matéria Tributária (Perante a Constituição Federal do Brasil de 1988)". *Revista de Direito Tributário*, n. 59, São Paulo: RT, jan./mar. 1992, p. 180-194.

75 "Afinal, Tratado Internacional Pode ou Não Isentar Tributos Estaduais e Municipais?". *Repertório IOB de Jurisprudência*, 2ª quinzena de setembro de 1998, n. 18/98, Caderno 1, p. 444-451.

76 Parecer da lavra da procuradora da Fazenda Nacional Denise Lucena Rodrigues.

77 DAIN, Sulamis. "Experiência Internacional e Especificidade Brasileira". In: AFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Reforma tributária e federação: federalismo no Brasil*. São Paulo: FUNDAP – Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 26.

5.3 TRIBUTAÇÃO DIRETA

Outrossim – em decorrência e por imposição da chamada abertura econômica e da integração internacional, seja sub-regional, seja regional, seja intercontinental –, mudanças significativas têm sido implementadas nos sistemas tributários em todo o mundo. Desde o início do século XX até a metade dos anos 1970, houve crescente predominância dos impostos sobre a renda – do trabalho e do capital – na composição da receita pública.⁷⁸ Entretanto, o que mais tem marcado as atuais transformações, sendo indicativo das transformações em curso, é, na verdade, a predominância dos impostos gerais de consumo.

Pode-se sintetizar⁷⁹ que a execução de políticas tributárias, que se concentravam na progressividade dos impostos sobre as altas rendas e grandes lucros, ideal da justiça fiscal (especialmente nos anos 1970 e início dos 1980), foi abandonada em função dos efeitos negativos sobre a dinâmica de crescimento econômico. Observa-se que, no plano fiscal, passou a prevalecer a tese de que “o estímulo à oferta deveria provir da redução dos impostos que oneravam os custos de produção, os investimentos, a produtividade e os lucros”. Essa tese assume a hipótese de que, com o estímulo ao aumento da produção, são gerados efeitos positivos sobre o desemprego e a receita pública.

5.4 TRIBUTAÇÃO INDIRETA

Atualmente, com a intensificação dos processos de integração econômica internacional, verifica-se forte tendência à concentração da tributação no campo de incidência do consumo, resultando, no Brasil, que se busque a adoção de um imposto de base ampla, do tipo valor agregado, uniforme em todo o território nacional e em substituição a um número de tributos, tidos como complexos, que incidem sobre a produção, circulação e venda de mercadoria e serviços.⁸⁰ O novo imposto – um IVA nacional – seria partilhado pela União, Estados e municípios. Dentre os aspectos positivos, destacar-se-iam: (i) incentivo à cooperação entre os entes federados (intergovernamental), (ii) base impositiva comum, (iii) legislação uniformizada nacionalmente, (iv) simplificação pela adoção de uma base de cálculo única, (v) redução do custo das obrigações acessórias, (vi) integração de cadastros fiscais, (vii) fiscalização conjunta, com reflexos no combate à fraude e à sonegação, (viii) economia administrativa, (ix) estabilidade normativa, tornando menos freqüentes as mudanças da legislação, entre outros.

São importantes – para que o Brasil se insira num contexto de integração econômica internacional com uma harmonização jurídico-tributária e com a remoção de

78 Observação bem analisada por Fernando Rezende em *Evolução da estrutura tributária: experiências recentes e tendências futuras. Planejamento e políticas públicas-PPP*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA Publicações, junho de 1996, p. 4.

79 Nesta parte do trabalho, utilizamos pesquisas e análises de Nivalde J. Castro e Fernando Rezende. “Notas de Aula: Tendências Internacionais da Estrutura Tributária”. In: REZENDE, Fernando. *Evolução da estrutura tributária: experiências recentes e tendências futuras. Planejamento e políticas públicas-PPP*, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA Publicações, junho de 1996, p. 5.

80 Em substituição ao IPI, ao ICMS e ao ISSN.

tributos que inviabilizem a competição e impeçam uma integração econômica bem-sucedida mas que assegure o bem-comum de seu povo – o equilíbrio federativo e a descentralização fiscal.

5.5 CONVENÇÕES PARA SE EVITAR BITRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL

Viu-se que os princípios que norteiam as relações exteriores brasileiras estão expressos na Constituição de 1988 (art. 4º, CF/88). Quanto a matérias tributárias no âmbito do Mercosul, é importante o princípio-norma expresso no art. 7º do Tratado⁸¹ de Assunção, segundo o qual “em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado-parte gozarão, nos outros Estados-partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional”.

Também é fundamental – na elaboração de normas tributárias no Brasil, no sentido de harmonizar o sistema tributário nacional com os de outros Estados soberanos – a observância de dispositivos de Acordo do GATT/94, incorporados no tratado de constituição da OMC⁸², de que o país é signatário. Assim, a harmonização ocorre, entre outras formas, dando-se aos produtos importados entre as partes contratantes, em matéria tributária e fiscal, o mesmo tratamento concedido aos produtos internos (art. III, alínea 2).

Vê-se, assim, a importância dos tratados internacionais para um bem-sucedido processo de integração econômica internacional e para uma efetiva harmonização da legislação tributária. Há, especificamente no âmbito tributário, importante dispositivo no Código Tributário Nacional (CTN) – art. 98⁸³ – que prevê a precedência do disposto nos tratados internacionais sobre a legislação tributária interna, o que resulta também em significativo elemento para harmonizar a legislação tributária brasileira com o acordado internacionalmente.

É importante essa particularidade do Direito Tributário brasileiro de reconhecer a prevalência do tratado internacional sobre a legislação nacional, mas Ricardo Lobo Torres observa que “não se trata, a rigor, de revogação da legislação interna, mas de suspensão da eficácia da norma tributária nacional, que readquirirá a sua aptidão para produzir efeitos se e quando o tratado for denunciado”.⁸⁴ Consoante o mesmo tributarista, essa

81 Pertinentes os esclarecimentos de Rezek sobre a utilização do termo “tratado”: “Conceito de Tratado: Tratado é todo acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos. [...] O que a realidade mostra é o uso livre, indiscriminado, e muitas vezes ilógico, dos termos variantes daquele que a comunidade universitária, em toda parte [...] vem utilizando como termo-padrão. [...] A análise da experiência convencional brasileira ilustra, quase que à exaustão, as variantes terminológicas de tratado, concebíveis em português: acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração, estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento. Esses termos são de uso livre e aleatório, não obstante certas preferências denunciadas pela análise estatística: [...]”. REZEK, José Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 14-17.

82 O Tratado de Constituição da Organização Mundial do Comércio (OMC), também conhecido como Tratado de Marrakesh, foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994 (DOU de 31.12.1994).

83 Assim dispõe o art. 98 do CTN: “Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.”

84 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 45.

característica do Direito Tributário brasileiro não se estende ao Direito Financeiro.^{85, 86}

É interessante observar que, hoje, Estados e países preocupam-se também com os efeitos da dupla não-tributação internacional, ou seja, com a antítese da dupla tributação internacional, a qual já tem sido feita com considerável sucesso.⁸⁷ Portanto, essa é uma das razões que explicam a busca da harmonização tributária em tempos de intensificação das transações internacionais, pela maior abertura comercial, pela integração econômica internacional e pela globalização financeira.

Assim, a dupla tributação jurídica internacional pode ser entendida como a exigência de tributos comparáveis (semelhantes, equivalentes) em dois (ou mais) Estados ao mesmo contribuinte, com base no mesmo fato gerador e relativamente a períodos idênticos. Já a dupla tributação econômica internacional se refere à situação em que a mesma transação, rendimento singular ou elemento do capital é tributado em dois ou mais Estados durante o mesmo período mas na pessoa de sujeitos passivos diferentes. Aí, verifica-se a importância dos tratados para evitar a dupla tributação internacional, que visam a harmonizar e a compatibilizar ordenamentos jurídico-tributários de Estados distintos.⁸⁸

Por fim, observa-se que os tratados para evitar a dupla tributação internacional têm papel relevante nos processos de integração econômica internacional, seja sub-regional, seja regional, seja intercontinental, especialmente no que se refere à tributação direta, pois se tornam elementos que dirimem conflitos de soberania fiscal entre Estados soberanos interdependentes, que têm suas relações intensificadas em decorrência do comércio internacional e da aproximação socioeconômica.

6 ESTADO, SOBERANIA E PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

Quando se fala em processos de integração econômica, vêm logo à mente,

85 No âmbito dos tributos diretos (especialmente do Imposto de Renda), atualmente observa-se considerável número de tratados bilaterais para prevenir a dupla tributação. Analisando-se os tratados para evitar a dupla tributação internacional de que um Estado é signatário, tem-se um indicativo do grau de inserção desse Estado no cenário econômico mundial. No *website* www.receita.fazenda.gov.br, estão elencados os tratados e os acordos para evitar a dupla tributação celebrados pela República Federativa do Brasil.

86 Esses tratados internacionais procuram evitar a dupla tributação por meio da utilização dos princípios da fonte ou da residência, ou de ambos conjugados, e de um ou vários métodos ou técnicas fiscais. A abertura econômica e os processos de integração econômica internacional proporcionam diversas oportunidades para que dois ou mais países, exercendo suas soberanias, submetam um mesmo substrato econômico à tributação, acarretando, com isso, ônus financeiros elevados para os agentes econômicos, o que pode, em alguns casos, inviabilizar a transação internacional e a própria integração econômica.

87 Antônio de Moura Borges explica “que em relações, que ultrapassam as fronteiras de um Estado, a utilização, pelos Estados, de critérios diferentes de delimitação da competência tributária internacional, ou o mesmo critério mas com significados diversos, pode resultar em situações de dupla ou pluritributação internacional; pode também, por outro lado, produzir casos de dupla ou pluri não-tributação internacional, ou de não-tributação internacional.” Assim, não só o problema da dupla tributação internacional deve ser resolvido, como também o da dupla não-tributação internacional. BORGES, Antônio de Moura. “Formas de Minimização do Encargo Tributário nas Operações Internacionais e Planejamento Tributário Internacional. In: *Revista fórum de direito tributário – RFDT*, n. 13, Belo Horizonte: Editora Fórum, jan./fev. 2005, p. 36.

88 Como se sabe, hoje existem, basicamente, dois modelos de convenções para se evitar a dupla tributação internacional: o Modelo de Convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o chamado Modelo de Convenção das Nações Unidas, a princípio mais apropriados para países menos desenvolvidos, em desenvolvimento ou emergentes, mas que têm sido pouco utilizados. Sobre o assunto, recomenda-se visitar o *website* www.oecd.org.

especialmente dos estudiosos e operadores do Direito, questões relacionadas à soberania. Soberania significa supremacia, do latim *supremus*, supremo, o mais elevado grau de poder. Mas nem sempre essa qualidade de poder quer dizer poder supremo. Assim é que, no plano externo, soberania é traduzido como independência, igualdade. No âmbito interno, tradicionalmente, soberania é sinônimo de poder supremo, no sentido de que, dentro das fronteiras do Estado, não existe nenhum poder paralelo ou acima do poder do Estado. No francês antigo, tinha-se *souverana*, derivada do latim *supremus*, e Jean Bodin, no século XVI, pela primeira vez utilizou *souverainité* para designar o poder supremo do Estado.⁸⁹

Para Georg Jellinek, a nota essencial do Estado é a existência de um poder que não deriva de nenhum outro, que procede dele próprio, em harmonia com seu próprio direito. Assim, para Jellinek, soberania significa capacidade de auto-organização e autovinculação. Conforme Hans Kelsen, a soberania é uma qualidade de Direito, da vontade do Estado considerada como ordem jurídica na sua esfera específica de validade. Um Estado é soberano quando a ordem nele personificada é uma ordem suprema, insusceptível de ulterior fundamentação, quando é uma ordem jurídica total, não parcial.

Jorge Miranda observa que, embora o conceito correspondente a soberania não possua hoje compreensão idêntica à que tinha há 400 ou 100 anos, tem sobrevivido, susceptível de adaptações e de reconversões. Diz que, não por acaso, a generalidade das Constituições e a própria Carta das Nações Unidas (art. 2º, n. 1) continuam a fazer-lhe apelo.⁹⁰

Paulo Borba Casella⁹¹ alerta no sentido de que cabe se referir a Jean Bodin pelo papel histórico deste na elaboração do conceito e de bases da soberania do Estado, tão válidos como necessários em tempos passados mas crescentemente inadequados, em sua formulação clássica, para o momento histórico e o contexto internacional atual. O apego excessivo a receitas obsoletas pode ser desastroso. Conseqüentemente, o momento atual e a vivência da integração econômica internacional, em processos variados quanto a seu conteúdo e extensão, justificam a necessidade de se repensar o dado da soberania absoluta em relação ao Estado, tanto no contexto mundial como nos diferentes contextos regionais. Além disso, há que se reconhecer que a concepção tradicional de soberania não era verdadeira nem para a realidade para a qual o conceito foi construído.

Em relação aos processos de integração internacional, quase sempre se subestima o sensível aspecto político da perda, da transferência ou da limitação do poder político

89 O conceito de soberania originou-se e aperfeiçoou-se historicamente na França, onde se afirmava que o caráter distintivo do Estado era ser soberano. O próprio conceito de soberania formou-se e consolidou-se como justificativa para a luta travada pelos reis franceses visando a retirar o poder dos senhores feudais e a impor sua própria autoridade, o que se chamaria soberania interna, como também para que os reis da França se emancipassem da tutela do Santo Império Romano e do Papado, o que se chamaria soberania externa.

90 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional, tomo III – estrutura constitucional do estado*, 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1998, p. 171.

91 CASELLA, Paulo Borba. *Instituições do Mercosul*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre: Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1997, p. 9-10.

ou da soberania que sofrem os Estados-partes ou Estados-membros, especialmente os menores. Noticia-se que, no Canadá, quando da negociação da área de livre comércio com os Estados Unidos, em 1988, os cidadãos canadenses, após observarem a ferocidade dos debates políticos sobre a adoção ou não do tratado com os Estados Unidos, concluíram que realmente o aspecto relacionado à soberania não é levado em consideração.⁹²

Contudo, o fenômeno ocorrido na União Européia demonstra que, mesmo ocorrendo a transferência de grandes parcelas de poder soberano para o âmbito macro, ou seja, para os entes supranacionais da União Européia, como também para o âmbito micro, para as localidades, com base no princípio da subsidiariedade, os Estados nacionais membros da União ainda permanecem qualificados como soberanos. Atualmente, a idéia de parcelamento e de transferência de poderes soberanos está expressa em vários textos constitucionais dos Estados-membros da União Européia.

Portanto, em decorrência de todo o processo evolutivo e das céleres mudanças, chega-se ao momento em que se contrasta o conceito de soberania com o de integração. Verifica-se que soberano é uma qualificação do poder do Estado e que a titularidade desse poder, em última instância, nos Estados democráticos, remanesce no povo, havendo a possibilidade de certos poderes serem delegados a organizações internacionais (soberania quantitativa) sem que a soberania qualitativa venha a desaparecer. Flamarion Tavares Leite⁹³ diz entender impróprio o termo “transferência” de direitos de soberania, explicando que, quando se trata de organização internacional, deve-se falar em delegação.

6.1 SOBERANIA QUALITATIVA E SOBERANIA QUANTITATIVA

Tomando a soberania como capacidade internacional plena, os Estados ditos soberanos são aqueles que não sofrem restrições que afetam sua soberania qualitativa mas apenas a soberania quantitativa. A independência nacional não deve ser encarada num plano meramente formal, devendo, sim, ser vista por uma perspectiva material, atenta às condições concretas de exercício do poder político e econômico. Ora, numa época de grandes espaços de integração econômica internacional, mostra-se importante ser sujeito ativo nas negociações e nas instituições internacionais multilaterais, intergovernamentais e supranacionais⁹⁴, conforme a situação em que esteja inserido cada Estado soberano, não se podendo distanciar muito da nova realidade, o que resultaria

92 TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The regulation of international trade*, 2. ed. London: Routledge, 2000, p. 133.

93 LEITE, Flamarion Tavares. *Os nervos do poder: uma visão cibernética do direito*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 154-155. Argumenta esse estudioso que, consoante o maior ou menor grau de integração, a soberania dos Estados-membros pode permanecer latente durante certo período, marcado ou não, ou ficar mais ou menos reduzida durante um período também mais ou menos definido. Dessa forma, as organizações internacionais supranacionais limitam, reduzem, mas não extinguem os direitos soberanos dos seus membros.

94 Diante dos fenômenos da maior interdependência, cooperação, integração e abertura comercial entre os Estados, em especial o fenômeno da supranacionalidade, no qual os países transmitem, cedem ou delegam determinadas competências para certo organismo internacional cujos órgãos são autônomos e normas são auto-aplicáveis, a noção de soberania foi trabalhada diante da nova realidade. TEIXEIRA, Antônio Fernando Diniz. “A natureza das Comunidades Europeias: estudo político-jurídico”. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, apud in SILVA, Roberto Luiz. “Soberania estatal no contexto do Direito Comunitário e da Integração”. In: GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (Orgs.). *Soberania: antigos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

em prejuízo na defesa de interesses vitais nacionais no âmbito internacional.⁹⁵

Assim, os fatores que levaram à integração econômica internacional na Europa – as decisões do Tribunal de Justiça Europeu, a intensa cooperação intergovernamental na região, as opções políticas traçadas – não implicavam, propriamente, a transferência definitiva de prerrogativas de soberania mas tão-somente uma delegação para organizações até então enquadráveis no próprio Direito Internacional tradicional. Entretanto, tal realidade fática ensejou a atualização e a adequação do conceito de soberania. É, pois, importante examinar qual é o núcleo imutável, essencial e indelegável do poder soberano, denominando-o de soberania qualitativa, sendo a outra parcela do poder soberano, em que é possível haver delegações, conhecida como soberania quantitativa.

Como observado, a soberania qualitativa é intocável, e as competências a ela relativas não podem ser delegadas a nenhuma outra organização internacional, sob pena de haver a própria descaracterização do Estado soberano enquanto tal. Já a soberania quantitativa está relacionada à capacidade jurídica de exercício de direitos, sendo passível de ser transferida.⁹⁶

Jorge Miranda diz que a soberania dos Estados, no caso do modelo de integração da União Européia, fica diminuída ou reduzida pela expansão das atribuições comunitárias e das matérias de interesse comum, pela atual unidade monetária, pela convergência econômico-financeira e pelo peso acrescido das decisões majoritárias, mas que, entretanto, o poder político dos Estados não é substituído por um poder próprio da União Européia, pois os poderes desta derivam de um tratado internacional e só por outro tratado hão de vir a ser ampliados ou modificados.⁹⁷

Observa-se que, mesmo em Estados que não fazem parte da União Européia ou que estão passando por um processo de integração econômica internacional diferente, pode haver, em tese, a diminuição ou a redução de poder soberano. Um exemplo dessa realidade, em nível mundial, é o Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, que impõe a todos o acatamento das decisões do Conselho de Segurança em caso de ruptura da paz e de agressão. Outro exemplo de diminuição ou de redução de poder soberano dos Estados da sociedade internacional são os acordos multilaterais realizados no âmbito do GATT/OMC, a que todos os Estados-partes do acordo multilateral, membros da OMC, se submetem e segundo os quais, no caso de infração às normas dos acordos, poderá ser instaurado contencioso, podendo as decisões ou pareceres do órgão de solução de controvérsias da OMC servir de fundamento legal para aplicação de sanções (compensações e retaliações) aplicadas por um Estado-membro ou bloco econômico a outro.

95 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional, tomo III – estrutura constitucional do estado*, 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1998, p. 175-201.

96 TEIXEIRA, Antônio Fernando Diniz. “A natureza das Comunidades Européias: estudo político-jurídico”. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, apud in SILVA, Roberto Luiz. “Soberania estatal no contexto do Direito Comunitário e da Integração”. In: GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (Orgs.). *Soberania: antigos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

97 MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional, tomo III – estrutura constitucional do estado*, 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1998, p. 205.

Em processos de integração internacional, a idéia de delegação de poderes soberanos – termo preferido por Jorge Miranda, em vez de transferência ou de renúncia de poderes, pois, segundo ele, a soberania continua sendo una e indivisível (inclusive nos atuais termos da Constituição portuguesa, art. 3º, nº 1) – deve observar, basicamente, três elementos ou requisitos, quais sejam: (i) o requisito de reciprocidade relativamente ao “exercício em comum dos poderes”, ou seja, de igualdade em face dos demais Estados envolvidos no processo; (ii) a exigência de respeito pelo princípio da subsidiariedade como limite material a esse exercício em comum; (iii) o objetivo programático da coesão econômica e social.⁹⁸⁻⁹⁹

6.2 ESTADO

Observa Agerson Tabosa Pinto¹⁰⁰ que a palavra Estado¹⁰¹, na conotação atual de organização política, somente começou a ser usada a partir do início da Idade Moderna, com Nicolau Maquiavel.¹⁰²⁻¹⁰³ Segundo alguns autores¹⁰⁴, o mundo ocidental só veio a se apresentar organizado em Estados a partir de 1648, com a assinatura do Tratado de Paz de Westphalia. Por isso, Karl Schmidt diz que o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos mas um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a idéia e a prática da soberania, o que só veio a ocorrer no século XVII.¹⁰⁵⁻¹⁰⁶

98 Art. 158 do Tratado de Amsterdã, de 2 de outubro de 1997, trouxe uma versão consolidada do Tratado que institui a Comunidade Européia.

99 Considerando a dinâmica da integração européia, a Lei Fundamental alemã declara e assegura proteção à soberania do povo alemão, condensada em seu Estado e em sua Constituição, diante de atos supranacionais que possam provocar o esvaziamento de tal poder soberano. KEGEL, Patrícia Luiza. “Las constituciones nacionales y los procesos de integración económica regional”. In: *Anuario de derecho constitucional latinoamericano – edición 2000*, Konrad Adenauer Stiftung e Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano – CIEDLA (Eds.), Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C. Cidela, 2000, p. 309.

100 PINTO, Agerson Tabosa. *Teoria geral do estado*. Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC, 2002, p. 23. Tabosa Pinto diz ainda que outras línguas, neolatinas ou não, passaram a usar a palavra Estado com o mesmo significado de *stato* que lhe dera Maquiavel: *état* (francês); estado (português e espanhol), *state* (inglês) e *staat* (alemão).

101 O povo, o território e o poder são vistos tradicionalmente como elementos constitutivos do Estado, sendo o povo, o elemento humano, considerado, nos Estados democráticos de direito atuais, o titular último do poder soberano. Assim, considerando-se que o poder político é um poder constituinte que molda o Estado segundo uma idéia, um projeto, um fim de organização, a concepção de soberania num processo de integração econômica internacional deve ter como parâmetro a idéia de que de “cada povo emana um poder público (político), cujo exercício lhe diz diretamente respeito”. Por conseguinte, os Estados devem propiciar a seu povo meios que viabilizem a participação em processos de integração, especialmente quando estão presentes elementos de afinidade, de homogeneidade e objetivos comuns.

102 “Todos os Estados que existem e já existiram são e foram sempre repúblicas ou monarquias.” MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe (Il principe)*, Brasília: UNB, 1979, p. 47.

103 Na antiguidade clássica, os gregos chamavam a sociedade política de *polis* e os romanos, de *civitas, civitatem*. Com esse mesmo sentido foram empregadas as palavras reino (derivado de *regnum* = governo do rei) e império (derivado de *imperium* = poder governamental maior). Tabosa Pinto ressalta também que a palavra nação foi usada muitas vezes, impropriamente, como sinônimo de Estado. Cita, como exemplo, a própria Organização das Nações Unidas (ONU), que, apesar de apresentar em sua denominação o termo nações, é, na verdade, uma associação de Estados. PINTO, Agerson Tabosa. *Teoria geral do estado*. Fortaleza: Imprensa Universitária – UFC, 2002, p. 24.

104 No Brasil, José Carlos Ataliba Nogueira é um deles, em sua obra *Lições de teoria geral do estado*.

105 Com precisão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho diz que Estado é uma associação humana (povo), radicada em base especial (território), que vive sob o comando de uma autoridade (poder) não sujeita a qualquer outra (soberana)”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 45.

106 Acentuando o componente jurídico, sem esquecer os fatores não-jurídicos, Dalmo Dallari conceitua Estado como “a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 118.

Tradicionalmente, os Estados são classificados, em sua conformação territorial, em Estado simples, ou unitário, e Estado composto. José Afonso da Silva diz, com peculiar propriedade, que, estruturalmente, é o “modo de exercício do poder político em função do território que dá origem ao conceito de forma de Estado”.¹⁰⁷ Os Estados simples, ou unitários, são aqueles que possuem um organismo político único, exercitam o direito de estabelecer representação diplomática e, assim, mantêm relações com Estados estrangeiros. Existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens. Nesses Estados, há apenas um poder central, que são a cúpula e o núcleo do poder político.¹⁰⁸

Teoricamente, num Estado unitário descentralizado¹⁰⁹, as competências dos governos locais estão subordinadas ao governo central, que, por seu Poder Legislativo, pode vir a restringir-lhes a autonomia. Portanto, num Estado unitário descentralizado, é possível, abstrata e hipoteticamente, ao legislador central suprimir as competências locais. Já numa federação, pelo contrário, a autonomia dos governos estaduais está a salvo das incursões do Poder Legislativo federal. Dessa forma, pode-se dizer que, nas federações, as leis ordinárias da União não podem limitar a autonomia dos Estados-membros, que é garantida pela própria Constituição Federal.

Por seu turno, num Estado composto o poder se reparte, divide-se, no espaço territorial, ocorrendo uma separação espacial de poderes, gerando uma multiplicidade de organizações governamentais distribuídas regionalmente pelo território do Estado. Nesses Estados, há uma conjugação de vários centros de poder político autônomos.

6.2.1 ESTADO FEDERAL

Complexo é estabelecer a natureza jurídica do Estado federal, pois há várias federações com suas respectivas especificidades, e cada estudo levanta peculiaridades que não tinham sido captadas por outros.¹¹⁰

Há que se reconhecer, entretanto, que o federalismo, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Assim,

107 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 100.

108 Percebe-se, atualmente, forte movimento no sentido de os Estados caminharem para a descentralização. Aqueles que ainda não adotaram tipos de Estados federais, regionais ou autônomos, adotam, nas suas mais recentes legislações, a forma de Estado unitário descentralizado, tendo como clássico exemplo a França, bem como o Chile, o Uruguai e o Paraguai, entre outros.

109 O Estado regional é visto, por alguns, como modelo intermediário entre o Estado unitário e o federal. Exemplo clássico desse tipo de Estado é a República Italiana. No Estado regional, a descentralização ocorre de cima para baixo, sendo transferidas pelo poder central, através de lei nacional, competências administrativas e legislativas ordinárias. Quanto à forma de Estado denominada autônomo, apesar de se assemelhar ao Estado regional no concernente à descentralização, com este não se confunde. Entende a melhor doutrina que o Estado autônomo é a fórmula de administração territorial mais criativa surgida nos últimos tempos, precisamente após a Constituição espanhola de 1978, sendo justamente a Espanha o paradigma e o clássico exemplo.

110 Grande número de países – por exemplo, a Austrália, o Canadá, a Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Suíça, os Estados Unidos da América do Norte, a Indonésia, o México, o próprio Brasil – tem uma estrutura federal, no âmbito da qual alguns assuntos, como a política externa, são decididos em nível federal, enquanto outros são decididos pelos diferentes entes federados. No entanto, esse modelo difere de um Estado federal para outro. Alguns dão como exemplo de primeira federação – união total e permanente de Estados-membros (entes federados) – a Confederação Helvética, surgida em 1291, quando três cantões suíços celebraram um pacto de amizade e aliança. Entretanto, essa união, que depois foi ampliada com a adesão de outros cantões, permaneceu limitada e restrita quanto a seus objetivos e ao relacionamento entre seus Estados-partes até 1848, quando se originou a Suíça como Estado federal.

federalismo, em Direito Constitucional, significa uma forma de Estado, denominada federação ou Estado federal, que tem como marca a repartição regional de poderes autônomos¹¹¹, baseando-se justamente na união de coletividades político-constitucionais autônomas na autonomia federativa.

Num Estado federal, há uma autoridade centralizada, um ente central, com variações do grau de centralização (dependendo inclusive da formação histórica da federação, se centrípeta ou centrífuga). As partes, ou os Estados-membros (e também os municípios, no caso do Brasil), perdem sua personalidade de Direito Internacional. Não têm, portanto, representação diplomática com Estados estrangeiros (*ius legationis*), não declaram guerra (*ius belli*), não celebram tratados de paz, tampouco firmam tratados internacionais (*ius tractatum*). Essas atribuições competem ao Estado federal, como ordem jurídica global. Num Estado federal¹¹², há geralmente uma partilha, pelo texto constitucional, das competências federais e estaduais. Há freqüentemente a existência de um órgão supremo (Suprema Corte do Estado federal) para dirimir, com fundamento na Lei Básica, as controvérsias que eventualmente surjam entre os entes federados ou entre estes e o Estado federal, pressupondo-se uma Constituição com relativa rigidez.

Segundo José Afonso da Silva, o cerne do conceito de Estado federal é a repartição regional de poderes autônomos¹¹³, com base justamente na união de coletividades políticas autônomas. No Brasil, no art. 25 da Constituição de 1988, encontra-se regra segundo a qual os Estados “organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem”, desde que observados os princípios da Constituição Federal. Esse artigo se refere ao direito que cada um dos Estados-membros tem de instituir seu organismo jurídico-político, respeitada, obviamente, a Constituição Nacional.

Também, no Estado federal, distinguem-se soberania e autonomia, bem como os seus titulares. Hoje é pacífico¹¹⁴ que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados-membros da federação, Estados federados ou províncias (a denominação também varia conforme cada federação) são titulares tão-somente de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal. Assim, numa federação, autonomia significa governo próprio. Na técnica do Direito Público moderno, autonomia pode ser vista, em sentido amplo, como a faculdade reconhecida a uma coletividade pública subordinada de organizar, dentro de certos limites, seu

111 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 101.

112 Observa-se que, no Estado federal, os entes descentralizados também detêm, além de competências administrativas e legislativas ordinárias, competências legislativas constitucionais (poder constituinte derivado), o que significa que os Estados-membros elaboram suas Constituições e as promulgam sem que seja possível ou necessária a intervenção do parlamento nacional para aprovar a Constituição estadual. Isso não impede que, eventualmente, havendo na Constituição do Estado-membro norma que viole a Constituição federal/nacional, aquela seja submetida ao controle de constitucionalidade, geralmente realizado por uma Corte Suprema, que, nesse caso, derrogará a norma constitucional estadual com efeitos *ex tunc*.

113 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 101.

114 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 102.

governo para a administração referente aos seus peculiares interesses.¹¹⁵

Ainda, com base nessa autonomia, como lembra Roque Carazza¹¹⁶, tanto a União como os entes que compõem a federação brasileira podem, nos assuntos de suas competências, estabelecer prioridades, tendo o direito de decidir os problemas que deverão ser resolvidos preferencialmente e o destino de seus respectivos recursos financeiros. É-lhes também permitido exercitar suas competências tributárias com liberdade, podendo até criar, ou não, os tributos de sua competência.¹¹⁷ Diz Dallari¹¹⁸ que a decisão sobre as prioridades, dentro da esfera de competência de cada um e conforme seus recursos financeiros, é decorrência da autonomia e cabe a cada entidade política, por preceito constitucional, não se podendo exigir comportamento diverso sob alegação de ser mais conveniente.¹¹⁹

No Brasil, os municípios e o Distrito Federal são também pessoas políticas, dotadas inclusive de competências legislativas tributárias. Diz-se que o federalismo brasileiro é inovador, uma vez que, com a Constituição de 1988, estabeleceu-se um federalismo de três níveis que inclui o município como ente federado, o que, conseqüentemente, assegura ao município um poder constituinte decorrente ou derivado¹²⁰ que a Lei Básica brasileira chama de “lei orgânica municipal”.¹²¹⁻¹²²

115 ASSUMPTÃO, Antônio de Castro. *Estado federal*. Rio de Janeiro: Forense, 1963, p. 9.

116 CARAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 2. ed. São Paulo: RT, 1991, p. 76.

117 Pensamos que, como argumento jurídico abstrato, isso é válido. Entretanto, como admitir que a União não venha a instituir e cobrar o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IP), nos quais Estados-membros e municípios têm participação? Da mesma forma, como entender constitucionalmente válido o Estado-membro não instituir nem cobrar ICMS na receita da qual os municípios desse dado Estado-membro têm participação. Assim, entendemos que, ocorrendo tal hipótese, não estaria sendo observado o compromisso (pacto) federativo nem o princípio do federalismo fiscal equilibrado, pelo menos no que se refere aos tributos constitucionalmente partilhados.

118 DALLARI, Dalmo de Abreu. “Competências Municipais”. In: *Estudos de direito público*. São Paulo: Revista da Associação dos Advogados da Prefeitura do Município de São Paulo, 1983, n. 4, p. 7.

119 Hoje, a competência (poder) de tributar não é mais considerada mera faculdade, mas sim um poder-dever, especialmente no concernente aos tributos partilhados pelos entes da federação. Essa concepção deixou de ser conceito doutrinário e passou a ser regra jurídica vinculante, tornando-se expressa pelo art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

120 MAGALHÃES, José Luiz. Quadros de. *Direito constitucional – tomo II*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 80.

121 A inclusão do município como entidade federada, no art. 1º da Constituição de 1988, estabelecendo que o Estado federal brasileiro está concebido como a união indissolúvel dos Estados, municípios e Distrito Federal, segundo José Afonso da Silva, se constitui em verdadeiro equívoco. Entende esse constitucionalista que não é preciso incluir os municípios como componentes da federação, pois município é divisão política do Estado-membro, e que faltam outros elementos para a caracterização de federação de municípios. Diz que a solução para a situação criada é: o município é um componente da federação mas não entidade federativa. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 103.

122 Outra peculiaridade do federalismo brasileiro é que a Constituição conferiu aos Estados-membros a competência residual ou remanescente, mas não em matéria tributária. O art. 25, §1º, da Lei Básica brasileira estabelece que os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem e que a eles são reservadas as “competências que não lhes sejam vedadas” pela Constituição. Assim, o Estado federado, no Brasil, titulariza competências residuais, expressas e supletivas. Já as competências supletivas dos Estados-membros referem-se àquelas matérias de competência da União sobre as quais eles podem legislar quando: (i) não existir lei federal (art. 24, §3º, CF/88) ou (ii) quando existir lei federal, remanesça campo aberto na matéria nela versada, de molde a ensejar legislação supletiva (art. 24, §2º, CF/88). Entretanto, há que se observar que, no âmbito tributário, há uma exceção à competência residual, especialmente no que concerne aos impostos, que foi estabelecida no art. 154, I, da CF/88. Portanto, na federação brasileira, com exceção da competência tributária residual, as competências residuais restantes cabem aos Estados-membros.

Contudo, o federalismo clássico baseia-se no modelo norte-americano, formado por duas esferas de poder, a União e os Estados-membros, federalismo de dois níveis, e por progressão histórica centrípeta. No Brasil, a partir de 1988 houve inovação. Tem-se um federalismo de três níveis, União, Estados-membros e municípios, mas a marca histórica de federalismo de evolução centrífuga permanece forte, sendo um indício a quantidade de competências e atribuições dadas à União pela Constituição de 1988, conforme se vê nos arts. de nº 21 a 24 da CF/88, apenas para exemplificar.

O Estado federal, ordem jurídica global – no caso brasileiro, a República Federativa do Brasil –, é considerado uma unidade nas relações internacionais, é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público Internacional. A União, no Brasil, é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados-membros. Por sua vez, os Estados-membros (no caso do Brasil incluem-se os municípios), entidades componentes da federação, também são pessoas jurídicas de direito público interno autônomas.

7 FEDERALISMO FISCAL

O federalismo fiscal¹²³ pressupõe uma repartição constitucional de competências tributário-fiscais, equânime e proporcional distribuição de receitas e equilíbrio entre as competências, atribuições e receitas delimitadas constitucionalmente.

Apesar das vantagens advindas da intensificação do comércio internacional, dos fluxos financeiros e dos processos de integração econômica internacional, focos de tensão intrafederação são criados. Pensamos que, hoje, nas federações, em decorrência dessas tendências e influências internacionais, estão em gestação o desenvolvimento de novos mecanismos de controle e o exercício de poder entre os próprios entes federados, como se estivesse sendo construído, intrafederação, um sistema de freios e contrapesos tributário-fiscais. Assim, um novo federalismo fiscal, além de tratar e preservar a autonomia dos entes federados, do equilíbrio federativo, deve, ainda, conciliar a harmonização tributária com as exigências de eficiência econômica¹²⁴ e de cooperação intergovernamental.

7.1 PACTO – COMPROMISSO FEDERATIVO

Pacto, na terminologia jurídica, é habitualmente associado a acordo entre as partes, ajuste de interesses, formalizado em documento. O termo pacto, mesmo no âmbito político, conserva a acepção dominante de acordo e de ajuste celebrado entre as partes para solenizar as firmes intenções dos pactuantes na celebração de compromisso

123 Etimologicamente, federação, originado do latim *foedus*, quer dizer pacto, aliança. A federação é, por conseguinte, uma aliança ou união de Estados-membros ou de províncias, enfim, de entes federados. Federalismo, em termos gerais, designa qualquer sistema de organização em que diversos entes federados formam uma unidade mas permanecem autônomos em relação a seus assuntos internos.

124 Ricardo Lobo Torres reconhece que “a multiplicidade de aspectos do sistema tributário, com a necessidade de coerência e de harmonia entre os diversos subsistemas, é que torna tão problemáticas as reformas fiscais e as revisões da Constituição tributária. Combinar a maior racionalidade econômica possível, característica de um bom sistema tributário nacional ou internacional, com a maior autonomia dos entes públicos titulares da competência impositiva, marca de um sólido sistema tributário federado – eis aí o desafio permanente à criatividade jurídica”. In: TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 320.

voluntarístico. Ao contrário das Cartas outorgadas, já no fim do século XVIII surgiam as Constituições pactuadas, inaugurando uma forma de organização política fundada no acordo entre o soberano¹²⁵, que admitia limitações ao seu poder, e os representantes do povo reunidos em assembléias políticas.¹²⁶

No Direito Constitucional brasileiro, não é concepção dominante a idéia autônoma de pacto federativo¹²⁷ antecedendo a Constituição Federal, como se conceberam, em outros Estados, documentos preparatórios dessa natureza (caso da Argentina) ou se implantaram no preâmbulo da Constituição (caso da Constituição norte-americana). No caso brasileiro, como na maioria das federações, pode-se identificar nas respectivas Leis Básicas um compromisso federativo na edificação constitucional do Estado federal; portanto, na verdade, a idéia do pacto federativo é de rara formalização nas constituições federais.¹²⁸

Vê-se, contudo, como um dos méritos da Constituição Federal brasileira de 1988 a restauração do federalismo. A Lei Básica brasileira de 1988 reconstruiu o edifício federal, repondo o federalismo de acordo com suas regras definidoras. Entretanto, o pacto federativo não é identificável, de plano, nas palavras do texto constitucional. No caso brasileiro, o preâmbulo da Constituição de 1988 é silente quanto ao pacto federativo, sendo o texto constitucional a sede do resgatado e renovado compromisso federativo.

Dentro desse contexto de compromisso federativo, entende-se que, com a promulgação da Constituição de 1988, houve desequilíbrio entre os encargos federais/nacionais da União e suas fontes de receitas e os encargos e receitas estaduais e municipais, tendo estes entes federados ficado inicial e supostamente favorecidos na repartição tributária. Sabe-se que a competência tributária das pessoas jurídicas de Direito Público interno e a repartição tributária dessas receitas são fundamentos vitais da federação, sendo indispensáveis para manter o equilíbrio federativo, bem como para afastar causas de dissídios prejudiciais e a desastrosa “guerra fiscal”.

Conseqüência desse quadro são as propostas de emendas à Constituição que visam

125 É exemplo a Constituição francesa de 1830, que proveio do voto da Câmara de Deputados e foi aceita pelo Rei Louis Philippe, convertendo-se no pacto concluído entre os representantes da nação e o monarca. Na Carta de 1830, segundo Burdeau, a monarquia contratual substituiu a monarquia de direito divino, fundada a carta no pacto entre o rei e os representantes da Nação. BURDEAU, Georges; HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit constitutionnel*. 23 ed. Paris: LGDF, 1993, p. 313.

126 HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 501.

127 Ao passar a integrar a Constituição, o pacto federativo não tem forma contratual, a bilateralidade não é de sua essência, apresentando-se como decisão constituinte, obrigando as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, que compõem a federação (União, Estado-membro, Distrito Federal e municípios), a acatá-lo. Não é na generalidade dos ordenamentos jurídicos federais que a concepção de pacto federativo se apresenta formalmente documentada, sendo o pacto, sem a indicação das partes acordantes, uma ilação extraída de uma referência no preâmbulo ou de palavras indicativas de intenções, desvinculadas do ajuste e do acordo, elementos que integram a figura jurídico-política do pacto. HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 505.

128 No Brasil, a República Federativa adveio por meio do Decreto nº 1, de 1889, e do Decreto nº 510, de 1890, resultante de decisão do Governo Provisório, que havia, por golpe de Estado, derrubado o Império e estava investido no comando do Exército e da Armada. Assim, claro está que a federação no Brasil não teve origem tão nobre, não resultou de belos espíritos, não surgiu de pacto entre os Estados ou entre o Governo Provisório e os Estados. Foi, na verdade, imposta, para acatamento e obediência, de ato fundado na titularidade do poder-força (armado). Posteriormente, o Congresso Constituinte consagrou e legitimou a decisão federativa do Governo Provisório, promulgando a Constituição Federal de 1891.

a alterar o sistema tributário, tendo como mais relevante mudança a introdução do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). Há também, no Brasil, as questões relacionadas às contribuições sociais que resultam em desequilíbrio do compromisso federativo em favor da União.

Lembre-se que, nos anos 1980, ocorreu no Brasil forte crise fiscal, que perdurou durante a elaboração da Constituição de 1988, especialmente no capítulo do sistema tributário nacional (Título VI, Capítulo I), a lógica da descentralização, em reação ao espírito fortemente centralizador do período não-democrático anterior.¹²⁹ Após tal período, a ausência de pacto ou de compromisso sobre o novo modelo de federalismo fiscal gerou resultados deletérios para o crescimento econômico, a distribuição da renda, o equilíbrio federativo e a oferta de políticas sociais. A lógica da descentralização – seguida da lógica do ajuste fiscal, que se tornou predominante – transformou o sistema tributário brasileiro em um instrumento distante dos princípios básicos das finanças públicas, como os da competitividade, da equidade e do equilíbrio federativo.¹³⁰⁻¹³¹

Verifica-se, por conseguinte, que o desequilíbrio econômico-financeiro entre os entes federados brasileiros atinge o pacto ou compromisso federativo, o que é agravado pelos seguintes fatores: (1) inexistência de equação razoável entre as atribuições e as responsabilidades dos entes federados e as fontes de recursos, (2) cooperação financeira mal planejada, (3) pouca efetividade dos fundos constitucionais de participação dos Estados e municípios, (4) ausência de política ou de planejamento nacional para o desenvolvimento das regiões menos favorecidas (fundos redistributivos, de cooperação/equalização), (5) agravamento do quadro, atualmente, pela cobrança, pela União, de contribuições¹³² complexas, iníquas, em sua maioria não-partilhadas

129 Assim, os fundos de participação dos Estados e municípios tiveram seu percentual expressivamente elevado, livre de regras de vinculação, impondo perdas de receitas à União. Os chamados “impostos únicos”, que financiavam os investimentos nos setores de infra-estrutura, foram transferidos para a competência do ICMS (Estados-membros), com seus recursos também podendo ser despendidos livremente, enquanto os fundos destinados à redução das disparidades regionais começaram a ser diminuídos diante das dificuldades financeiras do governo central, da crise econômica e fiscal dos anos 1990 e da retirada gradativa de cena do Estado na implementação de políticas regionais, devido ao novo papel atribuído a ele na lógica que passou a ditar os rumos e as mudanças da nova realidade da economia internacional. REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 14-15. Rezende e Oliveira acrescentam ainda que, ao desmonte do modelo de federalismo fiscal e das regras de cooperação intergovernamental intrafederativa que vigoravam até o final dos anos 1980, não se seguiu nenhum pacto, nenhum acordo negociado e articulado para redefinir suas bases no tocante às atribuições e às responsabilidades dos entes federativos na implementação de políticas públicas (p. 15).

130 REZENDE, Fernando. “Modernização Tributária e Federalismo Fiscal”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 26.

131 Embora entendamos que a problemática do pacto ou do compromisso federativo não esteja propriamente na inclusão ou não das regiões, é interessante a observação de Paulo Bonavides, com viés juspolítico, esclarecendo que, numa federação, as tensões de natureza participativa são maiores em proporção direta à intensidade e à profundidade do “desequilíbrio na ordem econômica e financeira entre os distintos entes da comunhão federativa”. Faz ele diagnóstico de que “no Brasil, a crise da Federação é a crise das Regiões”; de que isso ocorre num modelo em que elas são ignoradas, do ponto de vista da composição federativa; e de que as regiões nunca lograram aqui uma constitucionalização política de grau federativo propriamente dito. BONAVIDES, Paulo. “A Crise Constitucional da Federação é a Crise das Regiões”. In: *Revista ibero-americana de direito constitucional econômico*, ano I, n. 1. Fortaleza: Associação Ibero-americana de Direito Constitucional Econômico (AIDCE), 2002, p. 23-24.

132 As várias contribuições existentes hoje no Brasil têm referência constitucional especialmente nos arts. 149 e 195 da CF/88.

pelos Estados-membros e municípios e que causam graves distorções.

7.2 PRINCÍPIOS MAIS COMUNS DO FEDERALISMO – PRINCÍPIO FEDERATIVO

Deseja-se perquirir alguns pontos para se verificar se, no Brasil, o princípio federativo está sendo posto de forma a viabilizar a harmonização tributária de maneira compatível com a integração econômica internacional.¹³³

Quanto à característica do federalismo apontada por Dallari de que a cada esfera de competências se atribui renda própria, entende-se que tem especial relevância para o presente estudo, pois trata justamente de um ponto delicado nas federações, ou seja, da relação existente entre as competências (atribuições/deveres) de cada ente federado e as respectivas receitas, se há razoabilidade e proporcionalidade nessa relação, se está presente, em tal federalismo, o equilíbrio econômico-financeiro (fiscal) entre os entes federados. Reconhece Dallari¹³⁴ que esse “é um ponto de grande importância e que só recentemente começou a ser cuidadosamente tratado. Dar competência é o mesmo que atribuir encargos. É indispensável, portanto, que se assegure a quem tem os encargos uma fonte de renda suficiente, pois, do contrário, a autonomia política se torna apenas nominal”, uma vez que não pode agir com autonomia quem não dispõe de recursos próprios.

No Brasil, o princípio federativo é efetivamente um dos mais importantes, é um alicerce do ordenamento jurídico brasileiro. O inciso I do §4º do art. 60 da Constituição de 1988 faz parte do chamado núcleo imutável da Constituição e estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado.¹³⁵ Com base também no princípio federativo, que sustenta o ordenamento jurídico nacional, é que se verifica que nem a União pode invadir a competência tributária dos entes federados nem esses a competência da União.

Princípio da indissolubilidade da federação – apesar de as federações serem indissolúveis, isso não resulta no desaparecimento de seus Estados-membros nem

133 Considerando que sempre existiram uniões de Estados, infere-se, assim, que devem existir alguns elementos ou princípios que caracterizam o federalismo. Dalmo Dallari aponta como características fundamentais do federalismo as seguintes: (i) a união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados da sociedade internacional; (ii) a base jurídica do Estado federal é uma Constituição, não um tratado; (iii) na federação, não existe direito de secessão; (iv) só o Estado federal tem soberania; (v) no Estado federal, as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição por meio de distribuição de competências; (vi) a cada esfera de competências se atribui renda própria; (vii) o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas; e (viii) os cidadãos do Estado que aderem à federação adquirem a cidadania do Estado federal e perdem a anterior. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 258-259.

134 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 259.

135 Geraldo Ataliba, analisando o princípio federativo ainda na Constituição brasileira de 1967/1969, asseverou que “o princípio federal, em suas mais essenciais exigências, só pode ser revogado por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o Texto Constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só avassaladora revolução popular pode anular o princípio federal”. ATALIBA, Geraldo. “Competência Legislativa Supletiva Estadual”. In: *Revista de Direito Público – RDP*, n° 62, São Paulo: RT, abr./jun., 1982, p. 26.

lhes retira a autonomia assegurada pela Lei Básica.¹³⁶ José Afonso da Silva¹³⁷ também lembra que o texto constitucional brasileiro explicita um princípio fundamental do Estado federal, o princípio da indissociabilidade, o qual integra o próprio conceito de federação. Assim, não precisaria estar expresso no art. 1º da Constituição.

Princípio da coexistência de autonomias – é da própria essência das federações a coexistência da autonomia federal e das autonomias dos Estados-membros da federação e dos municípios, particularidade brasileira. A partir de analogia feita por James W. Garner¹³⁸, a federação é comparada a um sistema planetário no qual os astros (Estado nacional, Estados-membros e municípios) devem se mover em suas respectivas órbitas, traçadas pela Constituição, para a própria harmonia e funcionamento do universo jurídico, no caso, do ordenamento jurídico. A fim de evitar choques, a Lei Básica delimita as competências federais, estaduais e municipais.

Princípio da igualdade jurídica dos Estados-membros – no Brasil, como geralmente ocorre em outros federalismos, os Estados-membros são entes políticos (pessoas jurídicas de direito público interno) com territórios, dotados de autonomia legislativa e constitucional. Eles são juridicamente iguais e todos têm respaldo de validade na Constituição Federal.

Princípio do equilíbrio fiscal federativo – no Brasil, visando ao equilíbrio fiscal intrafederação e ao aperfeiçoamento da cooperação intergovernamental interna, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que entrou em vigor em 1997, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12.9.1996, e pela Emenda Constitucional da Saúde (Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000), que objetivaram dar nova feição ao processo de descentralização estabelecido pela Constituição de 1988 e torná-lo mais consistente e eficiente. Essas mudanças podem ser vistas como o início das alterações voltadas para a construção de novo modelo de federalismo fiscal no Brasil. Entretanto, persistem problemas importantes, como o distorcido sistema de repartição de receitas entre os entes da federação. Portanto, ao mesmo tempo em que o sistema tributário perdia em qualidade, os conflitos na federação refletiam uma atitude mais agressiva, que se manifestava pelo acirramento da guerra fiscal.¹³⁹

7.3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Interessante a observação de Osires Lopes Filho no sentido de que a federação e a república surgiram no Brasil, concomitantemente, na Constituição de 1891

136 No Brasil a indissolubilidade da federação está afirmada no art. 1º da Constituição, sendo ainda estabelecida na “cláusula pétrea” a proibição de qualquer proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa do Estado (art. 60, §4º, I, CF/88). Assim, pode-se concluir que, nesse núcleo imutável da Constituição, está assegurada também a competência tributária dos entes federados.

137 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 103.

138 GARNER, James. W. *Idées et institutions politiques américaines*, Paris: Dalloz, 1921, p. 59-60.

139 Em decorrência da crise econômica e havendo a necessidade de assegurar o equilíbrio das contas públicas e atender às metas para o superávit primário acordadas, foram relegadas a segundo plano questões relativas à eficiência dos tributos e ao equilíbrio federativo. REZENDE, Fernando. “Modernização tributária e federalismo fiscal”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 25.

e de que, embora suas raízes sejam simbióticas, não são idênticas. Faz o autor parte do grupo que acredita que o federalismo era aspiração muito antiga do povo brasileiro e que a concepção descentralizadora do poder, peculiar à federação, produziu insurgências no território nacional¹⁴⁰ bem antes de as idéias republicanas terem adquirido pujança no País. Argumenta que o federalismo fiscal representa exatamente a projeção da forma organizatória da federação no plano financeiro, pois proporciona os meios financeiros para que a autonomia do ente federado possa se consubstanciar nas aplicações de recursos, cumprindo o elenco de atribuições cometidas pela Constituição.¹⁴¹

Assim, há alguns critérios técnicos que são universalmente aceitos, como, por exemplo, numa federação os impostos sobre o comércio exterior devem estar sob a competência da União.¹⁴² Em parte, isso decorre de que, nas federações, normalmente a União centraliza as relações internacionais¹⁴³, projetando-se essa função no âmbito tributário. Há também outro critério técnico, de natureza econômica, baseado na mobilidade da matéria tributável. A Constituição de 1988 avançou nesse sentido, pois, na sua formulação, determina-se que os tributos incidentes sobre imóveis devam situar-se na competência do ente local. Os tributos incidentes sobre matéria mais volátil, como a renda, devem localizar-se na competência (constitucional tributária) da União. A meio caminho, a tributação sobre vendas ficou na competência dos Estados-membros.¹⁴⁴

Preocupação das mais importantes num federalismo fiscal deve ser a de assegurar o necessário equilíbrio entre a repartição de competências impositivas e a autonomia financeira dos entes federados, ficando a cargo de cada federação escolher e adotar a solução mais compatível com suas especificidades, não sendo possível dizer que há um padrão único. A harmonização tributária intrafederação é outro elemento importante, pois atenua os riscos de desintegração econômica da federação ao

140 Cita o autor: a Revolução Praieira, ocorrida em Pernambuco, em 1848, uma das mais significativas revoltas sociais do Brasil, que contou com a participação das camadas humildes da população pernambucana num contexto em que a situação da província era extremamente tensa e em que reduzido número de proprietários rurais monopolizava quase toda a riqueza; a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, entre 1835-1845, a mais longa guerra civil brasileira; a Cabanagem, no Pará, entre 1835-1836, considerada o mais notável movimento popular do Brasil, o único em que as camadas populares conseguiram conquistar o poder; a Sabinada, na Bahia, de 1837 a 1838; a Balaiada, no Maranhão, entre 1838 e 1841; e a Confederação do Equador, nos Estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, em 1824.

141 LOPES FILHO, Osires de A. "A Competência Tributária e a Questão da Federação". In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: UnB, 2003, p. 137-139.

142 Lembra Osires Lopes que "no Brasil deve-se reconhecer que, por mais de um século, não coube à União os impostos sobre o comércio exterior. Desde o Ato Adicional de 1834 (à Constituição de 1824) o imposto de exportação esteve na competência das Províncias, posteriormente, instaurada a República, na (competência) dos Estados. Apenas, em 1965, com a Emenda Constitucional nº 18, essa competência foi atribuída à União". In: LOPES FILHO, Osires de A. "A Competência Tributária e a Questão da Federação". In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: UnB, 2003, p. 144.

143 No Brasil, art. 4º e art. 21, incisos de I a IV, da CF/88.

144 É oportuno observar que o critério de que a tributação imobiliária cabe ao ente federado do local do imóvel é tão forte, em decorrência de sua racionalidade, que, apesar da exceção do ITR (competência federal), com a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, ficou estabelecido que "será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal" (a EC nº 42/2003 deu nova redação ao inciso III do parágrafo 4º do art. 153 da CF/88).

eliminar as barreiras ao comércio interno, simplificando o sistema e propiciando cooperação.

7.3.1 EQUILÍBRIO DO FEDERALISMO FISCAL DE 1988

Considera-se que o Direito Tributário Brasileiro começou a ganhar consistência sistêmica a partir da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (emendou a Constituição de 1946), resultado de um processo evolutivo tributário.¹⁴⁵ A Constituição de 1946 trazia alguns princípios constitucionais tributários, veiculados, porém, de forma esparsa e inconsistente.¹⁴⁶

O sistema tributário¹⁴⁷ da Emenda Constitucional nº 18, de 1965, foi também a origem do Código Tributário Nacional e decorreu, à época, da evolução econômica do Brasil e dos anseios de fortalecimento da federação, em uma concepção de organicidade e autonomia e visando ao equilíbrio impositivo tributário.¹⁴⁸

A conseqüência da falta de reestruturação do federalismo fiscal brasileiro, em 1988, reflete-se no acúmulo de distorções que prejudicam o avanço e a redefinição do papel de cada ente federado na condução de políticas públicas importantes a um novo ciclo de desenvolvimento.

A fim de se fazer uma contextualização histórica, tem-se o relato de Ives Gandra da Silva Martins quando dos trabalhos da Constituinte de 1987-1988. Diz ele que, instalados os trabalhos constituintes e após a discussão do regimento interno, foi o Congresso Constituinte dividido em 24 subcomissões, das quais uma delas, dedicada ao Sistema Tributário, tinha como presidente e relator, respectivamente, os deputados Benito Gama e Fernando Coelho. Essa Subcomissão de Tributos estava vinculada à Comissão de Orçamento, Sistema Financeiro e Tributos, tendo como relator o deputado José Serra e como presidente o deputado Francisco Dorneles.¹⁴⁹

145 Bernardo Ribeiro de Moraes relata que “o embrião desse sistema tributário (1965) é encontrado no relatório e no anteprojeto da Emenda Constitucional ‘B’, apresentados pela Comissão de Reforma da Discriminação Constitucional de Rendas Tributárias ao término de seus trabalhos, em 18 de junho de 1965. [...] Com a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de outubro de 1965, o sistema tributário brasileiro estava reformulado de modo radical. Trouxe um novo sistema tributário, com sistemática diferente, integralmente inovadora, dominado por novos conceitos doutrinários”. In: MORAES, Bernardo Ribeiro de. *Sistema tributário da constituição de 1969*, São Paulo: RT, 1973, p. 213-214.

146 MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Sistema tributário na constituição de 1988*, São Paulo: Saraiva, 1989, p. 20.

147 José Afonso da Silva preleciona: “Designa-se por sistema tributário o conjunto, mais ou menos coerente, de instituições, regras e práticas tributárias, consideradas seja nas suas recíprocas relações, seja quanto aos efeitos globalmente produzidos sobre a vida econômica e social. O sistema envolve sempre organicidade. Não basta a mera enumeração dos tributos para se ter um sistema. Compreende outros elementos que não a simples nomenclatura dos tributos. Engloba princípios e definições básicas, que denotem harmonia e coerência dos componentes”. In: SILVA, José Afonso da. *Sistema tributário nacional*, São Paulo, RT, 1975, p. 2.

148 MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Sistema tributário na constituição de 1988*, São Paulo: Saraiva, 1989, p. 22.

149 Conta Ives Gandra que “durante duas semanas ouviram os constituintes vinculados à Comissão, (além do dele próprio), o depoimento dos seguintes especialistas: Fernando Rezende, Alcides Jorge Costa, Geraldo Ataliba, Carlos Alberto Longo, Pedro Jorge Viana, Hugo de Brito Machado, Orlando Caliman, Edvaldo Brito, Souto Maior Borges, Romero Patury Accioly, Nelson Madalena, Luís Alberto Brasil de Souza, Osires de Azevedo Lopes Filho e Guilherme Quintanilha, passando a trabalhar, de rigor, com dois anteprojotos articulados que lhes foram levados, a saber: o preparado pelo IPEA da Secretaria de Planejamento e aquele levado por mim em nome do IASP e da ABDF.” MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Um novo enfoque para os tributos”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: UnB, 2003, p. 185, p. 43.

Quando da Constituinte de 1987-1988, foram perseguidos objetivos semelhantes aos expressos em 1967, embora o contexto fosse distinto, mas os problemas e a conjuntura econômica tinham alguma semelhança. Tanto naquele tempo (1967)¹⁵⁰ como em 1988, a estabilização da economia dependia da eliminação dos déficits fiscais, e a retomada do crescimento exigia a recuperação da capacidade do Estado para levar adiante as ações necessárias à construção de ambiente propício ao desenvolvimento. O modelo de federalismo fiscal concebido em 1967 tinha dois componentes principais: (i) o reforço da capacidade tributária própria de Estados-membros e municípios, com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), na competência dos Estados, e do Imposto sobre Serviços (ISS), na competência dos municípios; e (ii) a instituição de duplo mecanismo de repartição de receitas na federação, com finalidades complementares: o dos fundos de participação, com funções distributivas, e o dos fundos setoriais de infra-estrutura¹⁵¹, com funções de cooperação.¹⁵²

Os incentivos fiscais regionais do Norte e Nordeste do Brasil, apesar de não serem oficialmente reconhecidos como terceiro componente do federalismo fiscal, exerciam função de equilíbrio, baseados na renúncia da receita do Imposto sobre a Renda, os fundos de investimento voltados para a capitalização de empreendimentos privados, com a transferência de recursos federais, no Nordeste e na Amazônia.¹⁵³ O esgotamento desse modelo coincidiu com o enfraquecimento do regime militar e com a adoção da política de transição gradual para a democracia, mas a oportunidade de proceder à sua revisão, por ocasião dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, instalada em fevereiro de 1987, não foi bem aproveitada.¹⁵⁴

Ainda com base na acurada análise do federalismo fiscal brasileiro feita por Fernando Rezende, verifica-se que a bandeira da descentralização, quando da elaboração da Constituição de 1988, estampava duas reivindicações de entes federados: (i) ampliação das competências tributárias de Estados e de municípios, defendida pelas unidades federadas mais desenvolvidas; e (ii) aumento das transferências de

150 José Afonso da Silva lembra que a Constituição de 1967 reformulou, em termos mais nítidos e rigorosos, o sistema tributário nacional e a discriminação de rendas, ampliando a técnica do federalismo cooperativo, consistente na participação de uma entidade na receita da outra, com acentuada centralização. Atualizou o sistema orçamentário, propiciando a técnica do orçamento-programa e os programas plurianuais de investimento. Instituiu normas de política fiscal tendo em vista o desenvolvimento e o combate à inflação. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 88.

151 Exemplos de investimentos nos setores de energia elétrica, transportes e comunicações: o empréstimo compulsório para a Eletrobrás, o Fundo Nacional da Marinha Mercante (com recursos provenientes do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM), o Fundo Nacional de Telecomunicações, entre outros.

152 REZENDE, Fernando. “Modernização tributária e federalismo fiscal”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 26.

153 O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FINAM), administrados à época, respectivamente, pela hoje extinta Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)/Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e pela extinta Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)/Banco da Amazônia S.A. (BASA).

154 REZENDE, Fernando. “Modernização tributária e federalismo fiscal”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício A. de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. RJ: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 27.

receitas federais, sem qualquer condicionalidade quanto a seu uso, defendida por aquelas unidades de menor desenvolvimento, esticando-se, portanto, o alcance do modelo de federalismo fiscal existente desde 1967.¹⁵⁵ Assim, os fundamentos do modelo de 1967 não foram alterados, tendo se perdido o equilíbrio do regime de partilhas e transferências de recursos. Uma de suas pernas foi amputada: a que cuidava da cooperação intergovernamental (fundos setoriais e de equalização/cooperação) no tocante à implementação das políticas prioritárias para a promoção do desenvolvimento. A outra mais do que dobrou de tamanho (transferências de receitas federais, sem qualquer condicionante), acarretando óbvia dificuldade de tal federalismo fiscal sustentar-se. Com a atrofia da terceira perna (dos incentivos fiscais ao desenvolvimento regional), o tripé do federalismo fiscal tornou-se totalmente desequilibrado. Assim, o equilíbrio do modelo de 1967, no qual se baseava o federalismo fiscal de 1988, ficou irremediavelmente comprometido.

Portanto, entende-se que o federalismo fiscal brasileiro tornou-se insustentável em decorrência das alterações produzidas pela Constituição de 1988. Por conseguinte, levou-se à crescente utilização da janela aberta no art. 195, combinado com o art. 149 da Lei Básica de 1988, que dispõe sobre a criação de novos tributos com a finalidade de dar cobertura financeira a essas obrigações (sociais). Por essa abertura, consistente na possibilidade de instituir contribuições, entraram os elementos (as ditas contribuições) que definitivamente afastaram as chances de equilíbrio entre os entes federados em si e suas atribuições.

Consoante Cid Heráclito de Queiroz, os elementos de equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro foram ignorados pelos constituintes de 1987-1988, que desorganizaram o sistema estruturado pelos idealistas¹⁵⁶ de 1965 para ampliar o elenco de tributos, elevar a carga tributária e reduzir, de modo sufocante, a participação da União nessa carga tributária, de mais de 50% para 36,5% (em 1992), inviabilizando, assim, o prosseguimento dos investimentos públicos que haviam propiciado o notável desenvolvimento do período 1955-1985.¹⁵⁷

A conseqüência perversa das mudanças tributárias pós-1988 foi a deterioração da qualidade do sistema tributário brasileiro, com a ampliação de tributos cumulativos (especialmente as contribuições), cada vez mais gravosos, que, num contexto de integração e abertura econômica, trouxeram danos à competitividade dos produtos brasileiros.

155 Com a Constituição de 1988, a União entregou aos Estados-membros a competência (constitucional) para tributar combustíveis, energia e comunicações passando a fazer parte do campo de incidência do ICMS, e foi ampliada a parcela da receita federal no Imposto de Renda (IR) e no IPI repassada aos fundos de participação, que passaram a absorver praticamente a metade da arrecadação dos principais tributos de competência da União. Depois, com a Emenda Constitucional nº 33/2001, foi posta na Constituição de 1988 a matriz constitucional da contribuição conhecida como CIDE-Combustíveis, que, em decorrência de pressões dos Estados-membros e de municípios e por invasão de seus âmbitos de incidências tributárias, teve assegurada a participação nas receitas arrecadadas, nos termos do art. 159, III e parágrafo 4º, da CF/88.

156 Cid Heráclito de Queiroz cita Simões Lopes, Rubens Gomes de Souza, Gerson Augusto da Silva, Sebastião Santana, Gilberto Ulhôa Canto e Mário Henrique Simonsen.

157 QUEIROZ, Cid Heráclito de. "Um Novo Enfoque para o Sistema Tributário Brasileiro". In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 185.

7.3.2 PARTILHA DA ARRECADAÇÃO

Considerando a realidade do Estado brasileiro caracterizado por grandes desníveis regionais, verificou-se, conforme expressa Osires Lopes¹⁵⁸, que esses entes federados dificilmente obteriam recursos para cumprir suas atribuições baseados apenas nos tributos de sua competência tributária. Assim, no Brasil, paralelamente à atribuição da competência tributária, surgiu a partilha da receita tributária por dois mecanismos distintos, de forma a possibilitar a co-participação de outros entes da federação na receita tributária.¹⁵⁹⁻¹⁶⁰

7.3.3 DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE TRIBUTOS À DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

Apesar de a Constituição de 1988 conter limites bastante claros ao exercício do poder de tributar, desde a promulgação da atual Lei Básica a Administração Tributário-Fiscal tem tentado subtrair-se à observância integral desses princípios e regras constitucionais. Tem-se buscado, constantemente, esquivar-se do exercício do poder-dever de utilizar impostos com receitas partilhadas entre os entes da federação¹⁶¹ para furtar-se à incidência de normas constitucionais relativas à distribuição das receitas daí provenientes. São, portanto, claras as práticas que visam a subtrair ou a diminuir recursos que seriam devidos mediante a partilha de receitas tributárias.¹⁶²

A vinculação de tributos a determinadas categorias de gastos, o que, no capítulo constitucional do sistema tributário nacional, era expressamente vedado aos impostos¹⁶³, retornou com maior amplitude¹⁶⁴ à medida que as contribuições, tributos que na sua essência são vinculados a uma atividade estatal específica, prevista

158 LOPES FILHO, Osires de Azevedo. "A Competência Tributária e a Questão da Federação". In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 140.

159 Existem sistemáticas distintas no concernente à distribuição da receita tributária, podendo-se frisar duas: (i) a partilha do produto da arrecadação, a mais tradicional, e (ii) a sistemática de participação em receita própria em imposto de competência privativa de outro ente federado. Assim, no momento em que ocorre o pagamento do tributo, as parcelas designadas pelos arts. 157 e 158 da CF/88 já constituem receita própria de outro ente da federação em imposto da competência de outrem.

160 No Brasil, após a promulgação da CF/88, foram criados inúmeros municípios, muitos sem qualquer viabilidade econômica, mas visando, basicamente, em decorrência dos mecanismos de partilha do produto da arrecadação e da participação em receita própria em imposto de competência privativa de outro ente federado, ao recebimento de valores provenientes da distribuição de receitas tributárias da União e dos respectivos Estados-membros. Tal situação acarretou malversação e pouca eficiência na aplicação de recursos públicos.

161 A União Federal prefere elevar a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), tributo não-partilhado, a majorar o Imposto sobre a Renda (IR). Prefere utilizar as contribuições, insuscetíveis de partilha, aos impostos, como o IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos com receitas partilhadas.

162 Também, a União, em vez de utilizar a competência residual tributária que lhe é atribuída no art. 154, I, da CF/88 para instituir novo imposto (que deveria ser, por lei complementar, não-cumulativo e não ter a mesma base de cálculo ou fato gerador de outros impostos já previstos constitucionalmente), prefere utilizar-se de contribuições que têm campo para instituição mais livre, desimpedido, e que geram grande volume de receitas.

163 O Código Tributário Nacional, em seu art. 16, é claro ao dizer que: "O imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte".

164 Art. 167, IV, CF/88, com redação dada pela EC nº 42, de 19.12.2003. Por seu turno, o parágrafo 4º do art. 167 diz ser "permitida a vinculação de receitas próprias geradas" por determinados impostos "para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta." (EC nº 3, de 1993).

constitucionalmente, tiveram suas receitas desvinculadas dessas atividades.

A vinculação das contribuições a determinadas categorias de gastos, a determinados setores, a determinadas atividades, num momento posterior, por meio de emendas constitucionais, veio a perder essas amarras legais e constitucionais. Primeiramente, com o chamado Fundo Social de Emergência (FSE); posteriormente, com o denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); e, por último, com a chamada Desvinculação de Receitas da União (DRU), sendo a DRU acertadamente considerada, por Cid Heráclito de Queiroz, uma “verdadeira ‘fraude fiscal’ ao orçamento¹⁶⁵, que (muito) já desviou da seguridade social, para cobrir os ‘rombos’ do Tesouro Nacional”.¹⁶⁶

Hugo Machado Segundo mostra também indignação quanto à Desvinculação de Receitas da União, especialmente em seus aspectos relacionados às contribuições para seguridade social, e diz tratar-se de uma irracionalidade.¹⁶⁷

Num processo histórico-evolutivo contraditório, passou a ocorrer justamente o inverso do que a dogmática jurídico-constitucional idealizara na Constituição de 1988 como modelo de federalismo fiscal descentralizado. Os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais concentraram-se na União (Governo Federal), ao passo que as demandas por maior descentralização das responsabilidades nessa área exigiam maior resposta de Estados e de municípios, cuja capacidade de reagir a essas demandas ficava na dependência de recursos administrados pela União (recursos centralizados, provenientes das contribuições).

7.3.4 DA “GUERRA FISCAL”

A União, a partir das crises econômicas dos anos 1980 (moratória do México, risco de moratória no Brasil durante o governo Sarney) e especialmente após 1988, abandonou quase totalmente as políticas voltadas para o desenvolvimento das regiões economicamente mais atrasadas, fazendo com que as disparidades entre as regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul-Sudeste voltassem a se acentuar, a partir, justamente, da metade dos anos 1980, aumentando as dificuldades dos Estados localizados nas regiões mais pobres para sustentar suas políticas no campo do atendimento às necessidades sociais, encontrando, assim, nesse período, a chamada “guerra fiscal” entre os Estados-membros da federação brasileira, campo muito fértil para essa “guerra” florescer e se desenvolver. Consoante Osires Lopes Filho¹⁶⁸, há, no Brasil, uma fricção típica de “guerrilha tributária”, especialmente entre os Estados-membros da federação, referindo-se ao oferecimento de benefícios, incentivos, isenções, reduções de imposto visando

165 Diz que, até dezembro de 2002, foram desviados mais de R\$ 444 bilhões e, somente em 2003, mais de R\$ 24 bilhões.

166 QUEIROZ, Cid Heráclito de. “Um Novo Enfoque para o Sistema Tributário Brasileiro”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 194.

167 “O supra-sumo da desproporcionalidade, que de tão contundente pode ser chamado mesmo de irracionalidade, foi veiculado pela Emenda Constitucional de nº 27/2000, e prorrogado pela EC 42/2003. [...] A fraude à lei – ou, no caso, a fraude à Constituição – é evidentiíssima, e representa o reconhecimento da verdadeira natureza das ‘contribuições’.” MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 153.

168 LOPES FILHO, Osires de Azevedo. “A Competência Tributária e a Questão da Federação”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 150.

a atrair investimentos para Estados-membros menos desenvolvidos da federação. A vulgarmente chamada guerra fiscal¹⁶⁹ é uma competição interjurisdiccional.

Portanto, ao mesmo tempo em que o sistema tributário perdia em qualidade, os conflitos federativos fiscais refletiam uma atitude mais agressiva, que se manifestava pelo acirramento da guerra fiscal.¹⁷⁰ Nesse contexto de guerra fiscal entre os Estados-membros da federação brasileira, e mesmo entre municípios, o parágrafo 6º do art. 150 da CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, trazendo norma de neutralidade em relação à extrafiscalidade, almejou coibir práticas que davam ensejo a conflitos fiscais mas mostrou-se quase totalmente ineficaz. Há que se reconhecer, contudo, que a guerra fiscal é, em boa parte, reflexo do desequilíbrio advindo após 1988.

Há bastante tempo, o próprio Supremo Tribunal Federal brasileiro vem-se manifestando sobre questões relacionadas à guerra fiscal – que, em sua grande maioria, referem-se ao ICMS – declarando inconstitucionais leis de entes federados que induzem a tal competição¹⁷¹, que se busca reprimir pela aplicação de normas e de princípios constitucionais.

7.3.5 RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS – COOPERAÇÃO

A liberalização dos fluxos comerciais e financeiros e a própria competição internacional abriram espaço a maior intercâmbio comercial, enfraquecendo os incentivos à cooperação inter-regional, intrafederação. Nesse contexto, vê-se a necessidade de se criarem condições favoráveis à cooperação intergovernamental (intrafederação) com vistas a um novo equilíbrio federativo e regional.¹⁷²

169 Consiste na “adoção de decisões na área fiscal que alteram a base tributária de outro(s) governo(s) e afetam, dessa maneira, o bem-estar de seus cidadãos. Ela expressa um comportamento não-cooperativo, no qual os governantes desconsideram os efeitos de sua ação sobre o bem-estar dos cidadãos de outras jurisdições, mas consideram os efeitos para eles de medida semelhante tomada por outra jurisdição. A motivação para essa “guerra” consiste: a) na disputa pela atração e manutenção de investimentos industriais, encarados como fundamentais para a ativação da base econômica e para a geração e manutenção de empregos; b) na disputa por receitas tributárias”. LAGEMANN, Eugenio; BORDIN, Luis Carlos Vitali. “PEC 41/2003: especificidade, aspectos polêmicos e efeitos”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 130.

170 REZENDE, Fernando. “Modernização tributária e federalismo fiscal”. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 25.

171 São exemplos: a) ADIMC 128 (DJU 26.3.93) Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIMC 930 (DJU 31.10.97) Rel. Min. Celso de Mello; ADIMC 1.247 (DJU 8.9.95) Rel. Min. Celso de Mello; ADIMC 1.179 (DJU 12.4.96) Rel. Min. Marco Aurélio; ADIMC 1.522 (DJU 27.6.97) Rel. Min. Sydney Sanches; ADIMC 2.021 (DJU 25.5.2001) Rel. Min. Mauricio Corrêa; ADI 1.587 (DJU 7.12.2000) Rel. Min. Octávio Gallotti; ADIMC 1.999 (DJU 31.3.2000) Rel. Min. Octávio Gallotti; ADIMC 2.155 (DJU 1º.6.2001) Rel. Min. Sydney Sanches; ADIMC 2.352 (DJU 9.3.2001) Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADIMC 2.376 (DJU 4.5.2001) Rel. Min. Mauricio Corrêa; RMS 9.632; RMS 17.444; RMS 17.949; RE 17.624; RE 77.522; RE 140.896; RE 148.995; RE 161.171; RE 161.354; RE 218.160; RE 229.096; RE 236.604; RE 277.372; entre muitas outras decisões do Supremo Tribunal. Análise sucinta dessas decisões pode ser encontrada na obra: GODOI, Marciano Seabra de (Org.). *Sistema tributário nacional na jurisprudência do STF*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 158-169. A íntegra das decisões pode ser obtida no *website* do STF: www.stf.gov.br.

172 A federação brasileira, há que se reconhecer, é marcadamente desigual, sendo, na verdade, necessário buscar equilíbrio entre autonomia e cooperação. Tarefa ainda mais árdua é como esse federalismo cooperativo poderá ser implantado, tendo em vista as manifestações recorrentes de antagonismos (guerras fiscais, repartições de receitas etc.) e a ausência de estímulos à cooperação. Verificou-se, assim, que, além dos dissensos criados entre governos de Estado-membro e de municípios, o relacionamento entre o Governo Federal e os municípios

O federalismo fiscal de 1988 sofreu emendas que resultaram na proliferação e na hipertrofia dos tributos de competência da União, especialmente os não-partilhados, denominados contribuições (arts. 149 e 195 da CF/88), mas também surgiram normas mais compatíveis com a necessidade de se articular as ações públicas (cooperação intergovernamental intrafederação) em áreas prioritárias, como educação e saúde.

7.3.6 NÃO-CUMULATIVIDADE

Desde o sistema tributário da Constituição de 1967, refletindo uma tendência internacional, a não-cumulatividade passou a ser uma característica do sistema tributário nacional, estando, assim, sempre presente no cenário do federalismo fiscal. Portanto, essa não-cumulatividade consagrada em nosso sistema tributário vem sendo desafiada pelas contribuições, que proliferaram no sistema.¹⁷³

Assim, na realidade do federalismo fiscal brasileiro, há que se reconhecer a existência de múltiplas incidências indiretas (resultantes do que se poderia classificar como tributos indiretos – as contribuições) sobre o consumo de bens e serviços. Esses tributos cumulativos, de mais fácil cobrança, fiscalização e de alto poder arrecadatório (como já frisado acima), convivem com formas modernas de tributação sobre o valor agregado, gerando distorções, ineficiência e litígio (administrativo e judicial), fatores que, em conjunto, prejudicam o contribuinte, a competitividade brasileira como um todo e a equidade da tributação.

7.3.7 NEUTRALIDADE

O termo neutralidade pode ter acepções várias, conforme o contexto em que se encontre, segundo bem demonstra Vasco Branco Guimarães.¹⁷⁴ Assim, a neutralidade fiscal-tributária, apesar de ser um conceito econômico, recebeu uma roupagem jurídica e, em síntese, consiste na tomada de decisões econômicas e de investimento sem que se considerem aspectos tributários. Em outras palavras, considerações tributárias devem ser irrelevantes na escolha entre formas de investimento ou organização empresarial. Do ponto de vista tributário, deve ser irrelevante e não

passou a ter forte conteúdo político, no sentido de que a prefeitura alinhada politicamente com a Presidência da República tem mais probabilidade de acesso a recursos, especialmente para atender às demandas sociais.

173 A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), instituída em 1996, é um bom exemplo de contribuição cumulativa com danos efetivos. As contribuições PIS e Cofins, em determinadas situações e para determinadas categorias de contribuintes, por meio de legislação complexa e iníqua, tornaram-se não-cumulativas. Entretanto, conforme frisado, ainda causam muitas e graves distorções.

174 “A neutralidade tributária, além de garantir receita para o Estado, faz com que a decisão econômica não dependa do fator tributação. Implica o agente econômico estruturar sua produção independentemente do fator tributário. Em sua decisão de produção, o empresário terá de saber se o local é bom para produzir, se há demanda, se há mão-de-obra suficiente e qualificada, se o salário é compatível e se, obviamente, dispõe de capital para mobilizar os fatores necessários à produção. No caso da neutralidade da tributação sobre o consumo, para o agente econômico (excetuando-se o consumidor final) são indiferentes a alíquota incidente e o montante do gravame, porque transmitem o valor do imposto pago à operação e, no fim, quem paga é o consumidor, todos, sem exceção. Quanto mais neutra for a tributação sobre o consumo, maiores serão a produção e o próprio consumo. Maior produção implica maior rendimento, e maior rendimento implica maior consumo, levando a ganhos para a sociedade como um todo, obviamente matizado pela estrutura de distribuição de renda prevalente”. GUIMARÃES, Vasco Branco. *O sistema tributário como fator de integração econômica*. In: AUDIÊNCIA PÚBLICA NA COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA DO MERCOSUL, 2004, Brasília. **Anais**...Brasília: Escola de Administração Fazendária (Esaf), 2004, p. 3, 6-7.

consistir em vantagem decisiva a escolha de uma forma peculiar de investimento ou de organização empresarial, porque, em última instância, a renda, o lucro ou a receita gerados estariam sujeitos ao mesmo ônus tributário.

7.3.8 GATT/OMC

Sendo a República Federativa do Brasil signatária dos acordos multilaterais celebrados no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), deve assegurar a igualdade de tratamento tributário entre as mercadorias e bens importados e os produzidos intrafederação, em observância a tais acordos multilaterais e plurilaterais internacionais. Essas determinações do GATT/OMC estão também de acordo com o art. 98 do Código Tributário Nacional, que estabelece a precedência formal existente nos tratados e acordos internacionais sobre a legislação tributária interna. Nesse sentido, se a lei fiscal brasileira concede isenção a certo produto nacional, essa vantagem tributária (esse tratamento diferenciado) será extensível, obrigatoriamente, ao similar importado de Estado-membro da OMC, que é, conseqüentemente, signatário do GATT.¹⁷⁵ Em outras palavras, conforme o exemplo dado, o artigo III do Acordo Geral (GATT) não concede nenhuma espécie de isenção mas tão-somente determina que o tratamento tributário, entre o produto nacional e seu respectivo similar estrangeiro, deve ser isonômico em relação às operações internas, inclusive e especialmente no que se refere à tributação indireta, como o ICMS, garantindo que o produto estrangeiro tenha a mesma tributação do similar nacional.

Vale ressaltar aqui as Súmulas n^{os} 20 e 71 do Superior Tribunal de Justiça, que, respectivamente, dizem: “A mercadoria importada de país signatário do GATT é isenta do ICM, quando contemplado com esse favor o similar nacional” e “O bacalhau importado de país signatário do GATT é isento do ICM”. Por seu turno, a Súmula n^o 575 do Supremo Tribunal Federal¹⁷⁶ dispõe que: “À mercadoria importada de país signatário do (GATT), ou membro da (ALALC), estende-se a isenção do imposto de circulação de mercadorias concedida a similar nacional”. Todas essas súmulas estão em vigor e são eficazes, conforme expresso em decisões judiciais.¹⁷⁷

7.3.9 VIOLAÇÕES E OUTRAS DIFICULDADES RELATIVAS AO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Pressupostos de um federalismo fiscal devem ser a observância e a eficácia das normas tributário-fiscais. Ozires Lopes Filho diz que o cumprimento da lei tributária é submetido a dois condicionantes: (i) governo exemplar, que aplique da melhor forma possível os recursos arrecadados, sem desvios ou corrupções, executando

175 Nesse sentido, José Celso de Melo Filho, em sua obra sobre a Constituição de 1969, já indicava várias decisões do Supremo Tribunal Federal: RT 471:115-7; RTJ 81:600; 82:565; 82:939; 83:488; Súmula n^o 575 STF. In: MELO FILHO, José Celso de. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 94.

176 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n^o 575, aprovada em 15.12.76, DJU 31.1.1977.

177 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial (AGRESP) n^o 147.250. Data da decisão: 24.4.2001, DJU 13.8.2001, p. 86, Rel. Min. Franciulli Netto.

com lisura e eficácia suas ações e obras. Explica o autor que o atendimento a esse pressuposto induz o contribuinte a cumprir com maior grau de voluntariedade sua obrigação de pagar o tributo devido (eleva a aceitabilidade social do tributo¹⁷⁸), considerando que os recursos estão empregados para o bem-estar geral; (ii) boa e moderna administração tributária, dotada de pessoal qualificado e de tecnologia adequada, para zelar pela eficácia da lei tributária¹⁷⁹, maximizando o pagamento dos tributos como previsto abstratamente na lei.¹⁸⁰

Acrescentamos outro elemento condicionante ao cumprimento da lei tributária que pensamos também bastante relevante¹⁸¹ e que consiste na aceitação, pela administração tributária (pelo Estado), de que a elisão e a evasão são problemas do sistema tributário em si e não propriamente do sistema social. Se as leis tributárias são complexas, injustas e de difícil aplicação, a primeira medida deve ser a elaboração de uma lei melhor, mais compatível com a realidade tributária, e não a apelação ao senso moral dos contribuintes.

No Brasil há distorções e dificuldades no federalismo fiscal que têm sido ignoradas ou não enfrentadas diretamente em todos esses anos. Entre tais dificuldades, está o inadequado e problemático mecanismo de financiamento da federação, baseado em sistemas de competências tributárias, partilha de recursos e distribuição de encargos entre as unidades federadas¹⁸², que tem dificultado ao Estado brasileiro atingir os objetivos de (i) crescimento econômico, (ii) equidade fiscal e (iii) equilíbrio federativo.¹⁸³

178 Alexander Hamilton disse, há mais de duzentos anos, que “certos tipos de impostos não se afinam com os sentimentos do povo”.

179 Afirma-se, por exemplo, que a administração tributária argentina, antes da grande crise econômica, já havia sofrido tamanho desmantelamento, que a edição de normas tributárias, gradativamente mais rigorosas, não surtia qualquer efeito, sendo apontado justamente esse como um dos elementos para a falta de eficácia das normas.

180 LOPES, Ozires de Azevedo. “Equilíbrio e Isonomia Tributária”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 168-169.

181 Quanto à elisão e à evasão tributária, o economista britânico John Kay (autor de *The truth about the markets*, 1990, p. 69), disse: “*Tax avoidance and evasion are problems of the tax system, not of the social system: if laws are difficult to implement, the first resort should be to frame a better law, not to appeal to the moral sense of taxpayers*”.

182 Dois graves problemas do sistema tributário brasileiro continuam sendo: (i) o acentuado peso de tributos complexos e, em muitas circunstâncias, cumulativos – é o caso, especialmente, de boa parte das muitas contribuições existentes no Brasil; e (ii) a complexidade do ICMS, principal tributo dos Estados-membros e o imposto que mais arrecada em toda a federação, com 27 legislações estaduais distintas e com formas de incidência que acarretam a conhecida “guerra fiscal” dos Estados-membros, causando conflitos federativos e dispêndios de consideráveis volumes de recursos fiscais. Almeja-se, portanto, a unificação ou a uniformização da legislação do ICMS e sua conseqüente transformação em Imposto sobre o Valor Agregado (IVA). Nesses pontos, especialmente, nosso sistema tributário não está sintonizado com as exigências de um processo de integração econômica nem com a necessidade de harmonização com os sistemas existentes nos demais Estados ou blocos com os quais se busca a integração econômica internacional. Outra violação ao federalismo fiscal é a recorrente utilização, pela União, de contribuições, que têm um campo para instituição mais livre, desimpedido, e geram grande volume de receitas. A União, para não partilhar as receitas arrecadadas, despreza a eventual utilização da competência residual tributária – que lhe é atribuída no art. 154, I, da CF/88, para instituir novo imposto (o que deveria ocorrer por meio de lei complementar, sendo o novo imposto não-cumulativo e não tendo a mesma base de cálculo ou fato gerador de outros impostos já previstos constitucionalmente) –, preferindo invadir as competências tributárias dos Estados-membros, com a proliferação de contribuições.

183 REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 11.

7.4 FEDERALISMO NO DIREITO COMPARADO – INSTITUTOS E ELEMENTOS DE OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE FEDERALISMO QUE PODEM SERVIR DE INSPIRAÇÃO

Considerando o grande número de Estados e países que adota a forma federalista, apresentamos alguns dos princípios que julgamos dos mais relevantes e que foram acolhidos no desenho de alguns Estados federais.

Princípio da coesão econômica e social – na linguagem do Direito Comunitário europeu, a expressão “promover a coesão econômica e social” designa os esforços envidados pela União Européia para assegurar que todas as pessoas realizem e desenvolvam suas potencialidades. Trata-se, por exemplo, de medidas para combater a pobreza, o desemprego, a discriminação e incentivar as atividades econômicas. O orçamento comunitário europeu inclui um fundo conhecido como “Fundo de Coesão”.¹⁸⁴

Princípio da solidariedade fiscal – após a Segunda Guerra Mundial, houve o desejo, na Alemanha, de reagrupar a nação conforme a língua e a herança cultural e a disposição de compartilhar os frutos do desenvolvimento econômico nacional de forma equânime (solidariedade interpessoal, setorial e regional). O princípio da solidariedade fiscal inter-regional significa a redistribuição das receitas tributárias no âmbito regional.

Questiona-se, hoje, na Alemanha, se a solidariedade excessiva não acarretaria dificuldades para o país enfrentar a competição com outros países ou regiões do mundo globalizado. Discute-se, também, se a solidariedade em excesso na Alemanha¹⁸⁵, às custas da diversidade e da liberdade regional para agir, poderia pôr em risco a capacidade de o país enfrentar os desafios impostos pela nova economia, considerando que, muitas vezes, as decisões políticas regionais são decisivas para o desenvolvimento econômico e o crescimento, com possibilidade de influenciar a economia e o bem-estar de toda a nação.

Princípio da subsidiariedade – com base nesse princípio, entende-se que as competências, no âmbito da competência concorrente, devem ser exercidas pela entidade mais próxima das populações e mais eficaz do ponto de vista da percepção dos problemas e de sua resolução. Está positivado, no art. 5º da versão consolidada do tratado que estabelece a Comunidade Européia (Tratado de Amsterdã), o princípio

¹⁸⁴ Em busca de crescimento sustentável, a União Européia preocupa-se em aumentar o investimento em bens, em infra-estrutura, em capital humano, na promoção de inovações e na generalização do uso de tecnologias de informação, reforçando a competitividade e o emprego. Com base nesse princípio (art. 158 do Tratado que instituiu a Comunidade Européia, na versão consolidada estabelecida pelo Tratado de Amsterdã), objetiva-se reduzir as amplas disparidades em termos de rendimento, produtividade e emprego que continuam a existir entre os diferentes países e regiões. Considera-se também fundamental que as pessoas tenham acesso ao ensino e à formação, para que possam desenvolver suas competências onde quer que vivam.

¹⁸⁵ Há, no contexto do federalismo alemão, a chamada equalização vertical – que consiste no compartilhamento de recursos entre as camadas de governo – e a equalização horizontal – relação intergovernamental em que se distribuem as receitas que competem aos Estados federados entre suas várias jurisdições estaduais. Defendem alguns, na Alemanha de hoje, que certos princípios de um “federalismo competitivo” devem ser levados em consideração numa futura reforma constitucional, mas que não deve ser abandonada a idéia de solidariedade interjurisdicional. Diz-se, ainda, que, no modelo alemão, há uma partilha assimétrica de poder.

segundo o qual o Estado (ente central) só deve assumir as atribuições, as tarefas ou as incumbências que outras entidades existentes no seu âmbito e mais próximas das pessoas e dos seus problemas concretos – como, por exemplo, os municípios ou as regiões – não possam assumir e exercer melhor ou mais eficazmente.

Entendem alguns que o princípio da subsidiariedade é mais adequado a um Estado federal do que a um Estado unitário, apesar de ele não estar presente em todas as concepções de federalismo. Também se diz que esse princípio em si não é suficiente como garantia de descentralização. Tudo depende do juízo que, em cada momento, se faça acerca das necessidades coletivas e dos modos e dos meios de as satisfazer. Observe-se, ainda, que descentralização e subsidiariedade não são tão unívocos como parecem ser. É que a estrutura real e atual, ou o tecido conjuntivo da comunidade política, se assenta mais num princípio de solidariedade do que no de subsidiariedade.¹⁸⁶

8 ESTADOS E COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL

Atualmente, afirma-se que não há mais espaço para “amadorismo” dos Estados, especialmente no âmbito econômico-fiscal e nas negociações internacionais. Há, porém, que se reconhecer que, ao ocorrer a integração econômica internacional mais aprofundada, como dos mercados comuns e até mesmo de uniões aduaneiras, busca-se, sempre que possível, incluir no respectivo acordo cláusula relativa aos princípios democráticos, o que também resulta em mais estabilidade para o processo de integração econômica.

Após elencar uma série de qualidades¹⁸⁷ de que deve ser dotado o sistema tributário para assegurar o equilíbrio do federalismo fiscal e a boa governabilidade, Cid Heráclito de Queiroz ressalta que nosso sistema tributário teria, ainda, que “guardar compatibilidade com os sistemas adotados por nossos maiores parceiros comerciais e de garantir competitividade aos produtos nacionais (desoneração das exportações, tratamento isonômico entre os produtos nacionais e os importados e imposição de direitos compensatórios e sanções contra *dumping* e outras práticas de comércio exterior nocivas ao País)”.¹⁸⁸ Portanto, é imprescindível um sistema tributário compatível, harmônico, que não prejudique a competitividade dos bens e serviços produzidos no território nacional e que, por conseguinte, viabilize a inserção em processos de integração econômica internacional.

186 MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 184-185.

187 As qualidades seriam: suficiência (capacidade de produzir a renda adequada aos objetivos preestabelecidos); elasticidade (capacidade de produzir maior renda, quando necessário, sem necessidade de emendas constitucionais); flexibilidade (capacidade de rápida adaptação às conjunturas de crise econômica, calamidades da natureza etc., sem impacto nocivo às contas públicas); constitucionalidade; previsibilidade; simplicidade; pluralidade de tributos (existência de número razoável de tributos); modicidade na concessão de benefícios fiscais (a fim de evitar privilégios odiosos); e aceitabilidade social.

188 QUEIROZ, Cid Heráclito de. “Um Novo Enfoque para o Sistema Tributário Brasileiro”. In: MORHY, Lauro. *Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora UnB, 2003, p. 182-184.

8.1 COMPETITIVIDADE – DADOS E CRITÉRIOS DO WORLD ECONOMIC FORUM

Uma das mais importantes instituições que avalia a competitividade internacional é o Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*), organização não-governamental que presta consultoria à Organização das Nações Unidas (ONU) e organiza o famoso encontro anual em Davos, na Suíça. Dados relativos aos Estados da sociedade internacional são avaliados segundo critérios comuns, relacionados a competitividade e eficiência, sendo tais conclusões, muitas vezes, também consideradas quando da celebração de acordos de integração econômica internacional. Na elaboração do Relatório de Competitividade do Fórum Econômico Mundial, são avaliados 104 países, industrializados e “emergentes”.¹⁸⁹

O *ranking* ou lista classificatória de competitividade do Fórum Econômico Mundial tem como objetivo apontar aspectos negativos e positivos das economias. O índice composto é baseado em três pilares: (i) qualidade do ambiente macroeconômico, (ii) situação das instituições públicas e (iii) disponibilidade tecnológica. Quando da elaboração da classificação, em relação a cada quesito verificou-se que: (i) no ambiente macroeconômico, o Brasil obteve o pior desempenho, ficando em 80º lugar, puxando a classificação geral para baixo. Entretanto, no item competitividade de negócios, o Brasil ficou em 38º lugar; (ii) na qualidade de instituições públicas, coube ao Brasil o 50º lugar. Nesse quesito, são avaliados, por exemplo, o grau de corrupção no governo, a polícia/segurança pública, a administração tributária, a celeridade, previsibilidade e transparência do judiciário; e, por fim, (iii) quanto à disponibilidade de tecnologia, o Brasil ficou em 42º lugar.¹⁹⁰

A carga tributária no Brasil, indicada pelos empresários como o maior entrave para a competitividade econômica no país, é de 38,11% do Produto Interno Bruto (PIB), segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). Em países desenvolvidos, como Japão e Estados Unidos, essa proporção é de 27,3% e 28,9%, respectivamente, segundo dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Conforme o relatório de 2004, as economias latino-americanas foram as que tiveram o pior desempenho no *ranking* de competitividade. Diz o texto que “um problema significativo na América Latina é a natureza incompleta das reformas. [...] A América Latina está ficando para trás, não apenas em relação às economias do sudeste asiático mas, principalmente, em comparação às economias de transição da Europa central e do leste.” O Chile¹⁹¹, por sua vez, é apontado como o país com

189 Informação divulgada pela BBC Brasil em 13.10.2004, às 10h50 – “Brasil cai pela 4ª vez consecutiva em *ranking* de competitividade” –, no *website* www.bbc.com. Acesso em: 13 out. 2004.

190 Os analistas do Fórum Econômico Mundial entrevistaram mais de 8,7 mil empresários nos 104 países, para fazer a classificação (*ranking*). Em uma das perguntas, os entrevistados tiveram que selecionar os cinco fatores mais problemáticos (em uma lista de quatorze) para fazer negócios em seus países. No Brasil, foram apontados: (1º) impostos, (2º) regulamentação tarifária, (3º) burocracia, (4º) acesso a financiamento e (5º) instabilidade política.

191 Quanto ao primeiro lugar da lista, a Finlândia, o Fórum Econômico Mundial diz que o país “é muito bem administrado no nível macroeconômico, mas também marca pontos muito elevados nas medidas que avaliam a qualidade de suas instituições públicas. [...] Além disso, o setor privado mostra uma alta tendência para adotar novas tecnologias e incentivar uma cultura de inovação.”

a economia mais competitiva da região – no *ranking* de 2004, subiu seis posições, ocupando o 22º lugar. O texto diz que o país conseguiu “crescer mais rapidamente do que muitos outros países em desenvolvimento, aumentando a renda *per capita* e fazendo progressos para reduzir os níveis de pobreza”.

Verifica-se, em síntese, que os principais problemas do Brasil especificamente, conforme o relatório do Fórum Econômico Mundial, são: (a) a segurança pública e (b) o sistema tributário, extremamente complexo, gravoso (carga tributária elevada e sem contraprestação), que não favorece o desenvolvimento sustentável e gera insegurança jurídica, resultando em dificuldades e em obstáculos para a harmonização tributária, para um equilibrado federalismo fiscal e para uma bem-sucedida integração econômica internacional.

Em estudo¹⁹² elaborado pelo pesquisador alemão Hartmut Sangmeister, observa-se a aparente contradição que demonstra que a importância da América Latina na economia mundial diminuiu enquanto a inserção da região no mercado mundial cresce. Acrescenta que, até bem recentemente, essa região tinha aproveitado muito pouco as oportunidades de comércio sul-sul e que, no *ranking* de competitividade internacional, a maioria dos países latino-americanos ocupa somente lugares de menor importância. Diz ainda que, apesar de os latino-americanos estarem fazendo investimentos diretos no exterior, os donos do capital na região não estão dispostos apenas a internacionalizar suas atividades econômicas, mas também a otimizar sua carga tributária, elidindo ou evitando o pagamento de tributos.¹⁹³⁻¹⁹⁴

Hartmut Sangmeister ressalta, ainda, que o desenvolvimento econômico sustentável baseia-se também na existência de capital social na forma de confiança, de sentido de responsabilidade, de espírito de solidariedade e de justiça social.

8.2 CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 – ÓTICA DA INCLUSÃO SOCIAL – INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Há que se reconhecer entretanto, que, apesar dos aspectos relacionados ao desequilíbrio do federalismo fiscal e dos entraves causados ao processo de integração

192 SANGMEISTER, Hartmut. “Latinoamérica en el mundo de la economía globalizada”. In: *Fes-Actual* (Friederich Ebert Stiftung). Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, 28 jul. 2004.

193 Seja a economia de tributos, seja a elisão, seja a evasão tributária, não é algo que atrai somente os brasileiros, como demonstrou o italiano Víctor Uckmar: “O importante para as empresas é produzir rendas; e, portanto, é necessário adotar medidas para melhorar a competitividade, especialmente no campo internacional, medidas tais como a redução dos impostos que oneram a produção”. UCKMAR, Víctor. “As tendências fiscais do início do Terceiro Milênio”. In: TORRES, Heleno Taveira (Org.). *Direito tributário internacional aplicado – volume II*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 36 e 37.

194 Cita, como exemplo, o ano de 2002, em que, do total de investimentos diretos brasileiros no exterior – US\$ 43,4 bilhões de dólares norte-americanos –, aproximadamente dois terços foram colocados em três paraísos fiscais do Caribe: Bahamas, Ilhas Cayman e Ilhas Virgens Britânicas. Fonte: Sociedade Brasileira de Estudos Transnacionais e da Globalização Econômica (2004): Investimento direto brasileiro no exterior, Carta da SOBEET, 4, nº 29, São Paulo – Fundación Friedrich Ebert en el Cono Sur – Argentina – Brasil – Chile – Uruguay. “Latinoamérica en el mundo de la economía globalizada”. In: *Fes-Actual* (Friederich Ebert Stiftung). Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde, 28 jul. 2004, p. 4. Mais de 90% dos investimentos diretos brasileiros no exterior recaem sobre os setores de serviços, sobretudo o setor de serviços financeiros, com aproximadamente 35% do total.

econômica internacional, a Constituição de 1988 foi bastante generosa com os assuntos sociais. Introduziu o conceito de seguridade social, abrangendo as áreas de saúde, previdência e assistência social, e deu os meios financeiros para sustentá-la, meios fartos¹⁹⁵, havendo várias matrizes constitucionais para a instituição de contribuições sociais, sendo amplas as bases tributárias para fornecer a tais áreas recursos (folha de salário, receita ou faturamento, lucro, concurso de prognósticos e, mais recentemente, importação de bens e serviços do exterior¹⁹⁶).

Mesmo considerando a exclusão dos recursos que estão no âmbito da Desvinculação de Receitas da União (DRU)¹⁹⁷, grande parte das receitas da seguridade social não é aplicada nessa área, e seus recursos são destinados para elevar o denominado superávit primário.

Quanto aos direitos sociais, o art. 6º da Constituição de 1988 mostra a amplitude da área de direitos sociais, estabelecendo que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

9 CONCLUSÕES

Como conclusão do que foi visto ao longo deste texto, podemos inferir, em síntese, que:

(1) Para que o Brasil se insira satisfatoriamente em processos de integração econômica internacional, deve tratar da aproximação e da harmonização jurídico-tributária e da remoção de tributos que inviabilizem a competição e impeçam uma integração econômica bem-sucedida, pois o sucesso de um processo de integração está, em grande parte, condicionado à eficiência das normas de natureza fiscal. A integração econômica em áreas ou em blocos econômicos regionais resulta, na verdade, na criação de áreas regionais de proteção comercial, estabelecidas em consequência de tratados regionais que estão conforme os acordos multilaterais do GATT/OMC, sendo a proteção e as relações privilegiadas intrabloco, a princípio, o que estimula o desenvolvimento e a consolidação dessas áreas.

(2) No contexto de abertura econômica e de integração econômica internacional, ressurgem os clássicos postulados jurídicos e econômicos da tributação que os governos nacionais e subnacionais (e mesmo entes locais) não podem desprezar, sob pena de, com seus sistemas tributários anacrônicos e iníquos, levarem suas respectivas economias para a margem ou até à exclusão desse processo incontrolável de integrações (regionais, sub-regionais, continentais, intercontinentais) e mesmo de globalização, arcando com as perdas de competitividade, de comércio, com recessão e com outros ônus decorrentes do isolacionismo.

195 Para conhecer a fabulosa arrecadação destinada à seguridade social, do total de cerca de R\$ 172 bilhões, em 2002, arrecadados somente a título de contribuições sociais (previdenciária: R\$ 71 bilhões; Cofins: R\$ 50,754 bilhões; CPMF: R\$ 20,264 bilhões; PIS/Pasep: R\$ 12,511 bilhões; CSLL: R\$ 12,431 bilhões), foram arrecadados, a título de impostos federais (IR, IPI, IE, II, IOF, ITR), cerca de R\$ 120 bilhões.

196 Acrescentada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.

197 Situação hoje regulada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.

(3) Os sucessivos ajustes fiscais realizados pelo Estado/governo brasileiro não vêm enfrentando com sucesso a questão da competitividade, ao implementarem mudanças, especialmente no âmbito das contribuições, que não resolvem satisfatoriamente a sistemática de tributação em cascata, que impede a desoneração perfeita nas exportações, além da complexidade, prejudicando o comércio internacional brasileiro. Têm sido também desprezados temas importantes ligados à necessidade de harmonização e de convergência do sistema tributário ao padrão internacional e de revisão do federalismo fiscal, apesar das tentativas de aperfeiçoamento. Tudo isso gera ineficiências alocativas e distributivas.

(4) Fiscalmente, os processos de integração econômica internacional significam tomada de decisão quanto a: (i) avaliar quantitativamente os efeitos fiscais das medidas e (ii) decidir o que fazer quanto à política fiscal, ou seja, como compensar perdas de receitas com outros impostos ou tarifas aduaneiras, reduzir gastos ou simplesmente aceitar um maior déficit. A sustentabilidade fiscal (arrecadação proporcional/equivalente aos gastos) é pilar fundamental da estabilidade econômica e do desenvolvimento. Não obstante as precauções e as implementações que devem ser observadas, o impacto fiscal da integração econômica deve ser visto como oportunidade de correção das estruturas impositivas, de sistemas e de administrações fiscais, pois a integração econômica bem conduzida pode gerar oportunidades às economias dos países envolvidos, apesar de vir acompanhada de desafios. Portanto, os objetivos de eficiência e de equidade continuam vigentes, agregando-se a cooperação internacional como instrumento-chave para enfrentar a integração econômica e a globalização.

(5) A Constituição Federal brasileira de 1988 provocou grave desequilíbrio no federalismo fiscal, especialmente porque não dimensionou bem as atribuições de cada ente federado e suas respectivas fontes de receitas. Além disso, quando da concepção do federalismo fiscal de 1988, não foi considerado o cenário de abertura e de competitividade econômica internacional nem os processos de integração econômica internacional. Esse federalismo fiscal de 1988, posteriormente, sofreu emendas que resultaram na hipertrofia dos tributos de competência da União, especialmente os não-partilhados.

(6) É importante haver, com frequência, análise do equilíbrio do federalismo fiscal a fim de que, gradualmente, possam ser feitas mudanças e ajustes, não só no sistema tributário brasileiro mas também no de repartição das receitas tributárias, buscando-se, assim, a participação exitosa da federação brasileira nos processos de integração econômica internacional e, ainda, o aperfeiçoamento do federalismo fiscal, tendo-se sempre por objetivo a construção de um Estado federal mais justo, solidário e preparado para novos desafios.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

AFFONSO, R. de B. A. ; SILVA, P. L. B. (Org.). *Federalismo no Brasil : reforma tributária e federação*. São Paulo : Fundap : Universidade Estadual Paulista, 1995.

AMARAL JUNIOR, A. do (Org.). *Direito do comércio internacional*. São Paulo : Juarez de Oliveira, 2002.

AVELAR, L. O sistema federativo e as políticas de desenvolvimento : desafios e perspectivas nos países de fortes desigualdades. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

BAKER, P. *Double taxation agreements and international tax law : a manual on the OECD model tax convention on income and on capital of 1992*. 2. ed. London : Sweet & Maxwell, 1994.

BALASSA, B. *Teoria da integração econômica*. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Revisão José da Silva Lopes. Lisboa : Livraria Clássica Editora, 1961.

BARBOSA, R. A. *América latina em perspectiva : a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo : Aduaneiras, 1991.

BARRAL, W. (Org.). *O Brasil e a OMC : os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis : Diploma Legal, 2000.

BARREIX, A. ; VILLELA, L. ; ROCA, J. *Integración y comercio en América : impacto fiscal de la liberalización comercial en América*. Washington : Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Integración y Programas Regionales, 2004.

BARROSO, L. R. *Interpretação e aplicação da constituição : fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 2003.

_____. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BASSO, M. ; ESTRELLA, A. T. G. Reflexões sobre o Mercosul e o Sistema Tributário Nacional. In: MARTINS, I. G. da S. (Org.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo : RT – Centro de Extensão Universitária, 1997.

BHAGWATI, J. *Free trade today*. Princeton : Princeton University Press, 2002.

_____. *Em defesa da globalização* : como a globalização está ajudando ricos e pobres. Rio de Janeiro : Campus, 2004.

BONAVIDES, P. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 2003.

BORGES, A. de M. Considerações sobre o combate à concorrência tributária internacional prejudicial. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, n. 12, nov. / dez. 2004.

_____. Formas de minimização do encargo tributário nas operações internacionais e planejamento tributário internacional. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, n. 13, jan. / fev. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reforma tributária* : justificativa da proposta preparada pelo Ministério da Fazenda. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br> > . Acesso em: 20.04.2000.

BURDEAU, G. ; HAMON, F. ; TROPER, M. *Direito constitucional*. 27. ed. Tradução de Carlos Souza. Barueri : Manole, 2005.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade : notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Fundamentos da constituição*. Coimbra : Coimbra Editora, 1991.

CARAZZA, R. A. *Curso de direito constitucional tributário*. 2. ed. São Paulo : RT, 1991.

CARVALHO, P. Harmonização do direito tributário no Mercosul. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, n. 45, jul. / ago. 2002.

CASELLA, P. B. *Comunidade européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo : LTr, 1994.

_____. Dimensão constitucional da integração econômica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 31, n. 122, abr. / jun. 1994.

_____. *Instituições do Mercosul*. Brasília : Senado Federal ; Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1997.

_____. ; MERCADANTE, A. de A. (Org.). *Guerra comercial ou integração pelo comércio? A OMC e o Brasil*. São Paulo : LTr, 1998.

_____. *União Européia* : instituições e ordenamento jurídico. São Paulo : LTr, 2002.

_____. Mercosul e Alca : oposição ou complementaridade. In: CURSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E DIREITO INTERNACIONAL FISCAL, 2004, Brasília. *Texto...* Brasília : Esaf, 2004.

COELHO, S. C. N. Tratados internacionais em matéria tributária. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, n. 59, 1992.

CONTI, M. (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo : Manole, 2004.

CROISAT, M. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Tradução de Maria Torres. Barcelona : Hacer Editorial : Fundación Rafael Campalans, 1995.

DAIN, S. Experiência internacional e especificidade brasileira. In: AFONSO, R. de B. A. ; SILVA, P. L. B. (Org.). *Reforma tributária e federalismo no Brasil*. São Paulo : Fundap : Universidade Estadual Paulista, 1995.

DALLARI, D. de A. *Elementos de teoria geral do estado*. 20. ed. São Paulo : Saraiva, 1998.

DALLARI, P. *Constituição e relações exteriores*. São Paulo : Saraiva, 1994.

DOING business and investing in the United Kingdom. London : Pricewaterhouse Coopers LLP, 1999. Information Guide Series.

DORNELLES, F. N. *A dupla tributação internacional da renda*. Rio de Janeiro : FGV, 1979.

FALCÃO, R. B. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro : Forense, 1981.

FARIA, J. E. *O direito na economia globalizada*. São Paulo : Malheiros, 2004.

FARIA, W. R. *Harmonização legislativa no Mercosul*. Brasília : Senado Federal; Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1995.

FERNANDES, E. C. *Sistema tributário do Mercosul*. São Paulo : RT, 1997.

FERRAZ JUNIOR, T. S. Guerra fiscal, fomento e incentivo na constituição federal. In: SCHOURI, L. E. ; ZILVETI, F. A. (Org.). *Direito tributário* : estudos em homenagem a Brandão Machado. São Paulo : Dialética, 1998.

FREITAS, N. *Dicionário oboé de finanças*. 11. ed. Fortaleza : Imprensa Universitária, 2004.

FURTADO, C. *O capitalismo global*. 4. ed. São Paulo : Paz e Terra, 2000.

GODOI, M. S. de (Org.). *Sistema tributário nacional na jurisprudência do STF*. São Paulo : Dialética, 2002.

GODOY, A.S. M. *Direito tributário nos Estados Unidos*. São Paulo : Lex , 2004.

GOFFREDO, G. S. de . Princípios da política externa como instrumento de democratização da sociedade. In: PEIXINHO, M. M. ; GUERRA, I. F. ; NASCIMENTO FILHO, F. (Org.). *Os princípios da constituição de 1998*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001.

GRUPENMACHER, B. T. *Tratados internacionais em matéria tributária e ordem interna*. São Paulo : Dialética, 1999.

GUERRA, S. Soberania e globalização : o fim do Estado-nação ? In: SOBERANIA: antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2004.

GUIMARÃES, V. B. O sistema tributário como fator de integração econômica. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 4, n. 19, p. 55, jan. / fev. 2006.

_____. *As componentes não tributadas das remunerações e outras formas de obtenção de rendimento líquido*. Lisboa : Assessoria Jurídica da Comissão de Estudos Fiscais, 1999.

HAMILTON, A. ; JAY, J. ; MADISON, J. *O federalista*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas : Russell, 2003.

HARTLEY, T. C. *The foundations of European Community Law : an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*. 4. ed. Oxford : Oxford University Press, 1998.

HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

HORTA, R. M. *Direito constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte : Del Rey, 2002.

JACKSON, J. H. *The world trading system : law and policy of international economic relations*. 2. ed. Cambridge : The MIT Press, 1999.

KEGEL, P. L. Las constituciones nacionales y los procesos de integración económica regional. In: ANUARIO de derecho constitucional latinoamericano. Buenos Aires : CIEDLA, 2000.

LOBO, P. L. N. Direito do estado federado ante a globalização econômica. In: NOTÍCIA do direito brasileiro. Brasília : UnB, [200-?].

MACHADO, H. de B. *Curso de direito tributário*. 25. ed. São Paulo : Malheiros, 2004.

_____. Tributação no Mercosul. In: MARTINS, I. G. da S. (Org.). *Tributação no Mercosul*. São Paulo : RT , 1997.

MACHADO SEGUNDO, H. de B. *Contribuições e federalismo*. São Paulo : Dialética, 2005.

MAGALHÃES, J. C. de . *O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional* : uma análise crítica. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2000.

MAGALHÃES, J. L.Q. de . *Direito constitucional*. Belo Horizonte : Mandamentos, 2002.

MARTIN, H. P. ; SCHUMANN, H. *A armadilha da globalização* : o assalto à democracia e ao bem-estar social. 3. ed. São Paulo : Globo, 1998.

MARTINS, I. G. da S. Aproximação dos sistemas tributários. *Revista Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, n. 12, nov. / dez. 2004.

MARTINS FILHO, L. D. Considerações sobre interpretação das leis tributárias no Reino Unido. In: FALCÃO, R. B. ; OLIVEIRA, M. A. B. de (Org.). *Direito tributário* : estudos em homenagem a Hugo de Brito Machado. Fortaleza : Imprensa Universitária, 2003.

MATHIJSSEN, P. S. R. F. *A guide to European Union Law*. 7. ed. London: Sweet & Maxwell, 1999.

MATIAS, J. L. N. *Responsabilidade tributária no Mercosul*. Belo Horizonte : Mandamentos, 2001.

MELLO, C. D. de A. Perspectivas do direito internacional econômico. In: CASELLA, P. B. ; MERCADANTE, A. de A. (Org.). *Guerra comercial ou integração pelo comércio?* A OMC e o Brasil. São Paulo : LTr, 1998.

_____. *Direito constitucional internacional* : uma introdução. Rio de Janeiro : Renovar, 1994.

MELO FILHO, J. C. de . *Constituição federal anotada*. São Paulo : Saraiva, 1984.

MENEZES, W. Lineamentos para sistematização do estudo do direito da integração. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 89, n. 773, mar. 2000.

MIRANDA, J. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

MIRANDA, J. Estrutura constitucional do estado. In: MANUAL de direito constitucional. 4. ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1998. t. 3.

MONET, J. *Memórias*. Tradução de Ana Maria Falcão. Brasília : UnB, 1996.

MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 12. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

MOREIRA, A. Federalismo, democracia e governabilidade : o congresso nacional e o aperfeiçoamento da constituição de 1988. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

MOREIRA NETO, D. de F. Reinstucionalização da ordem econômica no processo de globalização. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 204, abr. / jun. 1996.

MORHY, L. *Reforma tributária em questão*. Brasília : UnB, 2003.

MOTA, P. I. Os blocos econômicos regionais e o sistema comercial multilateral. O caso da Comunidade Européia. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 40, n. 1-2, 2004.

OLIVEIRA, O. M. de. Regionalismo. In: BARRAL, W. (Org.). *O Brasil e a OMC : os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais*. Florianópolis : Diploma Legal, 2000. p. 309-327.

PARENTE, P. *Reforma tributária ou reforma fiscal?* Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br> >. Acesso em: 17.11.1999. Apresentação na Comissão Especial de Proposta de Emenda à Constituição n. 175-A, de 1995, em 1997.

PINTO, A. T. *Teoria geral do Estado*. Fortaleza : UFC, 2002.

PITA, C. *A harmonização tributária*. Tradução de Hilda Baldenes da Costa e Silva e Oswaldo da Costa e Silva. Brasília: Esaf, 1989. (Coleção Gerson Augusto da Silva, n. 20).

PONTES, H. C. *O princípio da proporcionalidade e o direito tributário*. São Paulo : Dialética, 2000.

QUINTELLA, T. M. M. *Teoria da integração econômica*. Brasília : Esaf, 1982. (Coleção Gerson Augusto da Silva).

RAMOS, D. T. *O federalismo assimétrico*. São Paulo : Plêiade, 1988.

RANGEL, V. M. *Direito e relações internacionais*. 5. ed. São Paulo : RT, 1997.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita Maria Rimoli Esteves. 2. ed. São Paulo : Martins Fontes, 2002.

REIS, E. F. *Federalismo fiscal : competência concorrente e normas gerais de direito tributário*. Belo Horizonte : Mandamentos, 2000.

REZENDE, F. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

_____. Evolução da estrutura tributária : experiências recentes e tendências futuras. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 13, jun. 1996.

_____. ; OLIVEIRA, F. A. de (Org.). *Federalismo e integração econômica regional* : desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

_____. *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil* : desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZEK, J. F. *Direito internacional público* : curso elementar. 6. ed. São Paulo : Saraiva, 1996.

RODAS, J. G. (Org.). *Contratos internacionais*. 2. ed. São Paulo : RT, 1995.

SANGMEISTER, H. O futuro da integração latino-americana : lições do passado e experiências da velha Europa. In: CURSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E DIREITO INTERNACIONAL FISCAL, 2004, Brasília. *Texto...* Brasília : Esaf, 2004.

SANGMEISTER, H. Latinoamérica en el mundo de la economía globalizada. In: STIFTUNG, F. E. *Fes-Actual*. Hamburgo : Institut fur Iberoamerika-Kunde, 2004.

SANTOS, M. F. F. *Teoria geral do estado*. 2.ed. São Paulo : Atlas, 2001.

SARAIVA FILHO, O. O. P. de. Afinal, tratado internacional pode ou não isentar tributos estaduais e municipais? *Repertório IOB de Jurisprudência*, São Paulo, n. 18, cad. 1, set. 1998.

SCHOUERI, L. E. Tributação e cooperação internacional. *Direito Tributário Atual*, São Paulo, n. 18, 2004.

SCHULTZE, R. Tendências da evolução do federalismo alemão : dez teses. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

SEINTENFUS, R. A. S. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997.

SELIGMAN, E. R. A. *Essays in taxation*. 10. ed. New York : Augustus M. Kelley Publishers, 1969.

SILVA, J. A. da . *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. São Paulo : Malheiros, 1996.

SILVA, R. L. *Direito internacional público resumido*. Belo Horizonte : Inédita, 1999.

_____. Soberania estatal no contexto do direito comunitário e da integração. In: SOBERANIA : antigos e novos paradigmas. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2004.

SILVA, S. A. R. G. da . *Integração econômica e harmonização da legislação tributária*. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2003.

SOARES, G. F. S. *Curso de direito internacional público*. São Paulo : Atlas, 2002. v. 1.

SOARES, M. L. Q. *Teoria do estado : o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional*. Belo Horizonte : Del Rey, 2001.

SOUZA, H. D. de. OMC e Mercosul. *Repertório IOB de Jurisprudência*, São Paulo, n. 7, cad. 1, abr. 1998.

SOUZA, W. P. A. de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 4. ed. São Paulo : LTr, 1999.

SPHAN, P. B. Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

TANZI, V. Corruption around the world : causes, consequences, scope and cures. In: ABED, G. T. ; GUPTAS, S. (Ed.). *Governance, corruption and economic performance*. Washington : International Monetary Fund, 2002.

TILEY, J. *Revenue law*. 4. ed. Oxford : Hart Publishing, 2000.

TORRES, H. T. *Pluritributação internacional sobre as rendas de empresas : tratamento unilateral, bilateral e comunitário*. São Paulo : RT, 1997.

TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 9. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2002.

TREBILCOCK, M. J. ; HOWSE, R. *The regulation of international trade*. 2. ed. London : Routledge, 2000.

UCKMAR, V. As tendências fiscais do início do terceiro milênio. In: TORRES, H. T. (Org.). *Direito tributário internacional aplicado*. São Paulo : Quartier Latin, 2004. vol. 2.

WILLIAMS, D. W. ; MORSE, G. *Davies : principles of tax law*. 4. ed. London : Sweet & Maxwell, 2000.

XAVIER, A. *Direito tributário internacional do Brasil : tributação das operações internacionais*. 5. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2000.

ZIMMERMANN, H. Guerra fiscal e federalismo competitivo. In: HOFMEISTER, W. ; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo : Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

A interdependência fiscal-monetária : uma análise da importância da suavização da taxa de juros e do gerenciamento da dívida pública sobre o equilíbrio fiscal

Helder Ferreira de Mendonça

Professor Titular / Departamento de

Economia / UFF

Doutor Economia / UFRJ

Manoel Carlos de Castro Pires

Técnico / IPEA

Doutorando Economia / UnB

of the public debt and indexation framework have a relevant role in increasing and in decreasing the volume of public bonds indexed by the Over/SELIC rate. In this sense, this paper evaluates the fiscal impacts on monetary policy.

Keywords

Public debt ; Basic interest rate ; Average term of the public debt ; Indexation.

Resumo

Este artigo considera os argumentos teóricos contidos nos modelos de Giavazzi e Pagano (1990) e de Calvo e Guidotti (1990) e apresenta evidências empíricas, por meio da aplicação de um modelo autorregressivo vetorial (VAR), para o caso brasileiro. As evidências encontradas mostram que o prazo médio da dívida pública em mercado, assim como a razão dívida/Produto Interno Bruto (PIB) e a estrutura de indexação, tem importância para a determinação da taxa de juros básica da economia. Além disso, observa-se que o prazo médio e o estoque da dívida pública desempenham papel relevante para aumentar ou reduzir o volume de títulos públicos indexados à taxa Over/Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC). Nessas condições, o artigo avalia como a instância fiscal afeta a política monetária.

Palavras-chave

Dívida pública ; Taxa de juros básica ; Prazo médio da dívida; Indexação.

The fiscal-monetary interdependence: an analysis of the importance of the interest rate smoothing and of the public debt management on the fiscal equilibrium

Abstract

This paper considers the theoretical arguments present in the models developed by Giavazzi and Pagano (1990) and Calvo and Guidotti (1990) and shows empirical evidences, through a VAR application, for the Brazilian case. The findings denote that the average term of the public debt, as well as the ratio debt/GDP and the indexation level of public bonds by the Over/SELIC rate are relevant in explaining the fixing of the basic interest rate. Besides this, it is shown that the average term

INTRODUÇÃO

Antes da implementação do Plano Real, a dívida pública prefixada encontrava-se concentrada em prazos curtíssimos. Os principais motivos para esse tipo de comportamento podem ser compreendidos por meio de dois pontos (GUIDOTTI e KUMER, 1991): (i) o desequilíbrio fiscal implicava o aumento do temor dos agentes quanto à possibilidade de insolvência da dívida; e (ii) a expectativa de inflação elevada impedia a fixação de prazos longos devido à possibilidade de perda para os detentores dos títulos por causa da incidência da inflação. No fim de 1999, o Tesouro Nacional e o Banco Central do Brasil (BCB) adotaram uma série de medidas com o objetivo de alongar o prazo médio e o aumento da participação dos títulos prefixados da dívida pública. Esse tipo de comportamento é resultado, em grande medida, dos modelos teóricos desenvolvidos nos anos 1990 que tiveram como principal recomendação para a administração da dívida pública uma estrutura de vencimento concentrada no longo prazo.

Giavazzi e Pagano (1990) e Calvo e Guidotti (1990) destacaram a importância do gerenciamento da dívida pública como forma de evitar crises de confiança.

O tamanho da dívida, assim como o prazo médio, e sua estrutura de vencimento tornaram-se fundamentais para a análise da credibilidade na determinação da estrutura de vencimentos. De acordo com a visão dos autores sobreditos, a concentração de vencimentos da dívida não é adequada devido ao custo imposto ao governo no caso de haver crise de confiança. Mesmo que o governo não tenha problemas de demanda por seus títulos, ele é obrigado a pagar elevado prêmio de risco.

Além do tradicional argumento ressaltado por Sargent e Wallace (1981) de que dívida e déficit elevados são capazes de provocar aumento da taxa de juros, a interpretação acima mostra a possibilidade da existência de conexão entre o prazo médio da dívida pública em mercado e a determinação da taxa de juros. A idéia é de que um prazo médio da dívida curto estaria associado a uma taxa de juros mais elevada, pois haveria aumento no risco de insolvência do governo. Por outro lado, um prazo médio da dívida longo atenuaria as pressões de uma crise de curto prazo, contribuindo para uma taxa de juros menos elevada.

Nesse contexto, a importância da taxa de juros básica da economia (Over/SELIC) para a análise da dívida pública brasileira é inquestionável. Vale notar que, ao longo do período que se estende de fevereiro de 2000 até junho de 2005, a média de participação dos títulos públicos federais atrelados à taxa Over/SELIC correspondeu a 57%. Logo, aumentos ou reduções na taxa sobredita provocam variações significativas nas despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida. Destarte, torna-se relevante avaliar como o BCB deve determinar a política monetária em tais circunstâncias.

A história recente da economia brasileira tem sido marcada por sucessivos choques que levaram ao descumprimento das metas de inflação para o período 2001-2003. Além desse aspecto, uma combinação de fatores (por exemplo: a instabilidade na bolsa americana, os prejuízos em bônus corporativos de empresas dos EUA, a crise argentina e o caráter especulativo que se manifestou durante o período da eleição presidencial) contribuiu para que o Tesouro Nacional fosse obrigado a encurtar o prazo dos títulos, para pagar prêmios compatíveis com a exigência do mercado. Desse modo, o período recente tem sido caracterizado por rigidez para baixo da taxa de juros de curto prazo.

O principal objetivo deste artigo é verificar se há alguma influência do prazo médio da dívida pública em mercado, da razão dívida pública/PIB e do nível de indexação dos títulos públicos pela Over/SELIC para a determinação da taxa de juros básica da economia brasileira no período 2000-2005, e como a instância fiscal influencia a política monetária.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma: na segunda seção, são apresentadas as principais idéias contidas nos modelos Giavazzi e Pagano (1990) e Calvo e Guidotti (1990), bem como os resultados empíricos da aplicação de um modelo auto-regressivo vetorial (VAR) sobre a relação entre o prazo médio da dívida pública em mercado, a taxa Over/SELIC, a razão dívida/PIB e a percentagem dos

títulos públicos federais indexados à taxa SELIC. A terceira seção mostra como a política fiscal influencia a taxa de inflação de longo prazo e apresenta algumas conjecturas sobre seus efeitos sobre a política monetária; por último, são apresentadas as conclusões do artigo.

2 O REFERENCIAL TEÓRICO I: OS MODELOS GIAVAZZI-PAGANO E CALVO-GUIDOTTI

Os modelos examinados nesta seção, Giavazzi-Pagano (1990) e Calvo-Guidotti (1990), representam duas das principais referências na literatura econômica contemporânea para análise da dívida pública. O objetivo principal desses modelos concentra-se no papel do gerenciamento da dívida para assegurar a estabilidade financeira e, por conseguinte, minimizar crises de confiança.¹

2.1 O MODELO GIAVAZZI E PAGANO (1990)

O modelo Giavazzi e Pagano (1990) considera a manifestação de crises de confiança devido a dois problemas potenciais: (i) temor do público em relação ao governo quanto à probabilidade de insolvência da dívida pública; e (ii) possibilidade de o banco central abandonar o regime de câmbio fixo. Para efetuar a análise, o modelo admite quatro hipóteses básicas: economia aberta com regime de câmbio fixo; livre mobilidade de capitais; informação imperfeita ao público sobre as preferências do governo ou sobre a capacidade do banco central em manter o regime de câmbio fixo; e necessidade de rolagem de elevado estoque de dívida pública em todos os períodos. Além disso, no momento de rolagem da dívida, as condições presentes no mercado de títulos são fundamentais para o governo contornar uma crise de confiança. Tais condições podem ser sumariadas em três fatores: (i) o tamanho da dívida acumulada; (ii) o prazo médio de vencimento; e (iii) a estrutura de concentração de vencimentos.

Quando o governo enfrenta condições adversas (elevado estoque da dívida, prazo médio de vencimento curto e vencimentos concentrados) e há crise de confiança no mercado, o refinanciamento da dívida ocorre em condições desfavoráveis (aumento do prêmio de risco). Nesse cenário, aumenta a expectativa dos agentes econômicos de mudanças significativas na condução da política econômica. Em outras palavras, o problema de inconsistência temporal precisa ser levado em conta.

É importante destacar que os problemas considerados no modelo não se limitam ao gerenciamento da dívida pelo governo. Mesmo em uma situação em que o banco central tem êxito na manutenção da paridade cambial depois de um ataque especulativo, o provável resultado é uma elevação da taxa de juros nominal. Esse resultado se deve à arbitragem entre os ativos em moeda estrangeira e aqueles em moeda doméstica. Ademais, devido à restrição cambial, o banco central fica impedido de financiar o Tesouro e, por conseguinte, o montante da dívida que

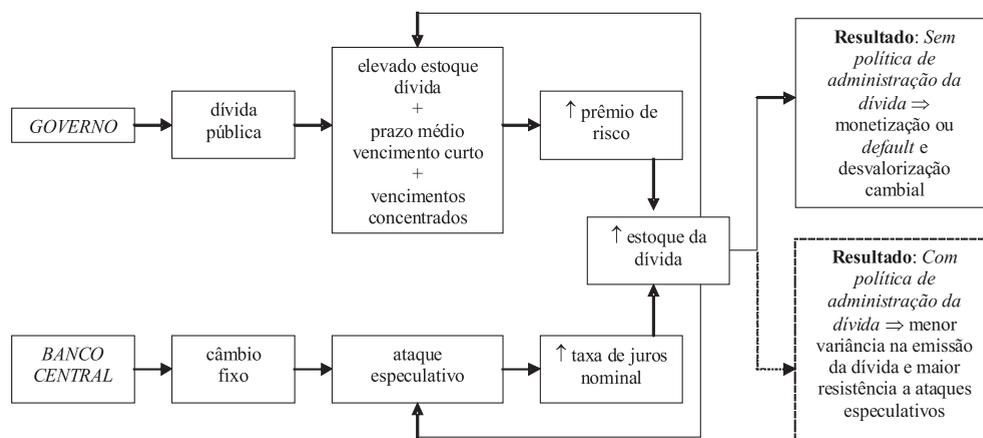
¹ Para uma análise detalhada sobre os modelos em consideração, ver de Mendonça (2004).

precisa ser refinanciado a cada período aumenta e há probabilidade crescente de ocorrer desvalorização cambial.

A idéia intrínseca ao modelo é que uma política de administração da dívida pública adequada é capaz de aumentar a resistência diante de ataques especulativos. Sob essa ótica, uma estratégia que se baseie na dilatação do prazo médio para o vencimento da dívida (ou pulverize os vencimentos de forma homogênea) é capaz de reduzir a necessidade de captação de recursos pelo governo, tendo, por conseqüência, menor variância na emissão da dívida.

O esquema a seguir sintetiza as principais idéias contidas no modelo.

ESQUEMA 1 - MODELO GIAVAZZI E PAGANO (1990)



2.2 O MODELO CALVO E GUIDOTTI (1990)

Da mesma forma que no caso anterior, o modelo em consideração possui quatro hipóteses fundamentais: o estoque da dívida é uma variável predeterminada; o nível de gastos governamentais é a fonte de incerteza no modelo; é assumida estrita paridade no poder de compra e na taxa de juros²; e a ação dos próximos governantes no que se refere a controle dos instrumentos de política econômica pode ser limitada pelo governo atual. O último ponto significa que o governo do período 0 tem o poder de limitar a ação do governo do período 1; este, por sua vez, pode limitar a ação do governo 2 e assim por diante. Portanto, é estabelecida uma transitividade; entretanto, à medida que os períodos avançam, menor é a influência do governo mais antigo.

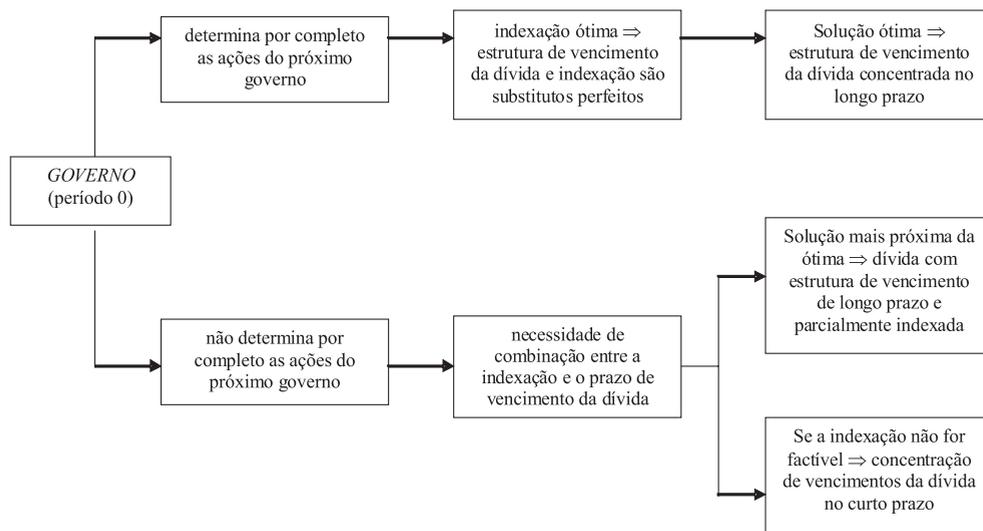
O principal resultado obtido no modelo Calvo e Guidotti (1990) sugere que o uso da indexação é uma estratégia razoável para o gerenciamento da dívida pública, pois impede o uso do imposto inflacionário como instrumento para reduzir o estoque. Não obstante, a indexação total não é recomendada, uma vez que tende a ocorrer elevação na carga tributária em substituição à emissão monetária. Assim sendo, a

2 No caso de ausência de inflação internacional, inflação interna implica desvalorização cambial e, no caso de taxa internacional nula, a taxa de inflação esperada corresponde à taxa de juros nominal, respectivamente.

solução mais próxima da ótima para o gerenciamento da dívida seria uma estrutura de vencimento de longo prazo e parcialmente indexada.

O esquema 2, a seguir, resumiria as principais idéias contidas no modelo Calvo e Guidotti (1990).

ESQUEMA 2 - MODELO CALVO E GUIDOTTI (1990)



De acordo com o modelo Giovazzi e Pagano (1990), há sempre um prazo médio suficientemente longo para a dívida pública que é capaz de evitar uma crise de confiança. Sob essa perspectiva, um dos benefícios potenciais que uma dívida alongada poderia implicar seria a possibilidade de o Tesouro ser capaz de reorganizar o orçamento de forma que fossem evitados problemas para o pagamento do serviço da dívida no futuro. No caso do modelo Calvo e Guidotti (1990), se o governo no período 0 (aquele que dá início ao processo analisado no modelo) for capaz de determinar (por completo) a condução da política econômica dos próximos governos, a estrutura de vencimento da dívida e a indexação seriam substitutos perfeitos. Entretanto, no caso de as ações dos próximos governos não se encontrarem limitadas, é necessária a obtenção de combinação ótima entre a indexação e o prazo de vencimento.

De acordo com o modelo Calvo e Guidotti (1990), no caso em que há liberdade para definir o grau de indexação ótima da dívida pública, a menor perda social seria resultado de uma estrutura concentrada em títulos de longo prazo. Por outro lado, se o uso da indexação não é viável, a melhor estratégia a ser utilizada seria a concentração de vencimentos da dívida no curto prazo. Em suma, o modelo mostra que o alongamento da dívida e a indexação representam um mecanismo capaz de forçar os próximos governos a cumprirem as metas para a política fiscal e para a inflação, de forma que seja assegurada a credibilidade da política econômica.

Em geral, os dois modelos sugerem que o alongamento da dívida representa uma boa estratégia para a administração da dívida pública. De acordo com as simulações apresentadas por Calvo e Guidotti (1990), o alongamento da dívida é a forma mais adequada para o caso em que o estoque da dívida ultrapassa 50% do PIB. Apesar de essa estratégia mostrar-se atraente, ela não é adequada para o caso de economias que apresentam baixa credibilidade. Sob tais condições, existe a tendência de o público priorizar a liquidez (devido ao risco de *default*, inflação, debilidade nos fundamentos econômicos etc.), fazendo com que o alongamento do prazo de vencimento da dívida somente possa ser obtido a um custo muito elevado (pagamento de taxa real de juros muito elevada).

2.3 RESULTADOS EMPÍRICOS

Os dois modelos discutidos na seção anterior demonstram que uma estrutura para a dívida pública concentrada em prazos curtos não se mostra adequada. Portanto, é recomendado que ocorra um esforço do governo para a busca do alongamento da dívida. Não obstante, observa-se que, no caso de economias que não possuem credibilidade, o esforço para estender o prazo da dívida é obtido ao custo de uma elevação na taxa de juros. Com base nessa idéia, torna-se relevante verificar se a estratégia adotada pelo governo brasileiro em novembro de 1999 para aumentar o prazo médio da dívida pública e a participação de títulos prefixados causou alguma influência no comportamento da taxa de juros.

Para efetuar a análise pretendida, foi construído um modelo auto-regressivo vetorial (VAR) a partir de dados mensais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelo BCB referentes ao Prazo Médio da Dívida Pública Federal em mercado (PMDP),³ à taxa de juros básica da economia (SELIC), à percentagem dos títulos públicos federais indexados à taxa Over/SELIC (DIVINDEX) e à razão dívida/PIB (dívida líquida do setor público - %PIB - DIVPIB). Os dados compreendem o período que se estende de fevereiro de 2000 a junho de 2005.

Uma primeira condição a ser avaliada para a implementação de um modelo VAR consiste em verificar se as séries PMDP, SELIC, DIVINDEX e DIVPIB possuem raiz unitária para o período supracitado.⁴ Com essa finalidade, realizaram-se o teste ampliado de Dickey-Fuller (ADF) e o teste Phillip-Perron (PP).

Conforme pode ser observado por meio do resultado obtido com o teste ADF (vide tabela 1), com exceção da série SELIC, as demais séries aceitam a hipótese nula de raiz unitária (séries são não-estacionárias) para os valores originais. Em relação às primeiras diferenças, verifica-se que as séries são estacionárias, rejeitando-se a hipótese de raiz unitária ao nível de significância de 1%.

3 A Secretaria do Tesouro Nacional deu início a essa série em fevereiro de 2000.

4 Em um modelo VAR, o valor corrente de uma variável y_t é explicado por seus próprios valores defasados e por valores defasados da variável x , adicionados a um termo estocástico e_t . De forma análoga, o valor de x_t é explicado por seus valores defasados, pelos valores defasados de y_t e por um termo μ_t . É admitido que o termo estocástico tem média zero, variância constante σ^2 , e que não apresenta correlação serial. Portanto, serão considerados na análise apenas regularidades e padrões passados de dados históricos como base para previsão.

TABELA 1 - TESTE DE RAIZ UNITÁRIA (ADF)

Séries	Def.	Teste	Valor Crítico 1%	Valor Crítico 5%
PMDP	0	-0,333129	-2,601596	-1,945987
DPMDP	0	-6,932854	-2,602185	-1,946072
SELIC	1	-3,420096	-3,538362	-2,908420
DIVINDEX	0	-0,333129	-2,601596	-1,945987
DDIVINDEX	0	-6,932854	-2,602185	-1,946072
DIVPIB	1	0,075217	-2,602185	-1,946072
DDIVPIB	0	-10,72096	-2,602185	-1,946072

Nota: Teste ampliado de Dickey-Fuller (ADF) – o número de defasagens utilizado para cada série foi definido de acordo com o critério de Schwarz (SC). Para as séries PMDP, DPMDP, DIVINDEX, DDIVINDEX, DIVPIB e DDIVPIB, não foi utilizada constante ou tendência. Para a série SELIC, foi aplicada constante.

Os resultados obtidos com o teste PP (vide tabela 2) apresentam evidências distintas daquelas encontradas pelo teste ADF. De acordo com o teste PP, apenas a série PMDP é estacionária em nível; as outras são estacionárias considerando-se as séries diferenciadas.

TABELA 2 - TESTE DE RAIZ UNITÁRIA (PP)

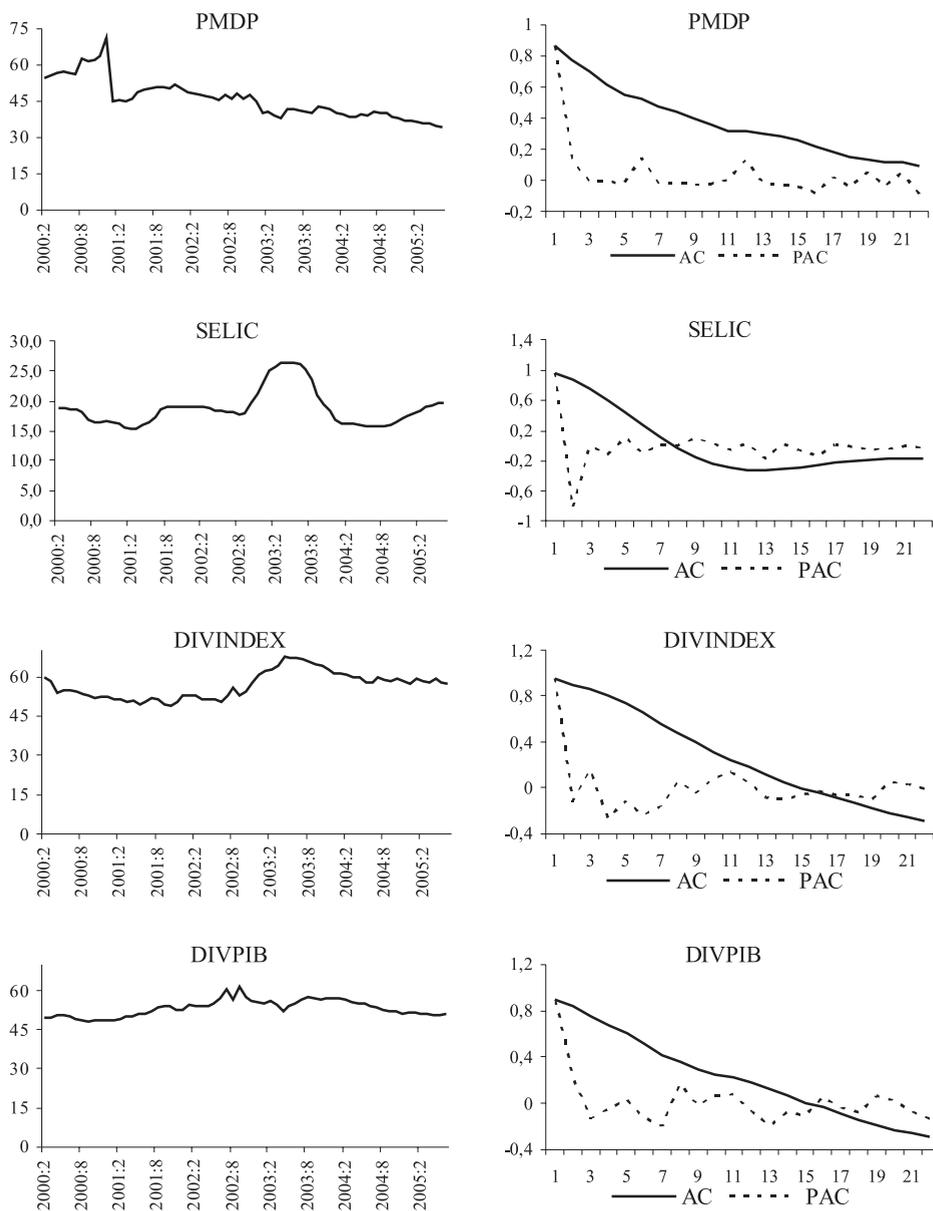
Séries	Def.	Teste	Valor Crítico 1%	Valor Crítico 5%
PMDP	1	-4,392240	-4,107947	-3,481595
SELIC	5	-0,236942	-2,601596	-1,945987
DSELIC	3	-2,774981	-2,602185	-1,946072
DIVINDEX	3	-0,322813	-2,601596	-1,945987
DDIVINDEX	3	-6,904872	-2,602185	-1,946072
DIVPIB	1	0,040130	-2,601596	-1,945987
DDIVPIB	2	-10,55005	-2,602185	-1,946072

Obs.: Def. – defasagem aplicada para Bartlett kernel. Para a série PMDP, foram utilizadas constante e tendência. Para a série SELIC, DPMDP, DIVINDEX, DDIVINDEX, DIVPIB e DDIVPIB, não foram utilizadas constante ou tendência.

Como os testes ADF e PP apresentam evidências distintas para as séries PMDP e SELIC, é necessário utilizar outros critérios de decisão mais subjetivos. Para tanto, é feita uma análise dos correlogramas das séries, em que a queda lenta do coeficiente de autocorrelação amostral evidencia a existência de raiz unitária, e a queda rápida evidencia a estacionariedade. Por meio de inspeção gráfica dos correlogramas dos valores originais das séries supracitadas (vide figura 1), verifica-se que, nas séries, os coeficientes de autocorrelação simples declinam de forma lenta e gradual à medida

que o número de defasagens aumenta.⁵ Logo, observa-se que os valores atuais dependem fortemente dos valores passados, sugerindo a existência de raiz unitária. De outra forma, a análise realizada permite dizer que as séries são integradas de primeira ordem, isto é, $I(1)$.

FIGURA 1 - EVOLUÇÃO E CORRELOGRAMA DAS SÉRIES



5 Os coeficientes de autocorrelação simples seguem aproximadamente uma distribuição normal, com média zero e variância $1/n$ e erro-padrão $1/n^{1/2}$, em que n é o número de observações.

Para a definição da ordem do VAR, foram utilizados os critérios de Schwarz (SC) e Hannan-Quinn (HQ).⁶ Conforme pode ser observado pelos resultados presentes na tabela 3, a seguir, os dois critérios utilizados mostram que o modelo adequado corresponde àquele com duas defasagens, pois apresentam os menores valores para SC e HQ.

TABELA 3 - CRITÉRIOS DE SC E DE HQ PARA O VAR

Def.	Com constante		Sem constante	
	SC	HQ	SC	HQ
0	22,43041	22,34540		
1	15,18016	14,75511	15,18027	14,84023
2	14,89359*	14,12851*	14,75558*	14,07551*
3	15,42656	14,32144	15,35733	14,33722
4	15,90623	14,46108	16,02932	14,66918
5	16,47140	14,68622	16,53693	14,83675

Nota: O asterisco (*) denota a defasagem selecionada pelo critério.

Admitindo-se que os erros são ortogonalizados pela decomposição de Cholesky, o ordenamento das variáveis possui grande relevância para a análise da função impulso-resposta. Para verificar qual a melhor ordem para as variáveis no VAR, um procedimento comum nos estudos de macroeconometria é a aplicação do teste de precedência temporal de Granger (1969).⁷

Conforme esperado, devido ao fato de se estar considerando a indexação da dívida pública pela taxa Over/SELIC, o resultado do teste de precedência temporal (vide tabela 4) rejeita a hipótese nula ao nível de 99% de que a SELIC não implica “causalidade”, no sentido de Granger, sobre a indexação dos títulos públicos. Ademais, ao nível de significância de 10%, foi observado que a indexação da dívida pública “causa” impacto sobre a razão dívida/PIB, e que a razão dívida/PIB “causa” SELIC. Quanto às demais relações, não foi observada uma direção de “causalidade” significativa. Não obstante, considerando-se os resultados encontrados a partir do teste de Granger, a melhor ordenação para as variáveis no VAR é dada por: DIVINDEX, DIVPIB, PMDP e SELIC.

⁶ $SC = -2(l/T) + k \log(T)/T$ e $HQ = -2(l/T) + 2k \log(\log(T))/T$ – considera uma regressão com k parâmetros estimados usando T observações. l é o valor do \log da função probabilidade com k parâmetros estimados.

⁷ O teste de Granger avalia se uma série de tempo X_t “causa” outra série Y_t , se esta for prevista de forma mais adequada pelos valores passados de X_t e por outras variáveis relevantes, inclusive valores passados do próprio Y_t .

TABELA 4 - TESTE DE PRECEDÊNCIA TEMPORAL DE GRANGER

VAR (2)			
Hipótese Nula	Obs.	Estatística-F	Probabilidade
DSELIC não Granger causa DPMDP	62	0,15207	0,85927
DPMDP não Granger causa DSELIC		0,40028	0,67200
DDIVINDEX não Granger causa DPMDP	62	0,55802	0,57544
DPMDP não Granger causa DDIVINDEX		0,03362	0,96696
DDIVPIB não Granger causa DPMDP	62	1,02862	0,36404
DPMDP não Granger causa DDIVPIB		0,16018	0,85237
DDIVINDEX não Granger causa DSELIC	62	0,74929	0,47730
DSELIC não Granger causa DDIVINDEX		7,63111	0,00116
DDIVPIB não Granger causa DSELIC	62	2,82503	0,06763
DSELIC não Granger causa DDIVPIB		1,20975	0,30581
DDIVPIB não Granger causa DDIVINDEX	62	0,86605	0,42607
DDIVINDEX não Granger causa DDIVPIB		2,41721	0,09826

Em razão da dificuldade de interpretar os coeficientes estimados para o modelo VAR, é usual que os resultados sejam sumariados por meio da decomposição da variância e por intermédio da análise impulso-resposta parcial. Devido ao fato de os dados utilizados terem frequência mensal, é utilizado nas análises um período que corresponde a 12 meses depois da ocorrência de um choque.

Conforme pode ser observado por meio da tabela 5, a importância relativa da DIVINDEX na explicação de sua própria variância é significativa (33%). Todavia, a análise impulso-resposta para a DIVINDEX (primeiro gráfico localizado na primeira linha da figura 2) revela que a regularidade empírica decresce à medida que o tempo avança, tornando nulo o efeito de um choque a partir do nono mês.

A análise da decomposição da variância também revela que a razão dívida/PIB tem papel relevante na explicação da variância da indexação da dívida pública (cerca de 25% – tabela 5). A função impulso-resposta do efeito de um choque sobre a razão dívida/PIB transmitido para a indexação da dívida (segundo gráfico localizado na primeira linha da figura 2) mostra que aumento no estoque da dívida tende a provocar aumento na indexação que perdura ao longo do tempo.

Em relação à importância do prazo médio da dívida pública na explicação da variância da indexação, foi detectada menor relevância do que nos casos anteriores (9% – tabela 5). Não obstante, o terceiro gráfico localizado na primeira linha da figura 2 evidencia que aumento no PMDP promove redução na indexação da dívida pública. Esse resultado está associado à idéia de que um alongamento na dívida é

A interdependência fiscal-monetária : uma análise da importância da suavização da taxa de juros e do gerenciamento da dívida pública sobre o equilíbrio fiscal

resultado da conquista de credibilidade e, como consequência, os agentes econômicos deixam de exigir maior indexação dos títulos públicos pela taxa de juros.

TABELA 5 - DECOMPOSIÇÃO DA VARIÂNCIA

Mês	DIVINDEX				DIVPIB			
	DIVINDEX	DIVPIB	PMDP	SELIC	DIVINDEX	DIVPIB	PMDP	SELIC
1	100,0000	0,000000	0,000000	0,000000	21,24768	78,75232	0,000000	0,000000
2	96,12370	0,548506	0,070362	3,257435	20,35500	77,37194	1,044210	1,228842
3	88,75164	1,938671	0,137191	9,172497	22,19732	74,39889	1,775024	1,628759
4	79,61383	3,934707	0,341600	16,10987	23,61782	71,97437	2,629931	1,777879
5	70,08112	6,494912	0,744171	22,67980	25,11833	69,89977	3,363887	1,618018
6	61,21069	9,376426	1,400784	28,01210	26,39971	68,09051	4,025889	1,483891
7	53,49525	12,40537	2,322360	31,77702	27,43824	66,29889	4,597992	1,664886
8	47,10612	15,40752	3,485837	34,00053	28,18081	64,38233	5,092001	2,344862
9	42,00308	18,24619	4,839272	34,91146	28,64143	62,30412	5,518081	3,536366
10	38,04516	20,81708	6,314428	34,82334	28,87721	60,13637	5,894771	5,091652
11	35,05080	23,05355	7,838196	34,05745	28,97471	58,00493	6,243172	6,777184
12	32,83436	24,92520	9,343047	32,89738	29,02146	56,03551	6,583174	8,359860
	PMDP				SELIC			
Mês	DIVINDEX	DIVPIB	PMDP	SELIC	DIVINDEX	DIVPIB	PMDP	SELIC
1	0,045657	0,192932	99,76141	0,000000	3,801453	0,009787	0,790343	95,39842
2	0,778571	2,248934	96,67985	0,292648	2,178402	0,017220	0,469151	97,33523
3	2,060256	2,107929	95,28145	0,550367	1,268569	0,149315	0,241378	98,34074
4	2,682422	2,648740	93,80588	0,862955	0,769177	0,417978	0,157037	98,65581
5	3,267876	3,142126	92,55247	1,037530	0,567184	0,847052	0,259898	98,32587
6	3,628730	3,823221	91,44420	1,103845	0,641838	1,432912	0,583220	97,34203
7	3,855810	4,582652	90,47320	1,088343	0,991108	2,160451	1,146940	95,70150
8	3,965667	5,414534	89,57918	1,040623	1,603879	2,992243	1,948685	93,45519
9	3,996434	6,274359	88,73238	0,996830	2,443098	3,868523	2,952911	90,73547
10	3,975144	7,133281	87,91835	0,973226	3,436800	4,712257	4,086191	87,76475

Nota: ordem das séries – DIVINDEX, DIVPIB, PMDP e SELIC.

Devido ao fato de a taxa Over/SELIC ser o principal indexador da dívida pública, não foi surpresa a análise da decomposição da variância mostrar que a taxa de juros é relevante na explicação da DIVINDEX (33% – tabela 5). A função impulso-resposta (quarto gráfico localizado na primeira linha da figura 2) evidencia que um choque positivo sobre a taxa Over/SELIC promove elevação na indexação da dívida pública que não se dissipa durante os 12 meses. Esse é um resultado importante, pois sugere que elevações na taxa de juros básica da economia tendem a aumentar a indexação, o que, por conseguinte, implica aumento no custo de gerenciamento da dívida devido às despesas com encargos financeiros.

Sobre a razão dívida/PIB, a decomposição da variância denota que a indexação é uma variável importante nesse quesito (29% – tabela 5). A análise da função

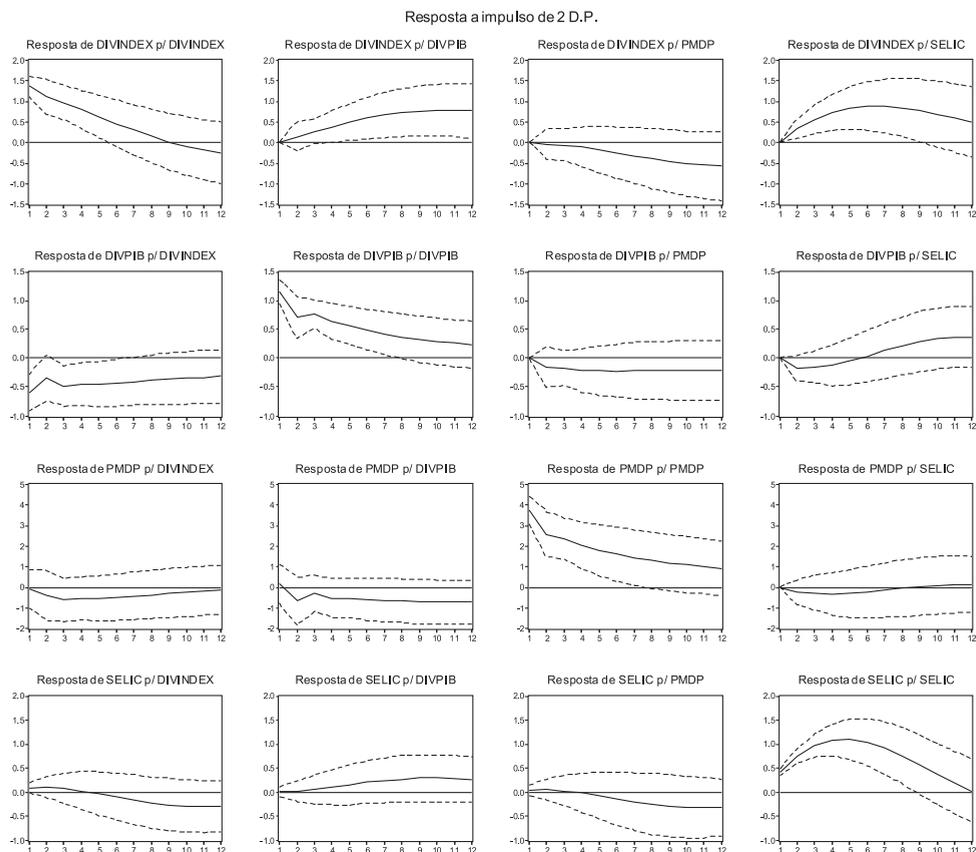
impulso–resposta revela que aumento na DIVINDEX promove redução na razão dívida/PIB (primeiro gráfico localizado na segunda linha da figura 2). Esse último resultado merece esclarecimento. Conforme apontado por Calvo e Guidotti (1990), a indexação é uma estratégia útil para reduzir o endividamento público. Entretanto, deve-se ressaltar que a utilização da taxa de juros como principal indexador da dívida pública tende a ser uma escolha prejudicial, pois, no caso de não existir credibilidade suficiente, o aumento da indexação se dá ao custo do encurtamento no prazo da dívida. Além disso, o efeito positivo de redução no estoque da dívida é confinado ao curto prazo, pois não deve ser desprezado o fato de que o custo com o serviço da dívida se materializa à medida que o tempo avança.

A importância relativa da dívida pública na explicação de sua própria variância é significativa (56% – tabela 5). Ademais, o segundo gráfico localizado na segunda linha da figura 2 denota que os impactos decorrentes de choques externos sobre a própria variável tendem a se reduzir ao longo do tempo. Esse resultado sugere que a principal variável para a explicação do endividamento público é o próprio estoque da dívida.

A análise da decomposição da variância revela que tanto o prazo médio da dívida pública quanto a taxa de juros não se mostraram relevantes na explicação da variância da dívida (7% no primeiro caso e 8% no segundo). Todavia, os gráficos referentes às funções de impulsos–respostas apresentam evidências que não podem ser desprezadas. No caso de choque que leve a aumento no prazo médio da dívida pública (terceiro gráfico localizado na segunda linha da figura 2), é observada redução no estoque da dívida. Além disso, elevação na taxa de juros básica da economia promove elevação na razão dívida/PIB a partir do sexto mês (quarto gráfico localizado na segunda linha da figura 2). Portanto, a combinação de alongamento no prazo com menor taxa de juros é capaz de promover redução no estoque da dívida pública.

Em relação ao prazo médio da dívida pública, a importância relativa da indexação (4%) e da SELIC (1%) na explicação da variância não apresenta robustez. A falta de relevância estatística também é detectada na análise da função impulso–resposta. Em ambos os casos, os efeitos provenientes de choque sobre o prazo médio da dívida pública são neutralizados no período de 12 meses. Apesar de o estoque da dívida não se mostrar tão significativo na explicação da variância do prazo médio (9% – tabela 5), conforme esperado do ponto de vista teórico, aumento na razão dívida/PIB tende a encurtar o prazo da dívida (vide segundo gráfico localizado na terceira linha da figura 2, a seguir). O principal elemento na explicação da variância do prazo médio da dívida pública é a própria variável (86% – tabela 5). Ademais, conforme evidenciado pelo terceiro gráfico situado na terceira linha da figura 2, a seguir, ampliação no prazo médio da dívida tende a perdurar ao longo do tempo.

FIGURA 2 - FUNÇÕES DE RESPOSTA A IMPULSO PARA O VAR



A relevância da indexação da dívida pública para a explicação da variância da SELIC é limitada a 5% (vide tabela 5). Em relação ao impacto causado por choque na SELIC por indexação da dívida pública, o segundo gráfico localizado na quarta linha da figura 2 mostra que, a partir do quinto mês, choque positivo na indexação da dívida tende a provocar redução na taxa de juros.

A análise da decomposição da variância mostra que o efeito conjunto da razão dívida/PIB e do prazo médio da dívida pública explica 12% da variância da taxa Over/SELIC (6% cada variável – vide tabela 5). A resposta a impulso da SELIC para choque na razão dívida/PIB mostra que aumento no estoque da dívida provoca elevação na taxa de juros que não é eliminada ao longo dos 12 meses. Por outro lado, a análise impulso-resposta revela que a ampliação no prazo médio da dívida pública leva à redução na taxa de juros a partir do quarto mês (vide terceiro gráfico localizado na última linha da figura 2). Esses resultados são importantes, pois sugerem que uma política de gerenciamento da dívida pública voltada para redução de seu estoque e ampliação de seu prazo contribui, de forma efetiva, para reduções na taxa de juros básica da economia.

Por último, observa-se que a importância relativa da SELIC na explicação de sua variância é significativa (próxima a 82% – tabela 5). Quanto ao impacto originário de choque positivo sobre os valores passados da própria SELIC (vide quarto gráfico localizado na última linha da figura 2), verifica-se que há declínio dos impactos que tendem a se anular a partir do 12º mês.

3 O REFERENCIAL TEÓRICO II: EFEITOS FISCAIS PARA O EQUILÍBRIO MONETÁRIO

A prática de suavização das taxas de juros é comum em vários países (por exemplo, Inglaterra, Austrália, Chile e Nova Zelândia). Esse comportamento é baseado no argumento de que fortes ajustes da taxa de juros poderiam criar dificuldades relativas à formação de expectativas pelos agentes econômicos. Ademais, mudanças repentinas podem causar desequilíbrio entre ativos e passivos de instituições financeiras.⁸

Em situações de elevada dívida pública que se encontra indexada em grande parte à taxa de juros de curto prazo, a suavização da taxa de juros produz efeitos fiscais claros. A suavização da taxa de juros faz com que a dívida pública flutue de forma mais previsível e menos abrupta.

Com o objetivo de estudar os efeitos fiscais da suavização da taxa de juros, o modelo a ser especificado é altamente estilizado e consiste de uma curva de oferta agregada (que liga a inflação com o nível de atividade) e de uma curva IS (que relaciona a taxa de juros com a demanda agregada e do setor fiscal, via restrição orçamentária).⁹

A curva IS é da forma:

$$x_t = x_{t+1} - \sigma (i_t - \pi_{t+1} - \bar{r}) \quad (1)$$

em que σ é o coeficiente de aversão ao risco do agente representativo, \bar{r} é a taxa de juros real de equilíbrio da economia, π_t refere-se à taxa de inflação no período t e x_t ao hiato do produto.

A curva de oferta agregada é do tipo novo keynesiana e é dada por:

$$\pi_t = \kappa x_t + \beta \pi_{t+1} \quad (2)$$

em que β é a taxa de desconto do consumidor. O termo κ reflete o grau de rigidez (nominal e real) da economia.

A inclusão do setor público nesse modelo é feita de forma usual, via restrição orçamentária, que é dada por:¹⁰

$$G_t + i_{t-1} B_{t-1} = T_t + (B_t - B_{t-1}) \quad (3)$$

8 Goodfriend (1991) argumenta que mudanças repentinas na condução da política monetária são capazes de causar incerteza em relação aos objetivos do banco central. Não há razão para o banco central aumentar agressivamente a taxa de juros se a reduziu no passado recente. Isso pode passar a imagem de que o banco central cometeu um equívoco.

9 O modelo apresentado nesta seção segue Woodford (2003) e Clarida, Galí & Gertler (1999).

10 A forma com a qual se tratou o setor público deve-se a Bohn (1992).

em que G_t representa os gastos do governo (exclusive gastos com juros), B_t representa a dívida a vencer no período t , T_t refere-se às receitas do governo e a variação da dívida no período t é denotada por $(B_t - B_{t-1})$.

Dividindo a equação acima pelo nível de preços no período t , obtemos:

$$\frac{G_t}{P_t} + i_{t-1} \frac{B_{t-1}}{P_t} = \frac{T_t}{P_t} + \frac{(B_t - B_{t-1})}{P_t} \quad (4)$$

Dividindo e multiplicando o termo B_{t-1} por P_t após assumir que a variação do endividamento real é zero, obtemos:

$$g_t + i_{t-1} \frac{b_{t-1}}{(1 + \pi_t)} = t_t \quad (5)$$

em que as variáveis minúsculas correspondem aos valores reais. Rearranjando-se os termos, obtém-se a taxa de juros consistente com o equilíbrio da dívida pública:

$$i_{t-1} = (t_t - g_t) \frac{(1 + \pi_t)}{b_{t-1}} \quad (6)$$

Pode-se observar que essa equação contém implicações importantes para a política monetária. Ela dá uma informação a respeito do esforço fiscal realizado, pois quanto maior esse esforço [expresso pelo termo $(t_t - g_t) \frac{(1 + \pi_t)}{b_{t-1}}$], maior poderá ser a taxa de juros consistente com o equilíbrio fiscal. Em outras palavras, maior a flexibilidade da política monetária na determinação da taxa de juros.

3.1 O EQUILÍBRIO MONETÁRIO: A TAXA ÓTIMA DE INFLAÇÃO

Em um artigo clássico, Friedman (1969) avaliou a questão da taxa ótima de inflação. Sua análise se concentra no diferencial entre o custo privado de se manter moeda, que é dado pela taxa de juros nominal, e o benefício social da produção de moeda, que pode ser considerado zero. Como esses retornos são diferentes, há uma externalidade. Nesse caso, para que essa externalidade seja sanada, a taxa de juros nominal deve ser zero. Isso resulta na taxa ótima de inflação:

$$(1 + i_t) = (1 + \pi_t)(1 + r_t) \quad (7)$$

Admitindo-se que $i_t = 0$, obtém-se:

$$\pi_t = \frac{-r_t}{1 + r_t} \cong -r_t \quad (8)$$

Assim, Friedman mostrou que a taxa ótima de inflação deveria ser uma taxa de deflação que é dada de forma aproximada pela taxa de retorno de capital.

11 É importante salientar que essa aproximação é válida para valores pequenos de r .

Woodford (2003) apresenta uma generalização desse resultado em um contexto em que o banco central tem por objetivo a minimização de uma função perda que considera os desvios do hiato do produto, da inflação e da taxa de juros, todos em relação à meta:

$$L = \frac{1}{2} \{ \pi_t^2 + \lambda_x (x - x^*)^2 + \lambda_i (i_t - \bar{i}_{t-1})^2 \} \quad (9)$$

Assim, o banco central minimiza essa função perda (L) com as respectivas restrições dadas pelas equações estruturais da economia (equações 1 e 2). Para o objetivo deste artigo, o problema apresenta, ainda, uma restrição adicional, dada pela restrição fiscal (equação 6):

$$\min \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t L \quad (10)$$

s.a. (1), (2) e (6)

$$\pi_t - \beta^{-1} \sigma \varphi_{1,t-1} + \varphi_{2,t} - \varphi_{2,t-1} - \beta^{-1} \varphi_{3,t-1} \frac{(t_t - g_t)}{b_{t-1}} = 0 \quad (11)$$

$$\lambda_x (x_t - x^*) + \varphi_{1,t} - \beta^{-1} \varphi_{1,t-1} - \kappa \varphi_{2,t} = 0 \quad (12)$$

$$\lambda_i (i_t - \bar{i}_{t-1}) + \sigma \varphi_{1,t} = 0 \quad (13)$$

em que φ_{1t} e φ_{2t} representam os multiplicadores de Lagrange associados às equações (1) e (2), respectivamente, e φ_{3t} é o multiplicador associado à equação de equilíbrio fiscal.

A condição (14) é atendida para um diferencial de juros constante apenas se o multiplicador associado a essa equação for constante. Substituindo o valor do primeiro multiplicador e observando que a primeira diferença do segundo multiplicador é zero, obtemos uma equação para a taxa de inflação:

$$\pi_t = - \frac{\lambda_i (i_t - \bar{i}_{t-1})}{\beta} + \frac{\varphi_{3,t-1} (t_t - g_t)}{\beta b_{t-1}} \quad (14)$$

Observando que a IS é satisfeita para valores constantes quando ($i_t = r + \pi_t$), obtemos a taxa de inflação de equilíbrio em um regime de comprometimento:

$$\pi_t = - \frac{\lambda_i}{\lambda_i + \beta} (r - \bar{i}_{t-1}) + \frac{\varphi_{3,t-1}}{\lambda_i + \beta} d_t \quad (15)$$

em que d_t significa o esforço fiscal, e o resultado expresso em (15) representa uma generalização do resultado obtido por Friedman (1969) (para ver isso, basta supor que $\beta=1$, $i=0$ e $\varphi_{3,t-1}=0$ -, ou seja, o banco central tem uma meta de taxa de juros igual a zero e não está sujeito ao equilíbrio fiscal). Utilizando a definição de \bar{i}_{t-1} em (16):

$$\bar{i}_{t-1} = \frac{-\lambda_i \bar{r} + (\varphi_{3,t-1} + \lambda_i) d_t}{\beta + \lambda_i - d_t \lambda_i} \quad (16)$$

A taxa ótima de inflação é dada pela equação (16). Quanto maior $\square_{3,t-1}$, maior a inflação de equilíbrio. Em outras palavras, quanto maior for a preocupação com o equilíbrio fiscal por parte do banco central, maior deverá ser a meta de inflação de equilíbrio. Ademais, existem dois efeitos do esforço fiscal sobre a taxa de inflação de equilíbrio. O primeiro efeito é negativo, dado pelo impacto do esforço fiscal sobre a taxa de juros. Quanto maior o esforço fiscal, maior pode ser a taxa de juros que mantém o equilíbrio fiscal. O segundo efeito é positivo, porque, quanto maior o esforço fiscal – dada a preocupação com o equilíbrio fiscal –, mais a taxa de inflação contribuirá para a monetização da dívida.

3.2 EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Em junho de 1999, o Conselho Monetário Nacional (CMN) definiu metas para a inflação como o novo regime de política monetária. Antes da adoção das metas para a inflação, variações do câmbio fixo e agregados monetários foram usados. A principal motivação para a introdução de metas para a inflação deveu-se ao uso dessa estratégia para eliminar a incerteza causada pela desvalorização cambial em janeiro de 1999.

Apesar da adoção de metas para a inflação, o processo de desinflação não mostrou inicialmente os resultados esperados. No primeiro ano do regime, as metas foram de 8%, 6% e 4% para 1999, 2000 e 2001, respectivamente, com intervalo de $\pm 2\%$. Em 2000, o CMN definiu a meta de 3,5% para 2002 que concluiria o processo.

Depois de vários choques, o CMN decidiu aumentar o intervalo para a flutuação da inflação ($\pm 2,5\%$). Todavia, esse procedimento não foi suficiente para assegurar o sucesso do processo desinflacionário. Após a crise causada pela eleição presidencial em 2002, as metas foram revisadas. A meta de inflação para 2003 foi ajustada para 8,5%, enquanto, para 2004, a meta central passou a ser 5,5% (anteriormente estabelecida em 3,5%).

Um ponto importante a ser considerado é o colapso das contas públicas, que culminou em forte aceleração na trajetória da razão dívida pública/PIB. A falha de manutenção da âncora nominal baseada em uma estratégia de *crawling peg* para a taxa de câmbio provocou elevação da dívida pública para valores próximos de 50% do PIB. Ademais, não se deve desprezar o fato de que, após a introdução de metas para a inflação, a taxa de juros se tornou o principal instrumento de administração da política monetária e da dívida pública.

Com o intuito de avaliar os impactos fiscais da suavização da taxa de juros, uma função de reação do BCB é estimada incluindo um termo capaz de captar os efeitos fiscais, definido tal como em (6). A equação a ser estimada é dada por:

$$i_t = i^* + \alpha_1(i_{t-1} - i_{t-1}^*) + \alpha_2(\pi_t - \pi^*) + \alpha_3(x_t - x^*) \quad (17)$$

Uma condição a ser avaliada para estimação da equação (17) consiste em verificar a existência ou não de raiz unitária nas séries utilizadas na análise. Com o objetivo

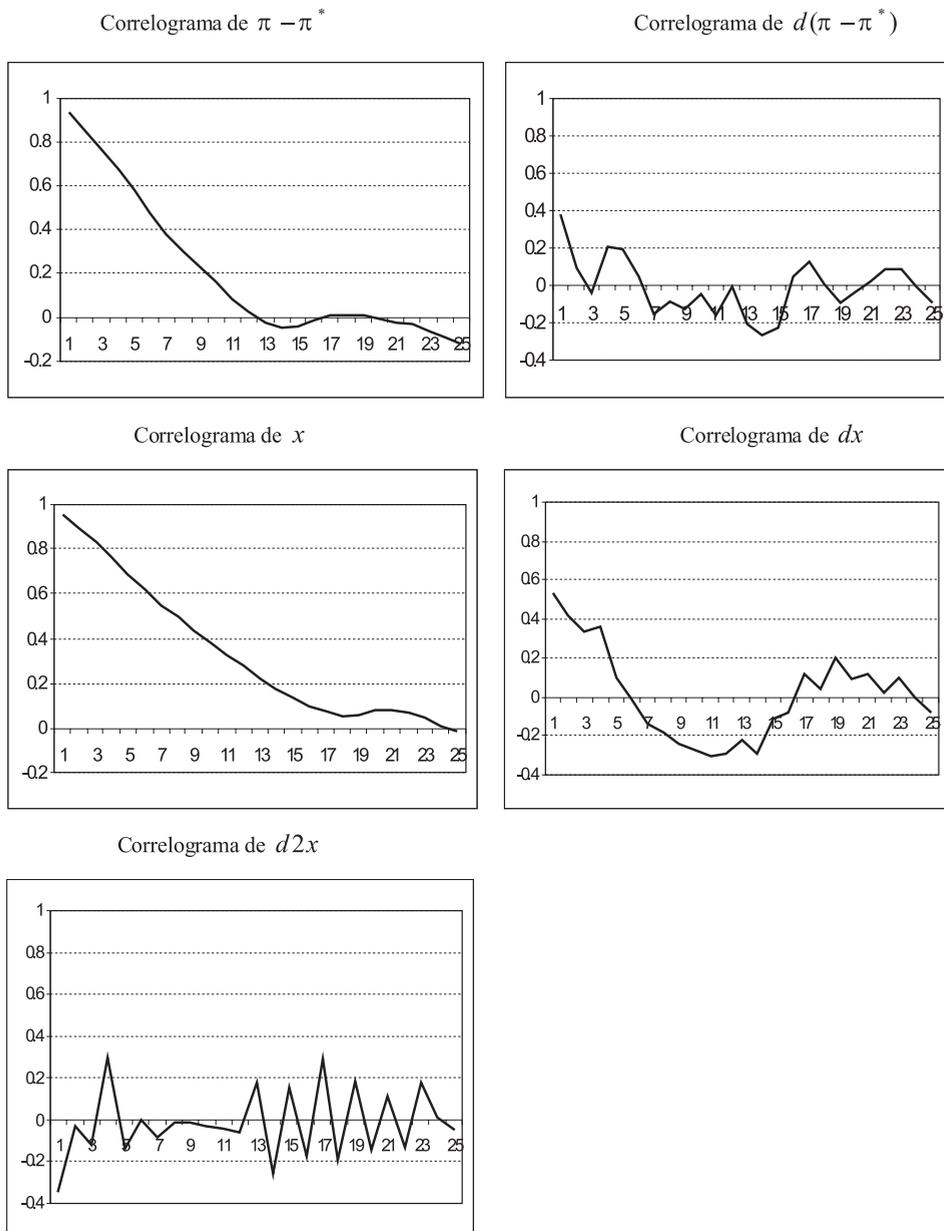
de avaliar essa questão, os testes ADF e KPSS foram empregados (vide tabela 6).

TABELA 6 - TESTES ADF E KPSS

Séries	Teste ADF		Teste KPSS	
	Estatística t	Valores Críticos	Estatística t	Valores Críticos
i_t	-7,688	-2,900	0,123	0,146
$i_t - \bar{i}_t$	-7,646	-2,900	0,135	0,146
$\pi - \pi^*$	-2,328	-2,900	0,069	0,146
$d(\pi - \pi^*)$	-5,800	-2,900		
x	-1,707	-2,901	0,074	0,146
dx	-4,907	-2,587		

Os resultados dos testes revelam que a taxa de juros (i_t) e o desvio da taxa de juros que é compatível com o equilíbrio fiscal ($i_t - \bar{i}_t$) são estacionários. Existe divergência nos testes para o hiato do produto (x) e para o desvio da meta de inflação ($\pi - \pi^*$). Assim, para identificar a ordem de integração dessas séries, a análise gráfica do correlograma das séries originais foi feita, e pode-se afirmar que ambas as séries são não-estacionárias. A primeira diferença das séries mostra que ($\pi - \pi^*$) é I(1), enquanto (x) deve ser diferenciada mais uma vez. A segunda diferença de (x) sugere que esta pode ser considerada I(2).

FIGURA 3 - CORRELOGRAMA DAS SÉRIES



A estimação da equação (17), adaptada para séries estacionárias, produziu os seguintes resultados:

$$i_t = 10.52^{***} + 0.67^{***} (i_{t-1} - \bar{i}_{t-1}) + 0.76^* d(\pi_t - \pi^*) - 0.00 d2x_t, R^2 = 0.70, n = 71^{12} \quad (18)$$

12 *** denota nível de significância de 1% e *, significância ao nível de 10%. Desde que existe a possibilidade de que as variáveis observadas correspondam a pontos de equilíbrio, procedeu-se à estimação por GMM.

As evidências apontam para o fato de que o BCB considera o esforço fiscal na sua função de reação. Essa observação sugere que, em contraste com países nos quais existe *trade-off* entre inflação e hiato do produto, a política monetária brasileira tem *trade-off* entre a taxa de inflação e a dívida pública. Esse resultado é importante para a estrutura das metas para inflação, porque o CMN deve considerar essa informação quando define as metas para a inflação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências encontradas podem ser sumariadas em duas partes: em termos de administração da dívida, os resultados sugerem que o prazo médio da dívida pública em mercado, assim como a razão dívida/PIB e a estrutura de indexação, tem importância para a determinação da taxa de juros básica da economia. Além disso, foi observado que o prazo médio e o estoque da dívida pública desempenham papel relevante para aumentar ou reduzir o volume de títulos públicos indexados à taxa de Over/SELIC.

Um ponto importante é que, apesar de a indexação contribuir para a queda na razão dívida/PIB, essa estratégia não é adequada para uma economia que não possui credibilidade suficiente. Logo, torna-se inviável a utilização desse artifício para reduzir o estoque da dívida pública. Nesse sentido, um esforço para ampliar o prazo médio da dívida e reduzir os efeitos nocivos provenientes do uso da taxa de juros pela política monetária é um recurso que não deve ser desprezado.

A segunda parte de evidências sugere que o BCB se preocupa com o equilíbrio fiscal e que penaliza desvios da taxa de juros em relação àquela que seria compatível com o equilíbrio fiscal. Mostrou-se, ainda, que nesse caso, a meta para a inflação é uma função do esforço fiscal e que isso deve ser considerado na determinação das metas para a inflação.

REFERÊNCIAS

- BACK, J. L ; MUSGRAVE, R. A. A stable purchasing power bond. *American Economic Review*, v. 31, p. 823-825, 1941.
- BOHN, H. Why do we have nominal government debt? *Journal of Monetary Economics*, v. 21, p. 127-140, 1988.
- BOHN, H. Budget deficits and government accounting. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, v. 37, p. 1-83, 1992.
- CALVO, G. Servicing the public debt : the role of expectations. *American Economic Review*, v. 78, p. 647-661, 1988.
- CALVO, G. ; GUIDOTTI, P. Indexation and maturity of government bonds : an exploratory model. In: DORBBUSCH, R. ; DRAGHI, M. *Public Debt Management : theory and history*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. p. 52-93.
- CLARIDA, R. ; GALI, J. ; GERTLER, M. The science of monetary policy : a new keynesian perspective. *Journal of Economic Literature*, v. 34, n. 4, p. 1661-1707, 1999.
- DICKEY, D. A. ; FULLER, W. A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association*, v. 74, p. 427-431, 1979.
- DICKEY, D. A. ; FULLER, W. Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. *Econometrica*, v. 49, p. 1057-1072, 1981.
- FRIEDMAN, M. The optimum quantity of money. In: FRIEDMAN, M. (Ed.) *The optimum quantity of money and other essays*. Chicago : Aldine, 1969. p. 1-50.
- GIAVAZZI, F. ; PAGANO, M. Confidence crises and public debt management. In: DORBBUSCH, R. ; DRAGHI, M. (Ed.). *Public debt management : theory and history*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- GOODFRIEND, M. Interest rates and the conduct of monetary policy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, v. 34, p. 7-30, 1991.
- GRANGER, C. W. J. Investigating causal relations by econometric models and cross-spectral methods. *Econometrica*, v. 37, p. 424-438, 1969.
- GUIDOTTI, P. ; KUMER, M. Domestic public debt of externally indebted countries. *IMF Occasional Paper*, n. 80, june, 1991.
- LUCAS, R. ; STOCKEY, N. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. *Journal of Monetary Economics*, v. 12, p. 55-93, 1983.

MENDONÇA, H. F. A importância do tamanho, do prazo médio, e da estrutura de vencimento para a administração da dívida pública : uma análise a partir dos modelos de Giavazzi-Pagano (1990) e de Calvo-Guidotti (1990). *Economia e Sociedade*, v. 13, n. 1, p. 1-19, jan / jun 2004.

PHILLIPS, P. C. B. ; PERRON, P. Testing for a unit root in time series regression. *Biometrika*, v. 75, p. 335-346, 1988.

SARGENT, T. J. ; WALLACE, N. Some unpleasant monetarist arithmetic. *Quarterly Review*, p. 1-17, fall 1981.

WOODFORD, M. *Interest and prices : foundations of a theory of monetary policy*. Princeton : Princeton University Press, 2003.

Planejamento governamental e coordenação interorganizacional – um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?

Henrique Flávio Rodrigues da Silveira

Analista / Banco Central do Brasil

Doutor Ciência da Informação / UnB

Resumo

Estudos e pesquisas indicam o crescente envolvimento de organizações públicas e privadas em alianças e em parcerias. No novo cenário colaborativo, uma nova abordagem para o planejamento das organizações precisa ser desenvolvida, com especial atenção para o setor público, em cujo ambiente a escassez de recursos pode ser total ou parcialmente suprida pela criação ou pelo incremento de redes entre organizações e sistemas. Nessa nova era, tradicionais conceitos são abandonados ou questionados, e o próprio conceito de organização está mudando, de forma a refletir os desafios inerentes ao novo ambiente. O trabalho descreve e analisa o contexto que molda essa nova abordagem para o processo de planejamento governamental, bem como apresenta os resultados de pesquisa de campo realizada com os gerentes-executivos de programas do Plano Plurianual (PPA). Dentre as conclusões, destaca-se a possibilidade de aplicação, no setor público, do conceito de organizações virtuais, as quais operam necessariamente a partir do compartilhamento de recursos, de informações e de objetivos de organizações formalmente independentes, o que requer lidar com diferentes impressões sobre autonomia, poder e controle e diferentes culturas organizacionais, alterando-se, radicalmente, conceitos e práticas acerca de fronteiras organizacionais, de propriedade de recursos, de gestão da informação e de processo decisório.

Palavras-chave

Planejamento governamental ; Coordenação interorganizacional ; Gestão da informação.

Governmental planning and interorganisational coordination – a way of applying virtual organizations to public sector?

Abstract

Studies and researches show that public and private organisations are getting more and more

involved in alliances and partnerships. In this new collaborative context, a new approach to organizational planning must be developed, with special attention to public sector, in which the lack of resources may be total or partially supplied by the creation or improvement of partnerships between organisations and systems. In this new era, traditional concepts are being abandoned or questioned, and the concept of organisation is changing, in order to reflect the challenges related to this new environment. This article describes and analyses the context in which this new approach to governmental planning occurs, and presents the results of a field research which was conducted among executive-managers working at Brazilian governmental planning programs. Among conclusions offered is the possibility of introducing the concept of virtual organisations in the public sector, which necessarily operate through the sharing of resources, information, and objectives among formally independent organizations. This scenario requires dealing with different impressions about autonomy, power and control as well as with different organisational cultures, changing, in a radical way, concepts and practices regarding organisational boundaries, ownership of resources, information management and decision making process.

Keywords

Governmental planning ; Interorganisational coordination ; Information management.

1 INTRODUÇÃO

Estudos desenvolvidos no referencial teórico indicam o crescente envolvimento de organizações públicas e privadas em alianças e em parcerias. No novo cenário colaborativo, uma nova abordagem para o planejamento das organizações precisa ser desenvolvida, com especial atenção para o setor público, em cujo ambiente a escassez de recursos pode ser total ou parcialmente suprida pela criação ou pelo incremento de redes entre organizações e sistemas.

Essa nova abordagem pode resultar em

algum tipo de organização pública virtual, à semelhança do que já ocorre no setor privado. No novo ambiente cooperativo, é necessário promover relacionamentos estáveis e mútua confiança, maximizando benefícios e minimizando riscos, e, ao mesmo tempo, excluir ou reduzir bastante o tradicional controle direto sobre os recursos requeridos pelos processos de negócio.

No setor público, essas questões parecem especialmente relevantes devido à forte tradição de independência das organizações públicas, o que pode comprometer a motivação das organizações públicas para a adoção de formas mais colaborativas de trabalho.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, é apresentado o contexto dessa nova abordagem para o processo de planejamento governamental, seguido pela definição do problema a ser estudado na pesquisa, pela justificativa e pelos objetivos geral e específicos do tema abordado.

O segundo capítulo apresenta o marco teórico da pesquisa e as contribuições esperadas. A metodologia, incluindo as variáveis e as hipóteses, está descrita e fundamentada no capítulo três. Os resultados da pesquisa de campo são apresentados no capítulo quatro, seguidos de conclusões e de recomendações no capítulo cinco, no qual também são indicadas sugestões para futuras pesquisas.

1.1 DELINEAMENTO DA PESQUISA

1.1.1 CONTEXTO

De acordo com estudos apresentados neste trabalho, constata-se que é crescente o envolvimento das organizações em alianças e em parcerias que as levam a agir além das tradicionais fronteiras organizacionais. Em um ambiente de rápidas e intensas mudanças, as organizações são desafiadas de várias maneiras, e as parcerias estratégicas têm se tornado cada vez mais importantes para o sucesso das organizações.

Os desafios que as organizações enfrentam requerem cada vez mais o esforço colaborativo de várias organizações (incluindo Governo, setor privado e terceiro setor), e uma efetiva ação coordenada tornou-se um imperativo. Nessa nova era, tradicionais conceitos são abandonados ou questionados, e o próprio conceito de “organização” está mudando, de forma a refletir os desafios inerentes ao novo ambiente.

Para Agranoff e McGuire (2003), “trabalho em equipe, redes e colaboração são os nomes do novo jogo”. Na sociedade interconectada, a fonte primária de criação de valor mudou a ênfase da produtividade para os relacionamentos, e a capacidade de colaborar precisa se tornar uma competência-chave para a organização (CASTELLS, 1998; FILOS; BANAHAN, 2001).

Molina e Flores (2001) também afirmam que a mais importante competência é a habilidade para integrar as competências dos parceiros. Porter M. (1998c) destaca

que a “ordem do dia são as fusões, as alianças, as parcerias estratégicas, a colaboração e globalização supranacional”.

Gregor e Johnston (2000) destacam ainda a tendência de sistemas de informação perpassarem fronteiras entre organizações. Também para Bradner (2003), tecnologias “virtuais” e globalização estão conduzindo a uma espécie de *blurring* (perda de nitidez) das fronteiras organizacionais. Burnett (2000) afirma que os gestores tendem a manter a atenção nos recursos essenciais e que algumas vezes estão fora das fronteiras de suas organizações – atualmente, as novas tecnologias oferecem muitas possibilidades de incorporação desses recursos à ação organizacional.

Riempp (1998) afirma que as fronteiras organizacionais estão se dissolvendo, de forma a oferecer uma reação mais rápida às necessidades do consumidor. Entretanto, quando as fronteiras organizacionais se tornam indistintas, por meio do compartilhamento de processos, *expertise*, pessoal e outros recursos, novas formas organizacionais e fontes de integridade organizacional, identidade e propriedade do capital intelectual precisam ser discutidas (MERALI, 2002).

Novas formas organizacionais são possíveis porque o uso intensivo da tecnologia da informação tem a capacidade de mudar a configuração tradicional de espaço-tempo (SCHULTZE; BOLAND, 2000) e de provocar grandes transformações nas estruturas sociais e organizacionais.

Ainda de acordo com Schultze e Boland (2000), a tecnologia da informação é vista como um dos direcionadores-chave para gerar formas de organização baseadas no mercado, como a organização interconectada, a organização virtual e a organização modular. Acima de tudo, arranjos organizacionais mais flexíveis demandam e facilitam maneiras de pensar que transcendem estreitos domínios profissionais, de serviço ou de setor (GLENDINNING, 2003). Nesse sentido, Schultze e Boland (2000) também afirmam que o senso de ausência de fronteiras, de local e de particularidades contrasta com o senso do que é universal, generalizável e abstrato. Isso é refletido na emergência de formas de organizações baseadas no mercado, com ênfase em *outsourcing* e em relacionamentos interorganizacionais.

Considerando que muitas habilidades e recursos essenciais para a organização estão fora de suas fronteiras e, portanto, fora do controle direto da gerência, parcerias e alianças não devem mais ser vistas como opções, mas como necessidade. Para Filos e Banahan (2001), nenhuma organização hoje pode permanecer como “uma ilha”, e as sinergias são inerentes em relacionamentos interativos e multifacetados.

Nesse contexto, o desenvolvimento de ambientes de informação cooperativos é uma questão que tem se tornado mais e mais importante. Arcieri et al (2002) creditam esse fato a uma explosão da disponibilidade de redes e ao contínuo crescimento da presença de sistemas de informação no dia-a-dia das organizações.

Entretanto, as tradicionais metodologias de desenvolvimento de sistemas de informação têm foco em necessidades informacionais específicas de uma organização

(ALBERTIN, 1999; BIO, 1996; EIN-DOR; SEGEV, 1986; SAVIANI, 1998; SHIMIZU, 1994; YOURDON, 1990). Assim, as organizações têm desenvolvido seus próprios sistemas de informação sem necessariamente pensar em termos de cooperação com entidades fora de suas fronteiras.

Porém, a migração para um ambiente colaborativo com a prevalência de sistemas interorganizacionais pode ser considerada uma mudança de paradigma, na forma sugerida por Kuhn (1982), que define paradigma como um modelo, uma moldura para se compreender a realidade, uma maneira de se pensar sobre alguma coisa. Assim, essa migração precisa ser encarada pelas organizações com políticas e com estratégias adequadas para o novo ambiente.

Portanto, migrar da forma tradicional de planejar, desenvolver e gerir ambientes informacionais para uma nova abordagem colaborativa, com novos benefícios e novos riscos, implica a aceitação de novo paradigma, um novo modelo, com outra configuração e com outras regras. Mas todas essas mudanças devem motivar algum tipo de resistência, pois, para enfrentar esse desafio, talvez sejam necessários não apenas novos ambientes informacionais, mas também novas organizações. Como seria, então, a “nova organização” requerida pelo novo paradigma?

Sobre isso, existe uma profusão de termos correntemente usados para descrever a “nova organização”, sugeridos pelos autores a seguir referidos: organização ágil, organização em rede, organização virtual, organização estendida (*extended enterprise*), organização do conhecimento (*knowledge enterprise*), organização do aprendizado (*learning organisation*) e organização inteligente (*smart organisation*) (ALADWANI, 2002; BAKER et al, 2002; BRADNER, 2003; BURNETT, 2000; CAMARINHAMATOS; AFSARMANESH; RABELO, 2001; CARBO; MOLINA; DAVILA, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; DEVINE; FILOS, 2001; FILOS; BANAHAN, 2001; GORANSON, 2001; INKPEN; ROSS, 2001; MERALI, 2002; MOLINA; FLORES, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998; SHUMAR; RENNINGER, 2002; SILVA; ROCHA, 2001; MUNDIM; BREMER, 2001).

A partir dos estudos efetuados, optou-se pelo termo “organização virtual”, definida, para fins desta pesquisa, como parceria entre organizações legalmente independentes, com o propósito de conjuntamente oferecer produtos ou prover serviços aos clientes/usuários, os quais a percebem como uma organização singular. Em uma organização virtual, os parceiros compartilham informações e infra-estrutura de maneira sinérgica, incrementando a efetividade a um nível que nenhum deles poderia alcançar sozinho.

Como a pesquisa foi desenvolvida tendo como escopo o processo de planejamento governamental, foram selecionados os seguintes temas para compor o referencial teórico: planejamento governamental, trabalho em rede, gestão “cooperativa” da informação, fronteiras organizacionais, cultura organizacional, poder e controle, confiança e sistemas interorganizacionais. A partir desses temas, o desafio foi estudar os fatores e estratégias que impactam os relacionamentos interorganizacionais, e as

questões que emergem quando sistemas, processos e recursos cruzam as fronteiras corporativas rumo a arenas de colaboração.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O processo de planejamento governamental, desde sua formulação até sua implementação e avaliação, acontece em meio a uma rede de relacionamentos interorganizacionais e sociais. A gestão dessa rede de relacionamentos é afetada por fatores diversos – tecnológicos, culturais e sociais –, e é preciso fazer uso de estratégias que aumentem a efetividade da ação governamental. Uma possibilidade seria a aplicação do conceito de organizações virtuais, já utilizado no setor privado, no setor público.

Assim, esta pesquisa teve como motivação principal a possibilidade de contribuir para o incremento da efetividade da ação governamental por meio de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público. Para isso, foi necessária a identificação dos principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais, e a avaliação da percepção de gestores envolvidos com o planejamento governamental, com foco no Poder Executivo Federal, sobre os já referidos fatores e estratégias.

QUESTÕES DE PESQUISA

1. Quais são os principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?
2. Qual a percepção de gestores envolvidos no planejamento governamental, com foco no Poder Executivo Federal, quanto aos fatores e às estratégias identificados na literatura e que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?
3. O que pode ser feito para se incrementar a efetividade da ação governamental a partir de uma maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público?

1.3 JUSTIFICATIVA

No novo ambiente cooperativo, é necessário promover relacionamentos estáveis e mútua confiança, maximizando benefícios e minimizando riscos, ao mesmo tempo em que desaparece ou é bastante reduzido o tradicional controle direto sobre os recursos requeridos pelos processos de negócio.

No setor público, essas questões parecem especialmente relevantes devido à forte tradição de independência das organizações públicas, o que pode comprometer

a motivação das organizações públicas em relação à adoção de formas mais colaborativas de trabalho.

Aplicar a idéia de organização virtual ao processo de planejamento governamental significa que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo, no qual a informação requerida estaria disponível independentemente da real estrutura hierárquica e de eventuais diferenças tecnológicas dos sistemas que fornecem a informação.

Entretanto, a despeito dos esforços do Governo brasileiro para incrementar o uso da tecnologia da informação, as organizações públicas ainda constituem imenso conjunto de ilhas, um verdadeiro arquipélago de siglas e de territórios demarcados. Para que a ação governamental alcance maior transparência e efetividade, uma efetiva integração das organizações públicas e de seus sistemas é requerida, algo como a migração para um continente em contraponto ao arquipélago atualmente existente.

Mais que infra-estrutura tecnológica, entretanto, será necessário para viabilizar o entendimento e a aplicação do conceito de organizações virtuais no setor público. Aspectos como cultura organizacional, poder e controle, fronteiras organizacionais, confiança e gestão da informação deverão ser observados no contexto do planejamento governamental.

Assim, a pesquisa se justifica pela aferição do grau de maturidade da gestão pública no Governo Federal em relação a fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional, a partir da percepção dos gestores, e pelo fato de subsidiar possíveis aperfeiçoamentos na administração pública brasileira, por meio do aperfeiçoamento da coordenação interorganizacional e de maior ênfase em ambientes informacionais cooperativos.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GERAL

Definir diretrizes que contribuam para o incremento da efetividade da ação governamental por meio de maior racionalização da coordenação interorganizacional, a ser exercida no escopo de novas estruturas organizacionais, na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar, a partir do referencial teórico, os principais fatores e estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais;
2. Aferir a percepção de gestores envolvidos com a implementação do planejamento governamental, com foco no Poder Executivo Federal, em

relação aos fatores e às estratégias que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 MARCO TEÓRICO DA PESQUISA

Para conhecer mais sobre a possibilidade de aplicação do conceito de organização virtual no planejamento do setor público, foram desenvolvidos estudos (que podem ser compulsados a partir da versão integral da tese que originou esta monografia) que demonstraram que a gestão dos ambientes informacionais cooperativos, necessários para maior efetividade da ação de Governo, vai requerer muito além de aspectos tecnológicos – será necessário um arcabouço teórico-metodológico, multidisciplinar, incluindo aspectos culturais e comportamentais.

Assim, e sempre sob a ótica dos relacionamentos interorganizacionais, foram desenvolvidos estudos sobre os seguintes tópicos:

1. Planejamento governamental (políticas públicas, NPM (*New Public Management*), governança, *accountability*, implementação de políticas, descentralização x centralização x *devolution*, avaliação do processo de implementação e de seus resultados, coordenação interorganizacional);
2. Planejamento governamental no Brasil (?-1945: do gênesis à Era Vargas; 1946-1963: variantes e Brasília; 1964-1994: governos militares e planos civis; 1994-?: depois do Real, o imaginário em ação);
3. Trabalho em rede;
4. Gestão "cooperativa" da informação;
5. Fronteiras organizacionais;
6. Cultura organizacional: gentes e gerentes;
7. Poder e controle;
8. Confiança;
9. Sistemas interorganizacionais.

2.2 CONTRIBUIÇÃO

Não foram encontrados estudos que conectem o processo de planejamento governamental ao conceito de organização virtual e a aspectos correlatos, especificamente coordenação interorganizacional, trabalho em rede, gestão da informação, cultura organizacional, poder e controle, fronteiras organizacionais, confiança e sistemas interorganizacionais.

Assim, as esperadas contribuições desta pesquisa são o preenchimento de uma lacuna de conhecimento (fatores e estratégias que impactam a coordenação

interorganizacional no contexto do planejamento governamental) e o fornecimento de sugestões no âmbito do processo de planejamento governamental, de forma a incrementar a efetividade do processo de coordenação interorganizacional por meio da discussão sobre o entendimento e a aplicabilidade do conceito de organização virtual no setor público. Sinteticamente:

- a) aumentar a base de conhecimentos sobre o assunto;
- b) subsidiar possíveis aperfeiçoamentos na administração pública brasileira, por meio do aperfeiçoamento da coordenação interorganizacional e da maior ênfase em ambientes informacionais sob uma nova abordagem, que valoriza parcerias e colaboração.

3 METODOLOGIA

3.1 VARIÁVEIS E HIPÓTESES

Para efeito desta pesquisa, foram considerados como fatores e estratégias que impactam a coordenação interorganizacional em organizações virtuais aqueles identificados a partir do referencial teórico.

Assim, a pesquisa de campo submeteu as seguintes variáveis à apreciação dos gestores governamentais, para aferir a percepção quanto à ocorrência de fatores que impactam a coordenação interorganizacional no âmbito de organizações virtuais:

- a) processos de avaliação de organizações públicas;
- b) processos de avaliação de servidores;
- c) processo decisório;
- d) compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;
- e) linguagem e significados comuns;
- f) conhecimento técnico (para implementação de práticas cooperativas de trabalho);
- g) infra-estrutura tecnológica;
- h) recursos humanos (conhecimentos e habilidades para trabalho em equipes interorganizacionais e multidisciplinares; conscientização dos objetivos comuns da parceria, externos aos de suas organizações; e conscientização quanto ao que está sendo desenvolvido externamente às suas organizações, relacionado à parceria).

Já para efeito de aferição da percepção dos gestores quanto aos fatores que estimulam a participação em organizações virtuais, foram consideradas as seguintes variáveis:

- a) custos (redução);
- b) compartilhamento de informações;

- c) qualidade dos produtos/serviços;
- d) produtividade;
- e) cumprimento de orientação geral do Governo.

Como variáveis representativas dos fatores cruciais para o sucesso de uma organização virtual, foram pesquisados:

- a) confiança;
- b) contratos interorganizacionais formais;
- c) compromisso;
- d) percepção quanto aos benefícios e custos;
- e) estratégias e objetivos.

Quanto às estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual, foram pesquisadas as seguintes variáveis:

- a) sistemas de mensuração da contribuição de cada parceiro;
- b) relações interpessoais;
- c) política de comunicações;
- d) provimento de recursos;
- e) treinamento e desenvolvimento.

Sobre as estratégias que podem ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público, pesquisaram-se as seguintes variáveis:

- a) estruturas organizacionais e políticas de pessoal;
- b) sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho;
- c) objetivos comuns;
- d) infra-estrutura tecnológica;
- e) integração de orçamentos.

Foram ainda incluídas no questionário variáveis relacionadas ao perfil dos gestores, para verificar eventuais diferenças na percepção destes quanto aos fatores e às estratégias que impactam a coordenação interorganizacional em organizações virtuais:

- a) sexo;
- b) faixa etária;
- c) escolaridade/titulação acadêmica;

d) tipo de vínculo com o serviço público;

e) tempo de serviço público.

O referencial teórico pesquisado também permitiu a formulação das seguintes hipóteses quanto à percepção dos gestores em relação a fatores e estratégias:

I – Hipótese geral

De acordo com os gestores consultados, a realidade do planejamento governamental apresenta baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais (considera-se “baixo índice” a ocorrência de mais de 50% de respostas em que os gestores discordam, total ou parcialmente, da ocorrência dos fatores, correspondendo à parte II do questionário – APÊNDICE A).

II – Hipóteses específicas

1. O baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, já referido na hipótese geral, é registrado em todos os estratos (sexo, faixa etária, escolaridade/titulação acadêmica, tipo de vínculo com o serviço público e tempo de serviço público);
2. Os gestores consideram o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais;
3. Os gestores consideram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual;
4. Os gestores consideram a estratégia “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns” como a mais importante estratégia para aumentar o nível de comprometimento entre organizações envolvidas em uma organização virtual;
5. Os gestores consideram a estratégia “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo” como a estratégia mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Do ponto de vista teórico, a pesquisa é interdisciplinar, compreendendo as áreas de Ciência da Informação, planejamento e gestão, que fornecem subsídios para a gestão

dos ambientes informacionais cooperativos, essenciais para a operacionalidade e a gestão das novas estruturas organizacionais a serem criadas na forma de organizações virtuais aplicadas ao setor público.

Quanto à sua natureza, esta pesquisa pode ser considerada como aplicada, pois pretende contribuir com o fornecimento de sugestões no âmbito do processo de planejamento governamental, de forma a incrementar a efetividade da coordenação interorganizacional por meio da discussão sobre o entendimento e a aplicabilidade do conceito de organização virtual no setor público.

Quanto aos meios de investigação, esta pesquisa utilizou elementos de pesquisas de campo e de pesquisas bibliográficas. Foram utilizados métodos quantitativos para coleta de dados, bem como técnicas estatísticas para o tratamento e a apresentação dos dados. Porém, por tratar de fenômeno social complexo, a pesquisa também contou com elementos de pesquisas qualitativas, uma vez que foram considerados fatores culturais e comportamentais, além de aspectos meramente quantitativos, para uma melhor análise e compreensão do fenômeno.

3.3 COLETA DE DADOS

3.3.1 INSTRUMENTO

A pesquisa de campo foi realizada por meio de questionário eletrônico hospedado em provedor na Internet, de forma a evitar a circulação, ainda que eletrônica, de arquivos entre o pesquisador e os respondentes. O questionário foi precedido de apresentação sucinta da pesquisa e da relação de programas do PPA, para seleção por parte dos respondentes. Uma vez selecionado o programa, o respondente era direcionado ao questionário propriamente dito (APÊNDICE A).

Na tentativa de aumentar o número de questionários respondidos, houve entendimento com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio do qual ficou acertado o envio de correspondência (ANEXO A) aos gerentes-executivos, bem com a colocação de aviso na página inicial do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) (ANEXO B).

O questionário foi dividido em três partes, com 19 questões no total. A primeira parte, com cinco questões, buscou identificar o perfil dos respondentes. A segunda parte, com dez questões, abordou temas referentes às organizações e aos servidores públicos e utilizou uma escala Likert de quatro pontos. A terceira parte, com quatro questões, aferiu a percepção dos respondentes sobre fatores e estratégias, identificados a partir de referencial teórico, que impactam a coordenação interorganizacional.

3.3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

Em setembro de 2005, o PPA era composto de 408 programas, divididos em cinco categorias: finalísticos (333); gestão de políticas públicas (46); serviços ao Estado

(17); operações especiais (10); apoio administrativo (2).

A partir de estudos desenvolvidos sobre a natureza dos programas, foram desconsiderados 72 programas, por se enquadrarem em uma das seguintes situações: a) programas do tipo “operações especiais” (10); b) programas de áreas não relacionadas ao Poder Executivo Federal (11); c) programas em processo de extinção (restos a pagar) (16); d) programas relacionados a atividades padronizadas, inclusive de serviços (7); e) programas referentes a processos internos às organizações (ensino, saúde etc.) (16); f) programas desenvolvidos com autonomia por empresas estatais e privadas (12).

O universo total, então, passou a ser de 336 programas. Foram ainda desconsiderados desse universo, apenas para efeito de mensuração do tamanho da amostra, 75 programas, cujos documentos indicavam um mesmo gerente-executivo ou gerente cadastrado em mais de um programa. Com isso, evitou-se considerar respostas duplicadas, visto que o sujeito da pesquisa é o gestor (gerente-executivo ou gerente), e não o programa. Assim, o universo ficou constituído de 261 programas.

Para o cálculo da amostra, foi utilizada a fórmula sugerida por Richardson (1999) e Oliveira e Grácio (2005), para universos finitos:

$$n = (d^2 * p * q * N) / (e^2 * (N-1) + d^2 * p * q) \quad (1)$$

em que “d” = valor da distribuição normal para o nível de confiança de 95% (d=2); características da população (foram utilizados p = 50 e q = 50); “N” = tamanho do universo (= 261); “e” = erro amostral tolerável (= 5,5%).

O nível de confiança adotado (95%) e o erro amostral tolerável (5,5%) são considerados válidos para pesquisas em Ciências Sociais. Com isso, o tamanho calculado da amostra foi de 146, correspondente a 56% do universo (261).

4 RESULTADOS DA PESQUISA E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 RESULTADOS

Foram coletadas 168 respostas, das quais 12 tiveram que ser excluídas, por se referirem a programas excluídos do universo, como já explicado. Foram obtidas, assim, 156 respostas válidas, correspondentes a 59,8% do universo (261) e a 106,8% da amostra (146).

Quanto ao perfil dos gerentes-executivos, um em cada três é do sexo feminino, podendo ser considerado expressivo o percentual de mulheres que atualmente ocupam essa função gerencial no escopo do PPA, ainda que faltem dados históricos para efeito de comparação, visto que essa função (gerente-executivo) foi criada apenas em 2004.

TABELA 1 – GESTORES POR SEXO

Sexo	Quantidade	(%)
Feminino	51	32,7
Masculino	105	67,3
Total	156	100,0

Destaque-se que quase um terço (32,7%) dos atuais gerentes-executivos do PPA tem até 40 anos, sendo ainda igualmente expressivo o percentual de 13,5% de gerentes-executivos com 30 anos ou menos.

TABELA 2 – GESTORES POR FAIXA ETÁRIA

Faixa etária	Quantidade	(%)
Até 30 anos	21	13,5
De 31 a 40 anos	30	19,2
De 41 a 50 anos	68	43,6
De 51 a 60 anos	36	23,1
Mais de 60 anos	1	0,6
Total	156	100,0

Dos resultados encontrados quanto à escolaridade, destaque-se que praticamente todos os gerentes-executivos (99,4%) têm curso superior, 75,7% são pós-graduados e 32,1% têm mestrado ou doutorado.

TABELA 3 – GESTORES POR ESCOLARIDADE/TITULAÇÃO ACADÊMICA

Escolaridade/Titulação	Quantidade	(%)
Ensino fundamental ou equivalente	0	0,0
Ensino médio ou equivalente	1	0,6
Graduado	51	32,7
Especialista	54	34,6
Mestre	41	26,3
Doutor	9	5,8
Total	156	100,0

Três em cada quatro gerentes-executivos são servidores públicos de carreira, e quase dois terços (64,1%) de todos os gerentes-executivos pesquisados perfilam nos quadros

efetivos do Executivo Federal. Vale lembrar que os programas que formaram o universo da pesquisa eram todos do Poder Executivo Federal.

TABELA 4 – GESTORES POR TIPO DE VÍNCULO COM O SERVIÇO PÚBLICO

Vínculo	Quantidade	(%)
Cargo efetivo do Executivo Federal	100	64,1
Cargo efetivo de outros órgãos públicos	16	10,3
Cargo em comissão	40	25,6
Total	156	100,0

Um terço dos gerentes-executivos tem até dez anos de serviço público. Por outro lado, o índice de 14,1% de servidores com mais de 30 anos de serviço também deve ser destacado, sendo necessário registrar que as recentes alterações nas regras para a aposentadoria no setor público estão forçando os servidores a permanecerem mais tempo em atividade.

TABELA 5 – GESTORES POR TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO

Tempo de serviço público	Quantidade	(%)
Até cinco anos	26	16,7
De seis a dez anos	26	16,7
De 11 a 20 anos	40	25,6
De 21 a 30 anos	42	26,9
Mais de 30 anos	22	14,1
Total	156	100,0

Quanto às opiniões registradas nas questões de número 6 a 15, sobre os fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, o resultado geral apresentou 52,8% de opiniões que discordam quanto à ocorrência daqueles fatores contra 47,2% de respostas que concordam, total ou parcialmente, com a presença dos referidos fatores no processo do planejamento governamental.

TABELA 6 – QUESTÕES DE Nº 6 A 15

Opção	(%)
Discordo totalmente	13,8
Discordo mais do que concordo	39,0
Concordo mais do que discordo	34,6
Concordo totalmente	12,7
Total	100,0
Total de discordância	52,8
Total de concordância	47,2

Registre-se que foram efetuadas análises das respostas em relação a cada variável integrante do perfil dos gestores (sexo, faixa etária, escolaridade, tipo de vínculo e tempo de serviço). Porém, nesta monografia, referidas análises foram omitidas, podendo ser consultadas na versão integral da tese.

A tabela 7 apresenta os resultados da parte II do questionário, questão por questão. Das dez questões, seis apresentaram percentuais de discordância maiores que os de concordância.

TABELA 7 – QUESTÕES DE Nº 6 A 15, POR QUESTÃO (%)

Opção	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Discordo (totalmente)	12,2	10,9	16,0	7,7	12,8	17,9	1,3	35,9	11,5	11,5
Discordo (parcialmente)	44,2	41,7	43,6	39,1	42,9	44,2	27,6	38,5	31,4	36,5
Concordo (totalmente)	31,4	32,1	24,4	42,9	35,3	28,8	51,3	20,5	39,1	39,7
Concordo (parcialmente)	12,2	15,4	16,0	10,3	9,0	9,0	19,9	5,1	17,9	12,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total de discordância	56,4	52,6	59,6	46,8	55,8	62,2	28,8	74,4	42,9	48,1
Total de concordância	43,6	47,4	40,4	53,2	44,2	37,8	71,2	25,6	57,1	51,9

Considerando-se o percentual geral de 52,8% de discordância, cabe destacar – por apresentarem percentuais de discordância muito elevados em relação ao percentual geral de discordância – a questão 13 (sobre processos de avaliação de desempenho dos servidores), que apresentou percentual de 74,4% de discordância; a questão 11 (sobre a adequação da infra-estrutura tecnológica), com 62,2%; e a questão 8 (sobre compartilhamento de recursos), com 59,6%.

Em relação aos percentuais de concordância (percentual geral de 47,2%), cabe destacar as questões 9 (sobre conceitos, termos e significados), com 53,2%; a questão 12 (sobre conhecimentos e habilidades dos servidores para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares), com 71,2%; a questão 14 (sobre

o conhecimento dos objetivos do Governo para a área de atuação), com 57,1%; e a questão 15 (sobre o trabalho desenvolvido em outras organizações), com 51,9%.

A percepção sobre a ocorrência ou não dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em uma organização virtual, por ordem de concordância, é apresentada na tabela 8, a seguir.

TABELA 8 – PARTE II – CLASSIFICAÇÃO POR ORDEM DE CONCORDÂNCIA

Questão	(%)
12 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares.	71,2
14 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem os objetivos do Governo para a área de atuação de suas organizações e não apenas os objetivos de suas próprias organizações.	57,1
9 - Os conceitos e os termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas.	53,2
15 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem o trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação, e não apenas o que está sendo feito em suas próprias organizações.	51,9
7 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as decisões são tomadas de forma compartilhada.	47,4
10 - As organizações públicas detêm suficiente conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.	44,2
6 - Os processos de avaliação das organizações públicas consideram o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do Governo, e não apenas os resultados da própria organização.	43,6
8 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as organizações públicas compartilham recursos humanos, tecnológicos e informacionais.	40,4
11 - As organizações públicas possuem adequada infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.	37,8
13 - Os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. levam em conta os resultados coletivos do Governo, e não apenas os resultados de suas próprias organizações.	25,6

As questões de nº 16 a 19 captaram a percepção dos gerentes-executivos quanto à importância relativa de fatores e estratégias. O respondente tinha que classificar cada questão utilizando uma escala de 1 a 5, do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

TABELA 9 – QUESTÕES DE Nº 16 A 19

Importância	Questão 16		Questão 17		Questão 18		Questão 19	
	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão	(%)	Desvio-padrão
Item 1	20,5	1,49	18,8	1,38	19,5	1,56	20,5	1,48
Item 2	19,6	1,45	23,2	1,51	21,4	1,53	23,9	1,26
Item 3	16,0	1,24	19,7	1,22	16,7	1,28	14,6	1,26
Item 4	22,7	1,43	21,3	1,44	21,1	1,28	19,1	1,30
Item 5	21,2	1,26	17,0	1,34	21,4	1,29	22,0	1,38
Total	100,0		100,0		100,0		100,0	

Assim, o fator apontado como o mais importante para estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais (questão 16) foi “Melhoria da qualidade dos produtos/serviços”, com a menor pontuação (mais importante, portanto), 16,0%. O fator menos importante, tendo recebido a maior pontuação, foi “Cumprimento de orientação geral do Governo”, com 22,7%. A classificação dos fatores, ordenados do mais importante ao menos importante, é apresentada a seguir, na tabela 10.

TABELA 10 – QUESTÃO 16

Classifique os seguintes fatores que poderiam estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais.	(%)	Desvio-padrão
Item 3 - Melhoria da qualidade dos produtos/serviços	16,0	1,24
Item 2 - Compartilhamento de informações	19,6	1,45
Item 1 - Redução de custos	20,5	1,49
Item 5 - Aumento da produtividade	21,2	1,26
Item 4 - Cumprimento de orientação geral do Governo	22,7	1,43

Na questão 17, o fator apontado como o mais importante para o sucesso de uma organização virtual no setor público foi “Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados”, com a menor pontuação (mais importante, portanto), 17,0%. O fator menos importante, tendo recebido a maior pontuação, foi “Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante”, com 23,2%. A tabela 11 apresenta os fatores por ordem de importância.

TABELA 11 – QUESTÃO 17

Classifique os seguintes fatores segundo o grau de importância para o sucesso de uma organização virtual no setor público.	(%)	Desvio-padrão
Item 5 - Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados	17,0	1,34
Item 1 - Confiança entre os parceiros	18,8	1,38
Item 3 - Compromisso com a parceria	19,7	1,22
Item 4 - Percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia	21,3	1,44
Item 2 - Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante	23,2	1,51

A questão 18 buscou classificar as estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual. Nessa questão, a estratégia “Implementar política de comunicações abertas e frequentes” foi considerada a mais importante, com 16,7%. As estratégias consideradas de menor importância foram “Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros” e “Desenvolver as relações interpessoais”, ambas com 21,4%. Dessas duas estratégias, a de menor desvio-padrão foi colocada em último lugar. As estratégias, por ordem de importância (da maior para a menor), são apresentadas na tabela 12.

TABELA 12 – QUESTÃO 18

Classifique as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual.	(%)	Desvio-padrão
Item 3 - Implementar política de comunicações abertas e frequentes	16,7	1,28
Item 1 - Implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns	19,5	1,56
Item 4 - Prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros	21,1	1,28
Item 2 - Desenvolver as relações interpessoais	21,4	1,53
Item 5 - Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros	21,4	1,29

Na questão 19, a estratégia considerada como a mais importante para aumentar as chances de sucesso de organização virtual no setor público foi “Estabelecer objetivos

comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo”, com 14,6%. A estratégia considerada menos importante foi “Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas”, com 23,9%. A tabela 13 apresenta a classificação das estratégias.

TABELA 13 – QUESTÃO 19

Classifique, segundo o grau de importância, as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.	(%)	Desvio-padrão
Item 3 - Estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo	14,6	1,26
Item 4 - Prover infra-estrutura tecnológica adequada	19,1	1,30
Item 1 - Harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal	20,5	1,48
Item 5 - Integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do “orçamento” da organização virtual	22,0	1,38
Item 2 - Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas	23,9	1,26

4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.2.1 PARTE I – PERFIL DOS GESTORES

Sobre o perfil dos respondentes (Parte I do questionário), cabe destacar a forte presença: i) do sexo feminino (um terço do total – tabela 1, p. 24); ii) de adultos jovens (um terço dos gerentes-executivos tem até 40 anos – tabela 2, p. 24); iii) de alta escolaridade (dois terços dos entrevistados são pós-graduados – tabela 3, p. 24); iv) do tempo relativamente curto de serviço público (um terço dos pesquisados tem até dez anos de serviço público – tabela 5, p. 25). Esses dados podem indicar certa “oxigenação” na gestão do planejamento governamental, o que apenas poderia ser confirmado de fato confrontando-se dados históricos, o que não seria possível fazer especificamente com a figura dos gerentes-executivos, criada somente em 2004.

De qualquer forma, uma comparação no âmbito do PPA é possível a partir de documento divulgado em 2002 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no qual constava que apenas um em cada cinco (19%) gerentes de programa do PPA 2000-2003 era do sexo feminino. Apesar de o documento fazer referência à função de gerente, e não à de gerente-executivo (criada apenas em 2004), a relação atual (um em três gerentes-executivos) mostra forte participação das mulheres na gestão do PPA.

Ainda de acordo com o documento supracitado, e com a mesma ressalva sobre as diferenças do público-alvo desta pesquisa, o percentual de gerentes do PPA 2000-2003 com idades entre “40 e 50 anos” era de 50%, contra 43,6% para esta pesquisa, que também apontou 32,7% dos gerentes-executivos com idade até 40 anos.

Já os resultados encontrados quanto à escolaridade mantêm coerência com os obtidos na pesquisa de 2002 – novamente, destaque-se a diferença entre os públicos-alvo –, que constatou que, naquele ano, 31% dos gerentes tinham mestrado (18%) ou doutorado (13%). Atualmente, 32,1% dos gerentes-executivos têm mestrado ou doutorado. A pesquisa de 2002 também revelou que todos os gerentes tinham diploma de nível superior, dado que praticamente se manteve para os atuais gerentes-executivos, dos quais 99,4% têm nível superior.

Quanto às diferenças entre os sexos, pode-se destacar o fato de que há mais mulheres jovens (43,1% das mulheres têm até 40 anos, contra 27,6% dos homens), com menos tempo de serviço (43,1% das mulheres com até 10 anos de serviço, contra 28,5% dos homens) e sem vínculo permanente (41,2% das mulheres contra 18,1% dos homens) que ocupam a função de gerente-executivo do que homens, o que pode indicar potencial de crescimento da participação das mulheres na gestão do planejamento governamental.

De fato, se as mulheres representam apenas 27,3% entre os gerentes-executivos com mais de 30 anos de serviço público, elas já representam 46,2% na faixa de até cinco anos de serviço público.

Os gerentes-executivos sem vínculo permanente com o serviço público são pouco mais jovens que seus pares de carreira do Executivo Federal (37,5% têm até 40 anos contra 33% dos servidores de carreira do Executivo) e têm menos tempo de serviço público, o que é coerente com sua situação de não-vinculação permanente com o serviço público (57,5% têm até dez anos contra 29% dos servidores de carreira do Executivo).

Quanto à qualificação, observa-se maior qualificação acadêmica dos gerentes-executivos sem vínculo permanente com o serviço público, com 40% deles com mestrado ou doutorado, contra 28% dos servidores de carreira do Executivo Federal.

Interessante notar que, considerando-se todos os gerentes-executivos, há semelhança entre os percentuais de mestres e doutores na faixa de até cinco anos de serviço público (34,6%) e na faixa acima de 30 anos de serviço público (36,3%), o que sugere que muitos gerentes-executivos com pouco tempo de serviço já ingressaram no serviço público com titulação *stricto sensu*.

4.2.2 PARTE II – OCORRÊNCIA DOS FATORES

Com relação à Parte II do questionário (questões de nº 6 a 15), que registrou opiniões sobre a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, os resultados mostram curiosa semelhança entre os percentuais de “discordo totalmente” (13,8%) e “concordo

totalmente” (12,7%), assim como certo equilíbrio entre “discordo mais do que concordo” (39,0%) e “concordo mais do que discordo” (34,6%), o que resultou em 52,8% para a discordância e 47,2% para a concordância.

Serão inicialmente analisadas as seis questões que apresentaram percentuais de discordância maiores que os de concordância, e depois as quatro questões com percentuais de concordância maiores que os de discordância.

O maior percentual de discordância aconteceu na questão 13, com 74,4%. Os gerentes-executivos discordaram fortemente em relação à adequação dos processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos que, para terem impacto positivo na coordenação interorganizacional em organizações virtuais, deveriam levar em conta os resultados coletivos do Governo, e não apenas os resultados das próprias organizações em que trabalham os servidores.

Esse alto grau de discordância foi verificado também em todas as categorias de estratificação da pesquisa (sexo, faixa etária, escolaridade/titulação, vínculo com o serviço público e tempo de serviço público). Em nenhuma delas o índice de discordância com relação a esse item foi inferior a 61,1% (caso dos gerentes-executivos na faixa etária de 51 a 60 anos de idade), chegando a 87,5% (caso dos gerentes-executivos que são servidores de carreira de outros órgãos que não aqueles vinculados ao Poder Executivo Federal).

A posição relativa da discordância em relação ao item sob análise também não foi inferior à quinta posição entre as dez questões em nenhuma categoria de estratificação, ficando em primeiro lugar em 15 das 18 classificações consideradas.

A preocupação com a inadequação dos processos de avaliação dos servidores públicos no tocante ao estímulo à coordenação interorganizacional em organizações virtuais também é confirmada pelo fato de os gerentes-executivos na faixa etária de 51 a 60 anos – que previsivelmente também compõem o grupo dos que têm mais de 30 anos de serviço público, únicos estratos com percentuais gerais de concordância superiores aos de discordância – registrarem discordância igualmente forte especificamente nessa questão, com 61,1% para o primeiro estrato e 68,2% para o segundo.

Diversos autores corroboram a necessidade de um processo de avaliação que estimule práticas de cooperação, entre eles Younis e Davidson (1990), Norton (2002) e Austin (2002), que afirmam que, para realmente implantar mudanças, é preciso influenciar o pensamento e o comportamento das pessoas. Para Vasu (1998), o comportamento somente é modificado se for “recompensado, ignorado ou punido”.

Afinal, é preciso comprometimento das pessoas para conferir materialidade à estratégia, pois são as pessoas os fatores-chave de integração (MARTINS, 2004). Serão as pessoas que implementarão os planos, não bastando, então, que elas aceitem as mudanças – é preciso que elas participem das mudanças “e até sejam capazes de provocá-las” (TRISTÃO, 1978).

Choo (1998) também afirma que as pessoas, e não bases de dados, “serão sempre a mais valiosa fonte de informações” para qualquer organização, e que incrementar o “capital humano” oferece a mais promissora das possibilidades de aumentar a efetividade organizacional (DALEY; VASU, 2005). Assim, a abordagem deve ser “antropocêntrica, e não tecnocêntrica” (JOIA, 2005), e as normas das organizações, que incluem os processos de avaliação, devem influenciar, positivamente, o processo de compartilhamento (KOLEKOFSKI, 2003).

A questão 11 recebeu o segundo maior percentual de discordância (62,2%), tendo abordado a adequação da infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias. O estrato que apresentou o maior percentual de discordância (71,4%) em relação à adequação da infra-estrutura tecnológica foi o de gerentes-executivos com até 30 anos de idade, e o que apresentou o menor percentual de discordância foi, novamente, o grupo de gerentes-executivos com idade entre 51 e 60 anos (52,8%).

Pode-se, então, afirmar que houve certa convergência em relação a esse item, que também ocupou o segundo lugar em discordância em nove dos 18 estratos considerados, o terceiro lugar em seis categorias, o segundo lugar em dois estratos e o quarto e o quinto lugares em duas outras classificações.

A preocupação dos gestores com a inadequação da infra-estrutura tecnológica encontra respaldo em diversos autores, entre eles Prahalad e Krishnan (1999), para quem a capacidade de inovação, determinante para o sucesso das organizações, é dependente de uma infra-estrutura de informação de alta qualidade. Lee (2004) e Wilson (1980) também destacam a importância do investimento em tecnologias e em infra-estrutura para o sucesso das organizações, além da preocupação com a estrutura e com as pessoas.

Pôr a infra-estrutura tecnológica a serviço de novas formas de arranjos colaborativos (SCHULTZE, 2000), porém, encontra resistência nas tradicionais metodologias de desenvolvimento de sistemas de informação e na gestão da infra-estrutura de tecnologia da informação, que têm foco em necessidades específicas de uma organização (ALBERTIN, 1999; BIO, 1996; EIN-DOR & SEGEV, 1986; SAVIANI, 1998; SHIMIZU, 1994; YOURDON, 1990).

O terceiro maior percentual de discordância (59,6%) registrou-se na questão oito, que tratou do compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais por ocasião do desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização pública. O estrato que apresentou o maior percentual de discordância (90,5%) em relação ao compartilhamento de recursos foi, novamente, o de gerentes-executivos com até 30 anos de idade, e o que apresentou o menor percentual de discordância foi, mais uma vez, o grupo de gerentes-executivos com idade entre 51 e 60 anos (47,2%).

Embora de forma menos nítida que nos dois itens analisados anteriormente, pode-se então afirmar que houve certa convergência em relação às percepções sobre o

compartilhamento de recursos, visto que esse fator também ocupou o segundo lugar em discordância em seis dos 18 estratos considerados, o terceiro lugar em três categorias, o quarto lugar em quatro estratos, o segundo lugar em duas categorias e a sétima posição em outro estrato.

Se a essência de uma organização virtual reside no compartilhamento de objetivos e de recursos de toda ordem (ALADWANI, 2002; BAKER, 2002; BRADNER, 2003; BURNETT, 2000; CAMARINHA-MATOS, 2001; CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; DEVINE, 2001; FENKEN, 2001; FILOS, 2001; GORANSON, 2001; INKPEN, 2001; MERALI, 2002; MOLINA, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998; SHUMAR, 2002; SILVA, 2001; MUNDIM, 2001), a preocupação dos gestores quanto a esse item é bastante relevante. Se não há a percepção consolidada de que existe compartilhamento de recursos em ações que envolvem mais de uma organização pública, a atual sistemática de colaboração necessita ser repensada.

O percentual de discordância quanto à adequação dos processos de avaliação das organizações públicas, para que sejam considerados o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do Governo, e não apenas os resultados da própria organização, objeto da questão seis, foi de 56,4%, ocupando o quarto lugar geral em discordância. Os que mais discordaram do item foram os gerentes-executivos com até 30 anos de idade, com 66,7%, e o menor percentual, 45,2%, foi registrado pelos gerentes-executivos que têm entre 21 e 30 anos de serviço público.

Analisando-se a partir dos 18 estratos considerados, verifica-se que em sete deles o percentual de discordância com relação aos processos de avaliação das organizações públicas também ficou em quarto lugar, mesma posição que ocupou na análise geral. Em outros três estratos, o fator ficou em terceiro lugar; em cinco outras categorias, ocupou a quinta classificação; num novo estrato, alcançou a segunda posição; noutro obteve a sexta colocação; e, num último estrato, ficou em oitavo lugar. Em outras palavras, em 11 dos 18 estratos, o fator sob análise ficou nas quatro primeiras colocações em discordância, indicando clara convergência de opiniões entre os gerentes-executivos quanto à questão.

Assim como os processos de avaliação dos servidores, também os processos de avaliação das organizações envolvidas em arranjos colaborativos precisam ser desenhados de modo a estimular práticas cooperativas. Para Shumar (2002) e Bradner (2003), metas e motivações compartilhadas impulsionam e mantêm estruturas colaborativas. Austin (2002), Kolekofski (2003), Cheunga (2003) e Andrullis (2002) também destacam a importância de estímulos para o envolvimento em parcerias interorganizacionais.

Sobre o conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias, aferido pela questão 10, o percentual geral de discordância ficou em 55,8%, ocupando o quinto lugar em discordância. Os que

mais discordaram sobre o item foram os gerentes-executivos com menos tempo de serviço público (até cinco anos), que inclusive o colocaram em primeiro lugar em discordância, e o menor percentual ficou, outra vez, com os gerentes-executivos com mais de 30 anos de serviço público, com 40,9% de discordância.

O exame da distribuição da discordância para esse tema a partir dos estratos considerados mostrou o item no quinto lugar em cinco dos estratos, na segunda colocação em três estratos, na sexta posição em três categorias, no quarto lugar em dois estratos, na sétima posição em duas classificações, e uma vez no primeiro, terceiro e oitavo estratos. A concentração da posição relativa do item entre o quarto e o sexto lugares, com dez ocorrências em 18 possíveis, denota convergência de opiniões quanto à percepção de discordância com relação à existência de conhecimento técnico nas organizações públicas para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.

A última questão, por ordem decrescente de discordância, em que o percentual de discordância superou o de concordância foi a questão sete (sexto lugar, com 52,6%), que indagou sobre o compartilhamento de decisões em relação a ações que envolvem mais de uma organização. Os gerentes-executivos que registraram a maior discordância (61,0%) foram os que detêm a titulação de mestre, e os que apontaram a menor discordância foram os servidores de carreira de outros órgãos, com 31,3%.

O sexto lugar geral em discordância revelou-se também em seis dos estratos analisados. A discordância quanto à decisão compartilhada também ficou em quinto lugar em outros dois estratos, ocupou o quarto lugar em duas classificações, manteve a segunda posição em dois estratos, obteve a oitava posição em três estratos e apareceu uma vez em sétimo e nono lugares. Pode-se afirmar que há certa convergência de opiniões quanto à discordância, que ocupou entre o quinto e o sétimo lugares em nove dos 18 estratos pesquisados e ainda permaneceu entre o quarto e o oitavo lugares em discordância em 14 dos 18 estratos.

A preocupação dos gestores com o compartilhamento de decisões encontra amparo, entre outros autores, em Schwartz (2003), Sink e Tuttle (1993), Castellani et al (2003), Greenhalgh (2001), Agranoff e McGuire (2003) e Mandell (1990), para quem o processo de tomada de decisão deve ter maior caráter de colaboração. Castells (1998) destaca a importância desse item especificamente para os governos, que, para ele, são dependentes da capacidade de processar informação e assegurar um processo decisório compartilhado.

Com relação às quatro questões nas quais os percentuais de concordância superaram os percentuais de discordância, o mais alto percentual de concordância (71,2%) ocorreu na questão 12, que afirma que os servidores públicos detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares. Esse fator também ficou em primeiro lugar, com o maior percentual de concordância, em todos os 18 estratos considerados, com variações de 66,7% (doutores) a 93,8% (servidores sem vínculo permanente com o serviço público).

O reconhecimento pelos gestores de que os servidores detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares é importante para que novos arranjos colaborativos sejam estruturados de forma sustentável, porque, para Castells (1998), Filos (2001) e Molina (2001), a colaboração precisa se tornar uma competência-chave, capaz de integrar as competências dos parceiros.

Esse reconhecimento de que os servidores detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares aumenta a responsabilidade na condução do planejamento governamental, por incrementar as possibilidades de que novas formas de articulação interorganizacional sejam factíveis, estando as dificuldades alheias ao corpo de servidores.

A questão 14 apresentou o segundo maior percentual de concordância, com 57,1% contra 47,2% do índice geral de concordância, e indagou sobre o conhecimento, por parte dos servidores, dos objetivos do Governo para a área de atuação das organizações em que atuam. O percentual de concordância mais alto para esse fator (76,2%) foi proporcionado pelos gerentes-executivos com até 30 anos de idade, e o menor (43,3%), pelos profissionais da faixa etária de 31 a 40 anos.

Nos 18 estratos considerados, esse fator ficou em segundo lugar em concordância em nove estratos, obteve o terceiro lugar em seis estratos, ocupou o quarto lugar em duas classificações e a primeira posição em um estrato, o que significa que, de fato, houve convergência de opiniões quanto ao fator. Em outras palavras, para os gerentes-executivos, os servidores conhecem o que o Governo pretende para a área em que atuam, e isso é relevante para arranjos colaborativos, porque a sensação de contribuição para o alcance de objetivos comuns é importante fator motivacional, de acordo com Kaplan (1998), Lagace (2005), Morrison e Wilson (2005) e Martin (2005).

O terceiro maior percentual de concordância, 53,2%, ficou com a questão nove, que perguntou se os conceitos e termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas. O maior percentual de concordância para o fator (63,3%) foi registrado pelos gerentes-executivos com idade entre 31 e 40 anos, e o menor (33,3%) foi registrado pelos doutores.

O fator ficou em quarto lugar em concordância em sete dos 18 estratos considerados, ocupou a segunda posição em cinco estratos, obteve o terceiro lugar em duas classificações, ficou em quinto lugar em dois estratos e alcançou a sexta posição em duas classificações. Essa distribuição por estratos mostra que, diferentemente do que aconteceu para o primeiro e o segundo maiores percentuais de concordância, para o terceiro maior percentual não houve convergência de opiniões entre os estratos verificados.

Assim, a harmonia entre conceitos e significados é percebida de forma muito

diferente entre os gerentes-executivos, refletindo a complexidade do tema e a dificuldade de se lidar com ele, especialmente em ambientes interorganizacionais, nos quais “linguagens” organizacionais diversas misturam-se e, por vezes, chocam-se.

Assim, para além do simples compartilhamento de um sistema de códigos (WEINER, 1968; MAYNE, 2003; SINK; TUTTIE, 1993; DUNSIRE, 1990; KINCHELOE; McLAREN, 1998; MANNING; CULLUM-SWAN, 1998), é necessário que os processos de comunicação levem em conta diferentes contextos e culturas organizacionais, se o propósito é o compartilhamento não de símbolos mas de significados.

Choo (1998) afirma que construir um significado é “ser capaz de interpretar”, e essa capacidade está condicionada à capacidade dos indivíduos de fazerem associações, que dependerão da perspectiva e da história de cada indivíduo. Assim, a realidade é “socialmente construída”, e os significados são estritamente dependentes do contexto (ALTHEIDE; JOHNSON, 1998; MUTSCHKE, 2001; CASTELFRANCHI, 2002; BURNETT, 2000; WILSON, 1980; ALLEN; WILSON, 2003).

O quarto maior percentual de concordância (51,9%), e último superior ao percentual de discordância, refere-se à questão 15, que indagou sobre o conhecimento, por parte dos servidores, do trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação. Os gerentes-executivos que mais concordaram com o item foram aqueles com até 30 anos de idade (71,4%), e o menor percentual de concordância (31,3%) foi registrado pelo grupo de gerentes-executivos que são servidores de carreira de outros órgãos que não aqueles vinculados ao Poder Executivo Federal.

Assim como o terceiro maior percentual de concordância, também o quarto apresenta distribuição bastante variada entre os estratos, tendo ocupado desde o segundo lugar em concordância em quatro estratos, até o nono lugar em dois estratos, passando pelo terceiro lugar em cinco classificações, pela quarta posição em três estratos, pelo sexto lugar em três classificações e ocupando apenas uma vez o quinto lugar.

De qualquer forma, o fato de os percentuais de concordância quanto ao conhecimento, por parte dos servidores, do que acontece além das fronteiras de suas organizações terem ocupado entre a segunda e a quarta posições (em dez possíveis), em 12 dos 18 estratos, mostra que os diferentes perfis de gerentes-executivos concordam mais com a ocorrência desse item do que com a da maioria dos outros itens.

Assim como a constatação de que os gestores consideram que os servidores detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares, a percepção de que os servidores conhecem o que acontece para além de suas fronteiras organizacionais também significa que, na visão dos gestores, a estruturação de novos arranjos colaborativos de forma sustentável é possível no que depender dos servidores, sendo necessário, porém, alterar estruturas e sistemas.

4.2.3 PARTE III – FATORES E ESTRATÉGIAS

A Parte III buscou captar as percepções dos gerentes-executivos quanto a fatores e estratégias relacionados ao conceito de organizações virtuais aplicado ao setor público. De forma análoga à análise da Parte I, será apresentada, inicialmente, análise questão por questão, seguida de análise a partir dos estratos pesquisados.

Para efeito de dimensionamento e de comparação dos percentuais de importância, cumpre registrar que se todos os gerentes-executivos respondessem “1-mais importante” para um mesmo item, o percentual obtido pelo item em relação ao total possível seria 6,7%, e se todos registrassem “5-menos importante”, seria obtido o percentual de 33,3% em relação ao total possível. Analogamente, para os graus de importância “2”, “3” e “4”, os percentuais seriam 13,3%, 20,0% e 26,7%, respectivamente.

Cumpre esclarecer ainda que, devido à impossibilidade, já comentada, de repetição dos graus de importância, o fato de determinado item ter ficado, por exemplo, “em último lugar” quer dizer apenas que ele foi considerado como o “menos importante” em comparação com os outros quatro, e não que ele tenha pouca importância no escopo de relacionamentos interorganizacionais.

A questão 16 apresentou o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação de uma organização pública em organizações virtuais, com 16,0% do total possível de pontos. O fato de ter apresentado o menor desvio-padrão da questão (1,24) mostra que foi o fator que teve menos variação nos graus de importância a ele conferidos, o que reforça a sua primeira colocação.

De modo geral, os autores que destacaram o compartilhamento de objetivos e recursos de toda ordem como a essência de uma organização virtual (ALADWANI, 2002; BAKER, 2002; BRADNER, 2003; BURNETT, 2000; CAMARINHAMATOS, 2001; CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; DEVINE, 2001; FENKEN, 2001; FILOS, 2001; GORANSON, 2001; INKPEN, 2001; MERALI, 2002; MOLINA, 2001; RICCI, 2002; RIEMPP, 1998; SHUMAR, 2002; SILVA, 2001; MUNDIM, 2001) apontaram, como uma das motivações para o envolvimento de uma organização em uma organização virtual, a possibilidade de ofertar conjuntamente um produto ou serviço que não poderia ser ofertado, nas mesmas condições de qualidade, custo e tempo, por nenhum dos parceiros isoladamente.

Assim, em tempos de *New Public Management*, governança, *accountability* e outros tais, é alvissareiro constatar que os gestores públicos enxergam a participação em organizações virtuais principalmente como forma de melhorar a qualidade dos produtos e serviços, e não apenas como forma de reduzir custos (terceiro lugar, com 20,5%), cumprir orientação do Governo (quinto lugar, com 22,7%) ou simplesmente aumentar a produtividade (quarto lugar, com 21,2%).

Na seqüência decrescente de importância, em segundo lugar foi registrado o fator

“compartilhamento de informações”, com 19,6%, e o segundo maior desvio-padrão da questão (1,45), o que mostra menor convergência de opiniões em relação a esse item. Ainda assim, pode-se afirmar que o entendimento da importância do compartilhamento de informações como fator de estímulo à participação em organizações virtuais – à frente de clássicas preocupações gerenciais, como custos, hierarquias e alocação de recursos – reflete conscientização dos gestores quanto aos benefícios que um ambiente informacional cooperativo pode proporcionar aos parceiros de uma organização virtual.

Além dos autores já citados que se referem à necessidade de compartilhamento de recursos, inclusive informações, em uma organização virtual, outros autores também destacaram a importância de um ambiente informacional cooperativo, como Castells (1998), Gresham e Andrulis (2002), que trataram dos “silos departamentais”, vistos como “feudalismo” por Davenport (1998).

Para além do fato de o compartilhamento de informações ser percebido como importante fator de estímulo à participação em organizações virtuais, a importância conferida pelos gestores para esse item pode contribuir para alterar as estruturas de poder e controle, analisadas também por Martins (2004), Marini e Martins (2004), Gray et al (2003) e Bowersox (1998).

Destaque-se que, apesar de o item “redução de custos” ter ficado apenas em terceiro lugar, com 20,5%, ele apresentou o maior desvio-padrão (1,49), revelando que foi o fator percebido de forma mais heterogênea pelos gerentes-executivos, refletindo, assim, que o assunto encontra diversas acolhidas no seio da gestão pública.

Essa heterogeneidade permite afirmar que não acontece, de modo geral, a “cega” escolha de redução de custos referida por Wilson (2002) como estratégia muitas vezes preferida quando se trata de gerar mais “valor para o acionista”, pelo fato de aumentar, a curtíssimo prazo, o valor da “ação”, ainda que de forma muitas vezes não sustentável, podendo gerar resultados indesejados quando analisada em uma perspectiva de tempo mais abrangente.

Já o fator “aumento da produtividade”, com 21,2%, foi o que apresentou o segundo menor desvio-padrão (1,26), mostrando, assim, baixa variação da percepção de sua importância. Assim, os gestores consideram que o aumento da produtividade deve ser objeto de atenção gerencial, mas o mais importante é que ele esteja enquadrado em um escopo de melhoria dos produtos/serviços, e não como algo a ser buscado como um fim em si mesmo.

O fator “cumprimento de orientação geral do Governo”, que recebeu 22,7% dos pontos possíveis, apesar de ter ficado em último lugar como fator de estímulo à participação em organizações virtuais, apresentou desvio-padrão de 1,43, revelando que houve maior variação na percepção de sua importância.

Os gestores que o consideram relativamente mais importante encontram amparo em autores como Allen et al (2000) e Filos (2001), para os quais muitas vezes é

necessário usar abordagens coercitivas para arranjos colaborativos, embora os próprios autores assegurem que essa abordagem não deve ser a regra nem ser usada por muito tempo, sendo mais recomendável a adoção de sistema de recompensas orientado à integração (ALADWANI, 2002).

O fato é que, no setor público, o “comando central” usualmente lança mão do conceito de *enforcement* citado por Levitt (1980), que contempla os poderes disponíveis para observar e influenciar a implementação das políticas. Também Richards (2002) afirma que o Governo tem acesso a capacidades coercitivas, de várias formas, pelas quais pode ordenar e assegurar não apenas seu apelo à obediência, mas também a implementação de políticas.

De todo modo, o resultado demonstra maior preocupação dos gestores com as demandas da sociedade, que será impactada, em última instância, pelos produtos e pelos serviços gerados ou providos pelas organizações públicas e com os ganhos proporcionados por um ambiente informacional cooperativo, em lugar de concentrar a atenção apenas em custos, hierarquias e alocação de recursos.

A questão 17 registrou as percepções dos gerentes-executivos sobre a importância de fatores para o sucesso de uma organização virtual, tendo o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” sido apontado como o mais importante, com apenas 17,0% dos pontos possíveis, embora o desvio-padrão de 1,34 não indique maior convergência de opiniões.

O fato de os gestores colocarem a necessidade de definição e a adequada divulgação de estratégias e objetivos como o fator mais importante, à frente de aspectos formais, mostra uma visão gerencial que extrapola ritos e rituais. Antes de planos e controles, é preciso haver cuidadosa definição de estratégias e objetivos, e não se descuidar de sua adequada divulgação, ainda mais em se tratando de arranjos colaborativos, com várias organizações e diversos interesses em jogo.

Os gestores demonstram, assim, preocupação com o que Montgomery e Porter (1998) definem como “coerência interna”, ou seja, com o grau em que os planos e políticas de uma organização se fortalecem reciprocamente e podem ser simultaneamente realizados, o que somente pode ser alcançado se houver adequadas definição e divulgação de estratégias e objetivos, possibilitando a ocorrência do que Mandell (1990) chama de “comportamento mobilizador” (*mobilisation behaviour*).

Adequadas definição e divulgação de estratégias e objetivos serão fundamentais para o processo formal de planejamento, que, para Mintzberg (1998), é um meio de programar a execução de uma estratégia já criada, que, por sua vez, pretende manter a “adequação entre organização e ambiente” (MEIRELLES, 2005).

O segundo lugar em importância atribuído ao fator “confiança entre os parceiros”, com 18,8%, suscita algumas ponderações, inclusive com relação ao princípio constitucional da impessoalidade, que deve reger a administração pública. Poder-se-ia afirmar que, do ponto de vista legal, a confiança não poderia ser jamais a base

de arranjos colaborativos no setor público, pois não estaria ao alcance de um gestor público a discricionariedade de confiar ou não em outro gestor, visto que a relação seria sempre “impessoal”, regida por regras formalmente estabelecidas.

Não é o que pensam os gerentes-executivos, que conseguem enxergar a importância de estratégias, objetivos e confiança para além de formalismos e regras. Isso é corroborado pela ocupação da terceira colocação em importância do fator “compromisso com a parceria”, com 19,7%, e o menor desvio-padrão (1,22), bem à frente do fator “contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante”, com 23,2%, e colocado na última posição em importância, ainda que com o maior desvio-padrão (1,51), mostrando que, sobre o assunto, houve opiniões mais controvertidas.

É bastante recorrente na literatura a presença da confiança como importante fator na construção e na manutenção de arranjos colaborativos (AGRANOFF; McGUIRE, 2003; ALLEN, 2000; ALLEN; WILSON, 2003; CARBO, 2003; CASTELFRANCHI, 2002; CHEUNGA, 2003; GREENHALGH, 2001; KOTLARSKY; OSHRI, 2005; MERALI, 2002; RIEMPP, 1998). Porém, como resultado de uma avaliação subjetiva, a confiança é dinâmica e, assim, o estabelecimento de confiança entre organizações depende da crença que outras organizações têm, além das habilidades e recursos requeridos, da intenção e da boa-fé em fazer e em implementar acordos (MAYNE; WILEMAN; LEENW, 2003).

Assim, para Agranoff (1990), a existência de confiança no relacionamento não dispensaria as partes envolvidas do cumprimento das obrigações e das responsabilidades constantes nos acordos formais ou informais que conduziram à parceria.

A quarta colocação do fator “percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia”, com 21,3%, ainda que tenha obtido o segundo maior desvio-padrão (1,44), mostra que os gestores estão mais preocupados com estratégias, objetivos, confiança e compromisso do que com a contabilização de “retorno sobre o investimento” e com a proteção das fronteiras de seus feudos, o que vai ao encontro de uma gestão pública que prioriza resultados e não controles e poder.

De qualquer forma, é evidente que as organizações têm que perceber ganhos com a parceria, e é nessa percepção que está a origem dos arranjos colaborativos. Para Agranoff e McGuire (2003), uma boa medida do sucesso de uma parceria é a percepção pelos envolvidos de que a parceria lhes está proporcionando maior poder, e não menor, para alcançar tanto os objetivos coletivos como os particulares. Também Andrullis e Hirning (2002), Austin (2002), Cheunga (2003), Gregor (2000) e Kolekofski (2003) destacam com maior ênfase a necessidade de contínua avaliação das vantagens de se fazer parte da parceria e dos respectivos custos de participação, que incluem certa perda de autonomia.

Destaque-se o último lugar conferido ao fator “contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante”, considerando-se que um dos princípios que regem a administração é justamente o da legalidade, que prevê menor discricionariedade na ação do gestor público, que deve ser orientada por normas e regulamentos formais.

Lembrando que o que foi registrado foi a importância relativa entre os fatores, é evidente que arranjos colaborativos no setor público precisam de definições claras acerca dos papéis e das responsabilidades de cada organização participante (ANDRULIS; HIRNING, 2002; AUSTIN, 2002), e que esses papéis e responsabilidades são normalmente objeto de contratos formais (ARVIDSON, 2003).

A última colocação em importância relativa para o fator, entretanto, demonstra que o foco não deve estar nos controles, que são necessários mas que não podem passar a impressão de que os problemas no setor público se resumem a questões meramente técnicas e formais, sendo apenas necessário intensificar o uso de controles para aprimorar a gestão, quando, na verdade, muitos dos problemas são inerentemente políticos, afetados por valores sociais conflitivos e em mutação (MORGAN, 1990; PAINTER, 1995).

A questão 18 registrou as percepções dos gerentes-executivos sobre a importância de estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual. A estratégia considerada mais importante foi “implementar política de comunicações abertas e frequentes”, com 16,7% e um dos dois menores desvios-padrão (1,28) entre os cinco itens.

O primeiro lugar em importância atribuído à comunicação como forma de fomentar o compromisso dos parceiros encontra correspondência com o também primeiro lugar da questão 17, que inclui a divulgação da estratégia e dos objetivos como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual.

Se uma organização virtual está baseada no compartilhamento de recursos e objetivos, de fato a comunicação é objeto de atenção dos diversos autores já citados quanto à essência de uma organização virtual, no início da análise da questão 16. Adicionalmente, outros autores também destacaram a importância da comunicação, ressaltando-se aqueles que caracterizaram a comunicação como processo “alavancador”, ou *cornerstone* (COLMAN, 2005) ou, ainda, como o “fermento da convivência” (ALECIAN; FOUCHER, 2001).

Para os gestores, então, comunicar é mais importante que mensurar, ainda que a mensuração tenha ficado em segundo lugar em importância, com o item “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns”, com 19,5%. Registre-se, porém, a diferença entre os dois desvios-padrão (1,28 para o primeiro lugar e 1,56 para o

segundo), o que indica maiores diferenças de opinião entre os pontos atribuídos à mensuração do que entre os pontos atribuídos à comunicação.

A necessidade de mensuração está relacionada à percepção dos parceiros sobre ganhos e perdas com a parceria, que, como já citado, precisa ser objeto de contínua avaliação. Adicionalmente, pode-se citar os problemas relacionados à *accountability* gerados pelos novos arranjos interorganizacionais, comentados por Bemelmans-Videc (2003), devidos às relações muitas vezes “horizontais” entre as organizações envolvidas, afastando-se das relações hierárquicas implícitas no conceito tradicional de *accountability*.

Os três últimos itens receberam pontuação semelhante (21,1%, 21,4% e 21,4%). Assim, na questão 18, diferentemente do que ocorreu nas questões 16 e 17, não houve claramente “um último colocado em importância”, com a “mistura” dos temas provimento de recursos, relações interpessoais e treinamento e desenvolvimento.

Os itens que tratam dos temas “treinamento e desenvolvimento” e “provimento de recursos” são percebidos a partir de conjuntos mais homogêneos de opiniões (desvios-padrão de 1,28 e 1,29, respectivamente), com pequena vantagem em termos de grau de importância para o provimento de recursos. Já o item sobre relações interpessoais, que ficou em quarto lugar, diferencia-se do terceiro e do quinto lugares pelo maior desvio-padrão (1,53), indicando menor convergência de opiniões.

Associando-se essa menor convergência de opiniões sobre a importância das relações interpessoais com as respostas sobre a importância da confiança e do compromisso registradas na questão 17, pode-se afirmar que, para muitos gestores, as relações interpessoais são muito importantes. De fato, navegando analiticamente pelos dados, foi constatado que 34 gestores (21,8% do total de gestores) consideraram esse item como o mais importante contra 45 que o consideraram como o menos importante (28,8% do total de gestores).

Já a última questão (19) captou a percepção dos gerentes-executivos quanto à importância de estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público. O primeiro lugar em importância foi registrado para o item “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo”, que alcançou o percentual de 14,6% e um desvio-padrão de 1,26.

O maior percentual em termos de importância entre os quatro primeiros lugares das questões de nº 16 a 19, o fato de apresentar um dos dois menores desvios-padrão da questão em que está inserido e a distância percentual que o separa do segundo colocado (a maior entre todas as distâncias anotadas nos 20 itens das quatro questões) confirmam o primeiro lugar da estratégia em destaque.

Com isso, os gerentes-executivos expressam uma convicção de que a organização virtual no setor público aumentará suas chances de sucesso se, de fato, todos os parceiros se esforçarem para que os objetivos sejam alcançados. Dessa forma,

deverão ser evitados objetivos difusos, que não permitam ou que dificultem a individualização da contribuição de cada organização, e objetivos “personalizados”, que possibilitem às organizações desenvolverem e implementarem seus planos de ação à margem da parceria.

A importância conferida a esse item, combinada com a importância registrada para “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados”, primeiro lugar da questão 17, permite afirmar que os gestores entendem uma boa definição de objetivos como aquela que evita a prevalência de feudos e privilegia comportamentos cooperativos.

Objetivos compartilhados são tratados também por outros autores que não aqueles já citados quanto à essência de organizações virtuais. Entre eles – podem ser citados Segsworth (2003) e Schwartz (2003) –, objetivos compartilhados podem ser a “cola” que mantém a parceria e ajuda a assegurar a integração e a coordenação das atividades. Colman (2005), Agranoff e McGuire (2003), Andrulis (2002), Gregor (2000) e Wright (1990), entre outros, também destacaram a importância do estabelecimento de objetivos comuns.

O segundo lugar em importância conferido ao item “prover infra-estrutura tecnológica adequada”, com 19,1%, é coerente com o alto grau de discordância registrado na questão 11 da Parte II (62,2%), com relação à adequação da infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias. Afinal, se os objetivos a serem estabelecidos devem ser “alcançados por meio de trabalho cooperativo” e a percepção é de que a infra-estrutura não está adequada, então é importante prover a infra-estrutura tecnológica apropriada.

O item acerca da “harmonização de estruturas organizacionais e de políticas de pessoal” ocupou o terceiro lugar em importância, com 20,5%, registrando o maior desvio-padrão da questão (1,48). O alto desvio-padrão indica maior divergência de opiniões dos gerentes-executivos sobre a importância do item. Aprofundando o estudo sobre essa divergência, foi constatado que 31 gestores (19,9%) indicaram o item como o mais importante e 39 (25,0%) o registraram como o menos importante, confirmando que a opção por alterar estruturas e políticas de pessoal encontra diferentes acolhidas entre os gestores.

O quarto lugar conferido à importância da integração das “parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do ‘orçamento’ da organização virtual”, com 22,0%, ainda que com o segundo mais alto desvio-padrão da questão (1,38), o que significa divergências de percepção, reforça o primeiro lugar apontado pelos gestores, sugerindo que o foco para o sucesso de uma organização virtual no setor público não está nos controles, mesmo orçamentários, e sim no estímulo ao trabalho cooperativo.

Esse estímulo ao trabalho cooperativo refletiria mais abordagens do tipo *problem-solving*, citada por Boyle (2001) e Loegreid (2001), para os quais uma abordagem do

tipo pode contribuir para maior integração. Glendinning (2003), porém, discorda, e sustenta que uma das dificuldades no caminho dos arranjos colaborativos é justamente a separação dos orçamentos. Pode-se buscar uma rota de consenso levando o foco de volta para o planejamento, que, se bem estabelecido, pode fazer da execução orçamentária mero desdobramento contábil da ação gerencial (TRISTÃO, 1978; SILVA, 1964).

O último lugar em importância foi conferido ao item que trata da implementação de “sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas”, que obteve o maior percentual (23,9%) entre todos os 20 itens das questões de nº 16 a 19, e um dos quatro menores desvios-padrão (1,26). As práticas cooperativas, assim, na opinião dos gestores, devem ser estimuladas pelo trabalho a ser desenvolvido para alcançar objetivos comuns, e não por meio de sistemas de auditoria.

Não que tais sistemas não sejam importantes, pois autores como Aladwani (2003), Boston (1995), Calmon e Gusso (2003), Hunt (1995), Jannuzzi (2005), Morrison e Wilson (2005), Morgan (1990) e Stauffer (2003) destacam a importância desses sistemas. Mas é importante que tais sistemas contenham elementos que ajudem a desenvolver um tipo de senso de responsabilidade coletiva em relação ao trabalho, como os gestores consideram que pode acontecer com o estabelecimento de objetivos comuns, levando a uma congruência entre estratégia, objetivos, planos e avaliação.

4.3 HIPÓTESES X RESULTADOS

De acordo com a tabela 6, o conjunto de gestores pesquisados registrou discordância de 52,8% quanto à ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais, o que permitiria VALIDAR a hipótese geral. Cumpre registrar que a amostra para a pesquisa de campo foi calculada levando-se em conta margem de erro de 5,5% e nível de confiança de 95%. Assim, formalmente, os dados coletados apenas permitiriam afirmar que há 95% de chances de o percentual “real” de discordância estar situado entre 47,3% e 58,3%. A decisão de considerar a hipótese válida encontrou amparo no fato de que, das dez respostas, sete ficaram dentro da margem de erro:

De acordo com os gestores consultados, a realidade do planejamento governamental apresenta baixo índice de incidência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais. Considera-se “baixo índice” a ocorrência de mais de 50% de respostas em que os gestores discordam, total ou parcialmente, da ocorrência dos fatores, correspondendo à Parte II do questionário – APÊNDICE A. (Hipótese geral)

O índice de discordância superior a 50% quanto à ocorrência dos fatores mostra que há, ainda, longo caminho a percorrer no aperfeiçoamento do processo de coordenação interorganizacional no setor público, o que será discutido após a verificação das hipóteses específicas.

A primeira hipótese específica NÃO foi validada, apesar de apenas dois dos 18 estratos terem registrado percentual de discordância inferior a 50%: gestores na faixa etária de 51 a 60 anos (46,4% de discordância) e gestores com mais de 30 anos de serviço público (46,4% de discordância).

Cabe ressaltar que, pelas características dos dois estratos citados, há coincidência de personagens, o que pode inclusive ser percebido pela semelhança nos índices de discordância. Em todos os outros 16 estratos foram verificados índices de discordância superiores a 50%, o que mostra que gestores mais “experientes” percebem de forma diferente dos demais a ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais.

A segunda hipótese específica, apurada pela questão 16, foi VALIDADA, tendo o fator por ela representado recebido apenas 16,0% dos valores possíveis contra 19,6%, 20,5%, 21,2% e 22,7% dos demais:

Os gestores consideram o fator “melhoria da qualidade dos produtos/serviços” como o fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais. (Segunda hipótese específica)

Também foi VALIDADA a terceira hipótese específica, cujo fator ocupou a primeira posição em importância, com apenas 17,0% dos valores possíveis, contra 18,8%, 19,7%, 21,3% e 23,2%:

Os gestores consideram o fator “estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados” como o fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual. (Terceira hipótese específica)

Já a quarta hipótese específica NÃO foi validada. A estratégia por ela representada ocupou a segunda posição em importância, com 19,5% dos valores possíveis contra 16,78% daquela considerada a estratégia mais importante, e 21,1%, 21,4% e 21,4% para as demais:

Os gestores consideram a estratégia “implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns” como a estratégia mais importante para aumentar o nível de comprometimento entre organizações envolvidas em uma organização virtual.

(Quarta hipótese específica)

A quinta hipótese específica foi VALIDADA. Sua estratégia registrou apenas 14,6% dos valores possíveis, contra 19,1%, 20,5%, 22,0% e 23,9% das demais:

Os gestores consideram a estratégia “estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo” como a estratégia mais importante para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público. (Quinta hipótese específica)

5 CONCLUSÕES, RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

5.1 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

“Estruturas subdesenvolvidas não se desenvolvem; elas precisam ser substituídas por outras estruturas que possam se desenvolver.”

(Celso Furtado, 1920-2004)

O processo de planejamento governamental, desde sua formulação até a sua implementação e avaliação, ocorre em meio a uma rede de relacionamentos interorganizacionais, que envolve organizações públicas, organizações representativas de segmentos da sociedade, organizações não-governamentais e empresas privadas, o que provoca impactos na gestão em função de fatores culturais, sociais e tecnológicos.

Para incrementar a efetividade desse processo de gestão, é preciso fazer uso de estratégias que aumentem a capacidade do Governo de fazer face às demandas da sociedade, sem onerá-la com mais impostos. Uma possibilidade seria a aplicação no setor público do conceito de organizações virtuais, já utilizado no setor privado.

De fato, os novos arranjos colaborativos que estão surgindo trazem implicações para o próprio conceito de organização, que, se é mantido em sua essência, como um fenômeno que ocorre quando o trabalho de diversas pessoas precisa ser coordenado para atingir determinados objetivos muda radicalmente em sua forma, uma vez que há profundas modificações nas idéias sobre fronteiras organizacionais, propriedade de recursos e processo decisório.

Nesse sentido, as organizações virtuais continuam representando a estruturação do trabalho em algum tipo de rede, mas, diferentemente do que ocorre nas organizações tradicionais, as novas organizações operam necessariamente a partir do compartilhamento de recursos e de objetivos de organizações formalmente independentes, o que requer lidar com diferentes impressões sobre autonomia, poder e controle, frutos de diferentes culturas organizacionais.

Além das percepções já comentadas a partir da verificação das hipóteses, outras percepções dos gestores merecem destaque:

- a) para gestores de todos os perfis analisados, os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos não estimulam práticas colaborativas, por não considerarem resultados além das fronteiras de cada organização;
- b) gestores de todos os perfis, especialmente os mais jovens, consideram que a infra-estrutura tecnológica é inadequada para a implementação de práticas cooperativas de trabalho;
- c) à exceção dos gestores mais “experientes”, os demais gestores, em

Planejamento governamental e coordenação interorganizacional – um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?

especial, novamente, os mais jovens, discordam quanto ao fato de haver compartilhamento de recursos humanos, tecnológicos e informacionais;

- d) gestores mais “experientes” concordam quanto à ocorrência dos fatores que impactam positivamente a coordenação interorganizacional em organizações virtuais na razão de sete concordâncias para três discordâncias, exatamente a relação oposta (três para sete) encontrada entre os gestores mais jovens;
- e) para gestores de todos os perfis analisados, os servidores públicos detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares;
- f) os gestores consideram o compartilhamento de informações como o segundo fator mais importante para estimular a participação em organizações virtuais, à frente de redução de custos, aumento de produtividade e cumprimento de orientações do Governo;
- g) os gestores consideram a confiança como o segundo fator mais importante para o sucesso de uma organização virtual, mais fundamental do que contratos formais em que se detalham responsabilidades e em que se especificam sanções, quesito que obteve o último lugar em importância;
- h) a implantação de sistemas de auditoria foi considerada como a menos importante das estratégias para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.

Nesse ponto, pode-se afirmar que a segunda questão de pesquisa, descrita a seguir, também foi respondida: “2. Qual a percepção de gestores envolvidos no planejamento governamental, com foco no Poder Executivo Federal, quanto a fatores e estratégias identificados na literatura e que impactam o processo de coordenação interorganizacional em organizações virtuais?”.

Finalmente, a partir da análise dos resultados da pesquisa de campo, do relacionamento com os estudos efetuados para compor o referencial teórico e da verificação das hipóteses, podem ser apresentadas algumas conclusões e recomendações, organizadas por tema objeto do referencial teórico:

a. Planejamento governamental

- i. é crescente a participação de grupos de interesse na formulação e na implementação de políticas públicas, e isso requer do Governo maior capacidade de atuar em redes e de interagir com mais atores;
- ii. as reformas empreendidas no aparato estatal a partir do último quarto do século XX foram motivadas por questões econômicas e fiscais, com base em um discurso político capaz de conseguir apoio da opinião pública e de fragilizar as resistências às mudanças pretendidas para o setor público;

- iii. no caso do Brasil, apesar de uma roupagem moderna, muitas das reformas “inovadoras” já tinham sido objeto de tentativa de implantação em 1967 (Decreto-Lei nº 200);
- iv. a nova gestão em redes pressupõe não apenas o compartilhamento de recursos, mas de decisões, isto é, de poder; é nesse ponto que reside um dos maiores obstáculos à idéia de organizações virtuais no setor público;
- v. é preciso avançar do orçamento-programa para uma visão do programa como efetiva organização virtual, que integre efetivamente as organizações parceiras, não atuando apenas como uma unidade de gestão “paralela” à estrutura hierárquica existente;
- vi. práticas gerenciais do setor privado não devem ser indistintamente aplicadas ao setor público, ainda que seja forte a tentação de se fazer uso delas, notadamente para justificar reformas muitas vezes fundadas em outras razões que não o aprimoramento da gestão pública;
- vii. é preciso considerar os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas como componentes do processo de gestão e perseguir maior envolvimento dos diversos atores nos três momentos, os quais apresentam fronteiras cada vez menos nítidas;
- viii. mais do que de controles, os gestores públicos precisam de recursos para cumprirem suas obrigações;
- ix. é necessário aprimorar ainda mais os sistemas normativos, especialmente quanto às sistemáticas de avaliação, para que sejam incluídos estímulos concretos à cooperação.

b. Trabalho em rede

- i. arranjos colaborativos invariavelmente entram em choque com a hierarquia burocrática reinante nas organizações, sendo necessário mais que discursos para romper a inércia organizacional – é preciso criar condições de interdependência entre as organizações para o atingimento de objetivos comuns;
- ii. o mais importante sinalizador de um arranjo colaborativo bem-sucedido é uma efetiva gestão cooperativa da informação; assim, é preciso harmonizar conceitos não apenas em sistemas, mas no dia-a-dia das organizações;
- iii. para além da gestão conjunta dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas, organizações virtuais têm que dedicar recursos para fazer análises prospectivas, para (re)definir estratégias e objetivos;
- iv. é preciso dar mais atenção à política de comunicação, concebendo-a de forma que os envolvidos se sintam, de fato, ouvidos e valorizados,

isto é, que as críticas e as sugestões encontrem mais que apenas um respeitoso espaço para ecoarem.

c. Gestão cooperativa da informação

i. as normas das organizações influenciam o processo de compartilhamento e, assim, políticas restritivas de acesso à informação devem ser revistas quando não importarem questões legais ou de segurança;

ii. é preciso mudar o foco da infra-estrutura tecnológica para o ambiente cognitivo e para a rede de relações humanas presentes em uma organização virtual.

d. Fronteiras organizacionais

i. apesar da dificuldade antevista, é necessário mudar a noção de estruturas “permanentes” e fomentar a idéia de que o trabalho pode ser realizado por organizações virtuais, nas quais as pessoas trabalhem sem considerar fronteiras organizacionais e existam, de fato, como já mencionado, processo decisório compartilhado e gestão compartilhada dos recursos.

e. Cultura organizacional

i. organizações virtuais requerem diferentes formas de pensar e de agir, diferentes molduras referenciais de comportamento; assim, é necessário desenvolver uma cultura supra-organizacional na qual a postura de aceitação de riscos seja considerada algo positivo, e a postura de não-exposição a riscos seja desestimulada, assim como práticas de cooperação, de compartilhamento e de aprendizado contínuo sejam estimuladas;

ii. mais do que apenas estarem conscientes da estratégia, os participantes de uma organização virtual devem contribuir com os planos que vão materializá-la, e a eles deve ser dado o poder de implementá-la;

iii. apesar das dificuldades antevistas, é necessário encontrar formas de alterar o quadro de falta de autonomia dos gestores, para lidar com aspectos como remuneração, estruturas, jornada de trabalho e sistemas de avaliação e recompensa.

f. Poder e controle

i. como já mencionado, os gestores não precisam de mais controles ou de demonstrações de exercício do poder; se o discurso é em direção a uma gestão pública por resultados e baseada em contratos, os gestores precisam de maior “segurança jurídica” em seus contratos, representada por maior estabilidade no fluxo de recursos de toda ordem.

g. Confiança

i. apesar de importante em uma organização virtual, relações de

confiança não dispensam a necessidade de acordos formais; estes, porém, deveriam servir mais para documentar as responsabilidades e as possibilidades de contribuição de cada um dos parceiros, a partir de suas competências específicas, do que para prever sanções, pois a maior motivação para a parceria deve ser o atingimento de objetivos comuns, e não o temor das penalidades.

h. Sistemas interorganizacionais

i. assim como na gestão cooperativa da informação, o maior desafio não está ligado a aspectos tecnológicos, mas a aspectos organizacionais e sociais, pois a implementação de novos sistemas interorganizacionais apenas será bem-sucedida se as organizações envolvidas estiverem dispostas a se reestruturar, e não apenas a sobrepor os novos sistemas às antigas estruturas organizacionais.

De concreto, e a despeito de a retórica oficial enfatizar a colaboração e a parceria entre as organizações públicas, é fato que persistem fortes tradições de independência, que reforçam a fragmentação da ação governamental. Apesar das recentes tentativas de aperfeiçoamento do modelo de planejamento, persistem superposições e incompatibilidades entre o modelo de gestão por programas e a estrutura hierárquica formal, o que gera conflitos de competência e dificulta a otimização do processo decisório.

Assim, apesar de ser expressão comum de documentos e de discussões relativos ao planejamento governamental, a coordenação é dificultada pelo caráter insular da administração pública, arquipélago de siglas e territórios demarcados. É preciso passar da visão de arquipélago para a visão de continente, por meio da qual o cidadão tenha acesso aos serviços sem precisar conhecer estruturas e fronteiras organizacionais.

Porém, conforme o conceito adotado no PPA, encarar um programa como uma organização virtual implica mais que apenas a alocação formal de recursos a contas contábeis. É preciso submeter os processos decisório, de monitoramento e de prestação de contas a um comando único em uma nova organização (virtual), criada, mantida e desenvolvida com a participação e o comprometimento das organizações parceiras, que a percebem não como estorvo administrativo ou mais um aparelho de controle, mas como forma de conseguirem alcançar objetivos comuns que nenhuma delas estaria em condições de alcançar sozinha, dentro de determinados padrões de qualidade, custo e tempo.

A colaboração, então, deve começar pelo entendimento das necessidades da sociedade de forma holística e, para isso, a gestão cooperativa da informação pode contribuir para mitigar disputas por poder e territórios. Significa, então, que os gestores públicos precisam interagir com um ambiente informacional cooperativo, no qual a informação requerida estaria disponível independentemente da estrutura hierárquica

e de eventuais diferenças tecnológicas dos sistemas que fornecem a informação.

Por fim, cabe enfatizar que tais arranjos colaborativos não são apenas uma tendência, um “novo rótulo para velhas práticas” ou novo modismo – representam desafios concretos que o Governo precisa vencer para tornar realidade, em uma dimensão menor, o discurso favorito da dita “nova gestão pública”: fazer mais com menos e, em uma dimensão maior, fazer valer a razão de ser dos governos: promover o bem-estar social e a igualdade de oportunidades.

No tópico a seguir são apresentadas sugestões de estudos futuros que complementem ou explorem, com outro enfoque, as questões aqui comentadas.

5.2 SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

“Em uma partida de xadrez, cada novo lance ilumina com uma luz nova o passado da partida e reorganiza seus futuros possíveis.”

(Pierre Lévy)

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, diversas outras questões foram identificadas, ainda que não se constituíssem objeto de estudos específicos no escopo deste trabalho. O registro dessas questões ou sugestões de pesquisa pretende subsidiar outros pesquisadores interessados nos assuntos aqui tratados, possibilitando que novos trabalhos venham a ser desenvolvidos, contribuindo para o aprimoramento do processo de planejamento governamental e resultando, como consequência, em maior efetividade das ações de Governo.

As sugestões foram agrupadas apenas por afinidade temática, não tendo sido atribuído a elas nenhum valor de importância ou de precedência:

- a) a teoria das organizações aplicada (ou repensada?) em organizações virtuais;
- b) sistemas de avaliação de *performance* para organizações virtuais;
- c) relacionamentos interorganizacionais e intergovernamentais no setor público – aspectos funcionais e normativos;
- d) estudos de casos de parcerias bem-sucedidas e malsucedidas no setor público – causas do sucesso ou do fracasso;
- e) relação entre resultados da gestão dos programas e (des)continuidade administrativa;
- f) competências organizacionais e individuais necessárias em relacionamentos interorganizacionais;
- g) comunicação em redes interorganizacionais;
- h) desenvolvimento e gestão de confiança em redes interorganizacionais.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação

Departamento de Ciência da Informação e Documentação

Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação

PARTE I – PERFIL DO RESPONDENTE

1 - Sexo

Feminino

Masculino

2 - Faixa Etária

até 30 anos

de 31 a 40 anos

de 41 a 50 anos

de 51 a 60 anos

mais de 60 anos

3 - Escolaridade / titulação acadêmica (por favor, informe a opção que representa ou que mais se aproxima do seu grau de escolaridade / titulação acadêmica)

ensino fundamental ou equivalente

ensino médio ou equivalente

graduado

especialista

mestre

doutor

4 - Vínculo com o serviço público

Ocupante de cargo efetivo de órgão do poder executivo federal

Ocupante de cargo efetivo de outros órgãos públicos (inclusive de outros poderes – legislativo ou judiciário – e/ou de outras esferas de governo – estadual ou municipal)

Ocupante de cargo em comissão, ou seja, sem vínculo permanente com a administração pública federal, estadual ou municipal

5 - Tempo de serviço público (por favor, considere uma estimativa do tempo total em que ocupou cargo ou função pública na União, Estado ou Município, em qualquer poder)

- () até cinco anos
- () de seis a dez anos
- () de 11 a 20 anos
- () de 21 a 30 anos
- () mais de 30 anos

PARTE II – ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E SERVIDORES PÚBLICOS (O TERMO “SERVIDORES PÚBLICOS” COMPREENDE OCUPANTES DE CARGOS EFETIVOS E OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO)

Por favor, expresse o seu grau de concordância/discordância com as afirmações apresentadas.

6 - Os processos de avaliação das organizações públicas consideram o envolvimento e o compromisso com outras organizações e com os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados da própria organização.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

7 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as decisões são tomadas de forma compartilhada.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

8 - No desenvolvimento de ações que envolvem mais de uma organização, as organizações públicas compartilham recursos humanos, tecnológicos e informacionais.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

9 - Os conceitos e termos utilizados no processo de planejamento governamental têm os mesmos significados e aplicações para as organizações envolvidas.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo

- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

10 - As organizações públicas detêm suficiente conhecimento técnico para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

11 - As organizações públicas possuem uma adequada infra-estrutura tecnológica para a implementação de práticas cooperativas de trabalho por meio de parcerias.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

12 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. detêm conhecimentos e habilidades para trabalhar em equipes interorganizacionais e multidisciplinares.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

13 - Os processos de avaliação de desempenho dos servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. levam em conta os resultados coletivos do governo, e não apenas os resultados de suas próprias organizações.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

14 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem os objetivos do governo para a área de atuação de suas organizações e não apenas os objetivos de suas próprias organizações.

- () discordo totalmente

- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

15 - Os servidores públicos envolvidos na execução do programa gerenciado por V.Sa. conhecem o trabalho correlacionado desenvolvido em outras organizações e que pode ter impacto em suas áreas de atuação, e não apenas o que está sendo feito em suas próprias organizações.

- () discordo totalmente
- () discordo mais do que concordo
- () concordo mais do que discordo
- () concordo totalmente

PARTE III – FATORES E ESTRATÉGIAS

Por favor, em cada questão classifique as opções apresentadas utilizando uma escala de 1 a 5, a partir do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

16 - Classifique os seguintes fatores que poderiam estimular a participação de uma organização pública em uma organização virtual.

Por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

- () Redução de custos
- () Compartilhamento de informações
- () Melhoria da qualidade dos produtos/serviços
- () Cumprimento de orientação geral do governo
- () Aumento da produtividade

17 - Classifique os seguintes fatores segundo o grau de importância para o sucesso de uma organização virtual no setor público.

Por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

- () Confiança entre os parceiros
- () Contratos interorganizacionais formais detalhando as responsabilidades de cada participante
- () Compromisso com a parceria
- () Percepção dos parceiros de que os benefícios superam os custos e a relativa perda de autonomia
- () Estratégia e objetivos bem definidos e adequadamente divulgados

18 - Classifique as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar o nível de comprometimento das organizações envolvidas em uma organização virtual no setor público.

Por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

- () Implementar sistemas que permitam a efetiva mensuração da contribuição de cada um dos parceiros na busca dos objetivos comuns
- () Desenvolver as relações interpessoais
- () Implementar política de comunicações abertas e freqüentes
- () Prover recursos segundo critérios objetivos com base no desempenho de cada um dos parceiros
- () Prover oportunidades de treinamento e de desenvolvimento profissional de forma equilibrada para todos os parceiros

19 - Classifique, segundo o grau de importância, as seguintes estratégias que poderiam ser desenvolvidas para aumentar as chances de sucesso de uma organização virtual no setor público.

Por favor, utilize uma escala de 1 a 5, a partir do “mais importante” (1) para o “menos importante” (5).

- () Harmonizar estruturas organizacionais e políticas de pessoal
- () Implementar sistemas de auditoria e de avaliação de desempenho organizacional que estimulem práticas cooperativas
- () Estabelecer objetivos comuns a serem alcançados apenas por meio de trabalho cooperativo
- () Prover infra-estrutura tecnológica adequada
- () Integrar as parcelas dos orçamentos das organizações envolvidas de modo a permitir uma gestão compartilhada do “orçamento” da organização virtual

ANEXO A – MENSAGEM ENVIADA PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SOBRE A PESQUISA

-----Mensagem original-----

De: Informativo PPA [mailto:infoppa@planejamento.gov.br]

Enviada em: quinta-feira, 8 de setembro de 2005 20:24

Assunto: PESQUISA "Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional"

Prioridade: Alta

Senhor (a) Gerente Executivo,

No âmbito de suas competências de desenvolver estudos e projetos que contribuam para a melhoria da gestão do Plano Plurianual (PPA 2004-2007) com vistas ao alcance de resultados, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) está apoiando a realização de pesquisa sobre cooperação intergovernamental no Governo Federal.

Essa pesquisa, de natureza acadêmica, integra a tese de Doutorado "*Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional - um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?*" em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília-UNB. Seus resultados fornecerão elementos para aperfeiçoamento da gestão dos programas do Plano Plurianual.

Nesse sentido, contamos com a colaboração de V.Sa em responder ao questionário. As respostas estão resguardadas por sigilo bem como a anonimidade de quem o responde.

SUA PARTICIPAÇÃO É MUITO IMPORTANTE!
SUA OPINIÃO SERÁ SOMADA A DOS DE MAIS QUESTIONÁRIOS RECEBIDOS. INFORMAMOS QUE O TEMPO NECESSÁRIO PARA RESPONDER O QUESTIONÁRIO É ESTIMADO ENTRE **5 e 10** MINUTOS.

PEDIMOS QUE RESPONDA ESTE QUESTIONÁRIO NO PRAZO MÁXIMO DE **15 DIAS**, CONTADOS A PARTIR DO SEU RECEBIMENTO.

CLIQUE AQUI PARA IR AO QUESTIONÁRIO <<http://privilege.sserver.com.br/aeudf/henrique/>>

Cordialmente,

Gerência do Projeto Monitoramento dos Programas do PPA

Departamento de Planejamento de Programas Econômicos e Especiais

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP)

ANEXO B – PÁGINA DO SIGPLAN COM AVISO SOBRE A PESQUISA

The screenshot displays the SIGPlan website interface. At the top left is the SIGPlan logo with the tagline 'sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento'. To the right, there is a banner for 'Plano Brasil de Todos PPA 2004-2007'. Below the logo, there are navigation links: '| INÍCIO | AJUDA/FAQ | FALE CONOSCO |'. A login section includes input fields for a user ID and password, with buttons for 'entrar' and 'Esqueceu sua senha?'. The date 'Brasília, 08/09/2005' is shown in the top right.

The main content area is divided into several sections:

- SIGPlan**: Includes links for 'Fichas de Cadastro' and 'Arquivos para download'.
- Revisão do PPA 2004-2007**: A section for the 2004-2007 PPA review.
- EXERCÍCIO 2005**: A list of documents including 'Texto do Projeto de Lei', 'Anexo I - Programas de Governo', 'Anexo II - Órgãos Responsáveis por Programas', and 'Anexo III - Programas Sociais'.
- EXERCÍCIO 2004**: A link for 'Lei de Revisão Anual'.
- Fórum Sigplan**: A section for user discussions, with a note: 'Veja o que está sendo discutido pelos usuários do SIGPlan'.
- Central de Atendimento**: Contact information: '(61) 3429-4800' and 'ca.sigplan@planejamento.gov.br'.
- Avisos**: A list of notices, including:
 - PESQUISA ACADÊMICA - Organizações Virtuais e o Planejamento Governamental (NOVO)**: A notice about a research project on interorganizational cooperation in the federal government, titled 'Planejamento Governamental e Coordenação Interorganizacional - um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?'. It mentions that the objective is to collect elements for the improvement of PPA management and that the research is in the form of a questionnaire being sent to PPA managers. A link is provided to access the questionnaire.
 - PORTARIA MP nº 198 - Periodicidade para Registro de Informações no SIGPlan**: A notice about the implementation of improvements in the PPA monitoring process and consolidating activities from the Office of Work - Monitoring of the
- PPA**: A summary of PPA indicators:
 - Indicador**: Número de Trabalhadores Libertados
 - Unidade de Medida**: Unidade
 - Índice Apurado**: 2.537,000
 - Índice ao Final do PPA**: 5.000,000
 - Programa**: Erradicação do Trabalho Escravo
 - Gerente**: Ruth Beatriz de Vasconcelos Vilela
 - Monitor**: João Carlos Gonçalves Barreto

REFERÊNCIAS

- AGRANOFF, R. ; McGUIRE, M. *Collaborative public management : new strategies for local governments*. Washington : Georgetown University Press, 2003. 219 p.
- ALADWANI, A. M. An empirical examination of the role of social integration in system development projects. *Information Systems Journal*, v. 12 , n. 4, p. 339-353, oct. 2002.
- ALBERTIN, A. L. *Administração de informática : funções e fatores críticos de sucesso*. São Paulo : Atlas, 1999.
- ALECIAN, S. ; FOUCHER, D. *Guia de gerenciamento no setor público*. Tradução de Márcia Cavalcanti. Rio de Janeiro : Revan ; Brasília : ENAP, 2001. 390 p.
- ALLEN, D. K. et al. Trust, power and inter-organizational information systems : the case of the electronic trading community translease. *European Journal of Information Systems*, v. 10, n. 1, p. 21-41, 2000.
- ALLEN, D. ; WILSON, T. Vertical trust / mistrust during information strategy formation. *International Journal of Information Management*, v. 23, n.3, p. 223-237, jun. 2003.
- ALTHEIDE, D. L. ; JOHNSON, J. M. Criteria for assessing interpretative validity in qualitative research. In: DENZIN, N. K. ; LINCOLN, Y. S. (Ed.) *Strategies of qualitative inquiry*. London : Sage, 2003. p. 283-312
- ANDRULIS, J. ; HIRNING, K. *Collaborative government services : building the future*. New York : Institute for Business Value, 2002.
- ARCIERI, F. et al. Coherence maintenance in cooperative information systems : the access key warehouse approach. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v. 11, n.3 / 4, sept. / dec. , 2002.
- ARVIDSON, G. Collaboration by contract e pooling resources : the implications for evaluation. In: GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003.
- AUSTIN, J. E. *Meeting the collaboration challenge workbook*. New York : Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management ; Dorchester : James E. Austin, 2002.
- BAKER, D. et al. Awareness provisioning in collaboration management. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v. 11, n. 3 / 4 , sept. / dec. 2002.
- BEMELMANS-VIDEC, M. L. Auditing e evaluating collaborative government : the role of supreme audit institutions. In: GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003.

- BIO, S. R. *Sistemas de informação : uma visão gerencial*. São Paulo : Atlas, 1996.
- BOSTON, J. Lessons from the antipodes. In: O'TOOLE, B. J. ; JORDAN, G. (Ed.). *Next steps : improving management government*. Hants : Ipswich Book, 1995. p. 161-177.
- BOWER, J. L. The Velcro organization. *Harvard Business Review*, p. 6-7, fev. 2005.
- BOWERSOX, D. J. Os benefícios estratégicos das alianças logísticas. In: ESTRATÉGIA : a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro : Campus, 1998. p. 331-346.
- BOYLE, R. A partnership approach to change : the civil service reform programme in the Republic of Ireland. In: NOLAN, B. C. (Ed.). *Public sector reform : an international perspective*. Hampshire : Palgrave, 2001. p. 49-65.
- BRADNER, E. *Computer mediated communication among teams : what are teams and how are they virtual? From UseNet to CoWebs : interacting with social information spaces*. London : Springer-Verlag, 2003. 262 p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988 : atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998*. 21. ed. São Paulo : Saraiva, 1999.
- BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Relatório de pesquisa*. Brasília, 2000.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Governo vai intensificar execução de programas*. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/noticias_2005/051017_governo_intensifica.htm. Acesso em: 20 out. 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *PPA tem novo modelo de gestão (08/10/2004)*. Disponível em: <http://www.planobrasil.gov.br>. Acesso em: 4 maio 2005.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília : 2002. 86 p.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Manual de elaboração do plano gerencial dos programas do PPA 2004-2007*. Brasília, 2004.
- BURNET, G. Information exchange in virtual communities : a typology. *Information Research*, v. 5, n. 4, 2000. Disponível em: < <http://informationr.net/ir/5-4/paper82.html>>. Acesso em: nov. 2003.

CAMARINHA-MATOS, L. M. ; AFSARMANESH, H. ; RABELO, R. Supporting agility in virtual enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2., 2000, Florianópolis. *Anais*. Massachusetts : Kluwer Academic, 2001. p. 89-104.

CALMON, K. M. N. ; GUSSO, D. A. A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. In: OFICINA DE TRABALHO DO PROJETO FORTALECIMENTO DA FUNÇÃO AVALIAÇÃO NA AMÉRICA LATINA, 2003, Santiago. Santiago, 2003.

CAMPOS, R. *A lanterna na popa...* Rio de Janeiro : Topbooks, 1994. 2 v.

CARBO, J. ; MOLINA, J. M. ; DAVILA, J. Trust management through fuzzy reputation. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v. 12, n.1, p. 135-155, mar. 2003.

CASTELFRANCHI, C. The social nature of information and the role of trust. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v. 11, n.3/4, p. 211-241, sept. / dec. 2002.

CASTELLANI, S. et al. E-Alliance : a negotiation infrastructure for virtual alliances. *Group Decision and Negotiation Journal*, v. 12, p. 127-141, mar. 2003.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venâncio Majer. São Paulo : Paz e Terra, 1999. 506 p.

CASTELLS, M. Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINARIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. *Anais...* São Paulo : Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, 1998. 16 p.

CHEUNGA, S. Behavioral aspects in construction partnering. *International Journal of Project Management*, v. 21, p. 333-343, 2003.

CHOO, C. W. *Information management for the intelligent organization* : roles and implications for the information professions. New Jersey : ASIS, 1998.

COLMAN, R. *Ottawa's change agent*. Disponível em: < <http://www.bettermanagement.com> > . Acesso em : 21 mar. 2005.

DALEY, D. M. ; VASU, M. L. Supervisory perceptions of the impact of public sector personnel practices on the achievement of múltiple goals : putting the strategic into human resource management. *The American Review of Public Administration*, v. 35, n. 2, p. 157-167, jun. 2005.

DAVENPORT, T. H. *Ecologia da informação*. Tradução de Bernadette Siqueira Abrão. São Paulo : Futura, 1998. 316 p.

DEVINE, M. ; FILOS, E. Virtual teams and the organisational grapevine. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2000.

DUNSIRE, A. Implementation theory and bureaucracy. In: YOUNIS, T. (Ed.). *Implementation in Public Policy*. Hants : Dartmouth, 1990. p. 15-30.

EIN-DOR, P. ; SEGEV, E. *Administração de sistemas de informação*. Tradução de Marina Cunha Brenner. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

FILOS, E. ; BANAHAN, E. Will the organisation disappear? The challenges of the new economy and future perspectives. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2000.

FINANÇAS públicas : VII prêmio tesouro nacional : 2002 : coletânea de monografias. Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 2003. 682 p.

GLENDINNING, C. Breaking down barriers : integrating health and care services for older people in England. *Health Policy*, v. 65, n. 2, p. 139-151, aug. 2003.

GORANSON, H. T. Infrastructure for the advanced virtual enterprise : a report using a brazilian-based example. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANISATIONS, 2, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2000.

GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003. 251 p.

GREENHALGH, L. *Managing strategic relationships : the key to business success*. New York : Free Press, 2001. 313 p.

GREGOR, S. ; JOHNSTON, R. B. Developing an understanding of interorganizational systems : arguments for multi-level analysis and structuration theory. In: PROCEEDINGS OF EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 8, 2000, Viena. *Proceedings ...* Viena, 2000.

GRESHAM, M. T. ; ANDRULIS, J. *Optimization of information to improve decision making in government : the information value chain way*. New York : Institute for Business Value, 2002.

HUNT, M. The employment service as an agency : the first three years. In: O'TOOLE, B. J. ; JORDAN, G. (Ed.). *Next steps : improving management in government*. Hants : Ipswich Book, 1995. p. 74-85.

INKPEN, A. C. ; ROSS, J. Why do some strategic alliances persist beyond their usefull life? *California Management Review*, v. 44, n. 1, p. 132-148, fall 2001.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *RSP*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr. / jun. 2005.

JOIA, L. A. Inteligência também se constrói. *HSM Management Update*, n. 18, mar. 2005.

KAPLAN, R. S. ; NORTON, D. P. Ligando a estratégia ao planejamento e orçamento. In: BALANCED scorecard collaborative. Disponível em: < <http://www.symnetics.com.br/news/detalhe.asp?id=26>>. Acesso em: 01 jul. 2005.

KINCHELOE, J. L. ; MCLAREN, P. L. Rethinking critical theory and qualitative research. In: DENZIN, N. K. ; LINCOLN, Y. S. (Ed.). *Strategies of qualitative inquiry*. London : Sage, 2003.

KOLEKOFSKI, K. E. ; HEMINGER, A. R. Beliefs and attitudes affecting intentions to share information in an organizational setting. *Information & Management*, v. 40, n. 6, p. 521-532, jul. 2003.

KOTLARSKY, J.; OSHRI, I. Social ties, knowledge sharing and successful collaboration in globally distributed system development projects. *European Journal of Information Systems*, v. 14, p.37-48,2005.

KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. Tradução de Beatriz Vianna Boeira, Nelson Boeira. São Paulo : Editora Perspectiva, 1982.

LAGACE, M. How to put meaning back into leading. *HBS Working Knowledge*, jan. 2005. Disponível em: < <http://www.bettermanagement.com/>>. Acesso em: 18 maio 2005.

LEE, H. L. The triple-A supply chain. *Harvard Business Review*, oct. 2004.

LEVITT, R. *Implementing public policy*. London : Croom Helm, 1980. 213 p.

LOEGREID, P. Administrative reforms in Scandinavia – testing the cooperative model. In: NOLAN, B. C. *Public sector reform : an international perspective*. Hampshire : Palgrave, 2001. p. 66-82.

MANDELL, M. P. Network management : strategic behaviour in the public sector. In: GAGE, R. ; MANNING, P. K. ; CULLUM-SWAN, B. *Narrative, content and semiotic analysis*. London : Sage, 2003.

MARINI, C. ; MARTINS, H. Um governo matricial : estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Madrid, 2004. *Anales...* Madrid, 2004.

MARTELETO, R. M. ; SILVA, A. B. de O. Redes e capital social : o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, n. 3, p. 41-49, set./dez. 2004.

MARTIN, R. L. Seek validity, not reliability. *Harvard Business Review*, fev. 2005.

MARTINS, H. F. Introdução ao governo matricial : o problema da fragmentação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Madrid, 2004. *Anales...* Madrid, 2004.

MATTAR, F. *Pesquisa de marketing*. São Paulo : Atlas, 1997.

MAYNE, J. Results-based governance : collaborating for outcomes. In: GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003.

MAYNE, J. ; WILEMAN, T. ; LEENW, F. Networks and partnering arrangements : new challenges for evaluation and auditing. In: GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003.

MEIRELLES, A de M. *Trabalhos para discussão*. Brasília : Banco Central do Brasil, 2005. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps96.pdf>>. Acesso em : 9 set. 2005.

MERALY, Y. The role of boundaries in knowledge process. *European Journal of Information Systems*, v. 11, n.1, p. 47-60, mar. 2002.

MINTZBERG, H. A criação artesanal da estratégia. In: _____ *Estratégia : A busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro : Campus, 1998. p. 419-437.

MOLINA, A. ; FLORES, M. Exploitation of business opportunities : the role of the virtual enterprise broker. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURE FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2000.

MONTGOMERY, C. A. ; PORTER, M. (Org.). *Estratégia : a busca da vantagem competitiva*. Rio de Janeiro : Campus, 1998. 502 p.

MORGAN, C. Asbestos policy and practice in a local authority. In: YOUNIS, T. (Ed.). *Implementation in public policy*. Hants : Dartmouth Publishing, 1990. p. 40-52.

MORRISON, J. ; WILSON, L. *The strategic management response to the challenge of global change*. Disponível em: < <http://horizon.unc.edu>>. Acesso em: 21 mar. 2005.

MUNDIM, A.P.F. ; BREMER, C. F. Design of a computer-supported cooperative environment for small and médium enterprises. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURE FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2, 2000, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 2000.

MUTSCHKE, P. ; HAASE, A. Q. Collaboration and cognitive structures in social science research field : towards socio-cognitive analysis in information systems. *Scientometrics*, v. 52, n. 3, p. 487-502, 2001.

NORTON, D. P. Managing strategy is managing change. *Balanced Scorecard Report*, v. 4, n. 1, jan./feb. 2002.

OLIVEIRA, E. F. T. ; GRÁCIO, M. C. C. Análise a respeito do tamanho de amostras aleatórias simples : uma aplicação na área de ciência da informação. *DataGramaZero*, v. 6, n. 3, jun. 2005.

PAINTER, C. The next steps reforms and current orthodoxies. In: O'TOOLE, B. J. ; JORDAN, G. (Ed.). *Next steps : improving management in government*. Hants : Ipswich Book, 1995. p. 17-36.

PORTER, M. E. Da vantagem competitiva à estratégia corporativa. In: ESTRATÉGIA : a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro : Campus, 1998. p. 237-269.

PRAHALAD, C. K. ; KRISHNAM, M. S. The new meaning of quality in the information age. *Harvard Business Review*, v. 77, n.5, p. 109-118, sept./oct. 1999.

RICCI, A. ; OMICINI, A. ; DENTI, E. Virtual enterprises and workflow management is agent coordination issues. *International Journal of Cooperative Information Systems*, v. 11, n.3/4, p. 355-380, sept./dec. 2002.

RICHARDS, D. ; SMITH, M. J. *Governance and public policy in the United Kingdom*. Oxford : Oxford University Press, 2002. 312 p.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social : métodos e técnicas*. São Paulo : Atlas, 1999. 334 p.

RIEMPP, G. *Wide área workflow management : creating partnerships for the 21st century*. London : Springer-Verlag, 1998. 318 p.

SAVIANI, J. R. *O analista de negócios e da informação : o perfil moderno de um profissional que utiliza informática para alavancar os negócios empresariais*. São Paulo : Atlas, 1998.

SCHULTZE, U. ; BOLAND, R. J. Place, space and knowledge work : a study of outsourced computer systems administrators. *Accounting Management and Information Technologies*, v. 10, n.3, p. 187-219, jul. 2000.

SCHWARTZ, R. The politics of evaluating government collaboration with the third sector. In: GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003.

SEGSWORTH, B. Evaluation accountability and collaboration. In: GRAY, A. et al. (Ed.). *Collaboration in public services : the challenge for evaluation*. New Brunswick : Transaction, 2003.

SHIMIZU, T. *Processamento de dados : conceitos básicos*. São Paulo : Atlas, 1994.

SHUMAR, W. ; RENNINGER, K. A. *On conceptualizing community : building virtual communities : learning and change in cyberspace*. Cambridge : Cambridge University Press, 2002. 381 p.

SILVA, B. *Uma teoria geral de planejamento*. Rio de Janeiro : Escola Brasileira de Administração Pública : FGV, 1964. 214 p.

SILVA, N. ; ROCHA, J. VE infrastructures requirements for cooperation and knowledge sharing. In: WORKING CONFERENCE ON INFRASTRUCTURES FOR VIRTUAL ORGANIZATIONS, 2, 2000, Florianópolis. *Anais*. Florianópolis, 2000.

SINK, D. S. ; TUTTIE, T. C. *Planejamento e medidas para a performance*. Tradução de Elenice Mazzili e Lúcia Faria Silva. Rio de Janeiro : Qualitymark , 1993. 343 p.

STAUFFER, D. Is your benchmarking doing the right work? *Harvard Management Update*, v. 8, n.9, sept. 2003.

TRISTÃO, G. *Planejamento : enfoque tridimensional*. Rio de Janeiro : Livros Técnicos e Científicos, 1978. 78 p.

VASU, M. L. ; STEWART, D. W. ; GARSON, G. D. *Organizacional behaviour and public management*. 3rd. ed. rev. exp. New York : Marcel Dekker, 1998. 403 p.

WATERMAN JR., R. H. *Adbocracia : o poder para mudar*. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. São Paulo : Pioneira, 1992. 67 p.

WEINER, N. *Cibernética e sociedade : o uso humano dos seres humanos*. Tradução de José Paulo Paes. São Paulo : Cultrix, 1968. 190 p.

WELCH JR., J. General Eletric. In: 1995 ANNUAL Report. Disponível em:

< <http://www.ge.com/annual95/ibb3a18.htm>>. Acesso em: 27 set. 2005.

WILSON, T. D. *Recent trends in user studies : action research and qualitative methods*. Berlin : Freie Universität, Institut für Publizistik und Dokumentationswissenschaft, 1980. Disponível em: <http://informationR.net/ir/paper76.html>. Acesso em: nov. 2003.

WILSON, T. *Information science and research methods*. Bratislava : Comenius University, Department of Library and Information Science, 2002.

WRIGHT, D. S. Federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management : conceptual reflections, comparisons and interpretations. In: GAGE, R. ; MANDELL, M. (Ed.). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York : Praeger, 1990. p. 151-180.

YIN, R. K. *Case study research : design and methods*. London : Sage, 2003. 180 p.

YOUNIS, T. ; DAVIDSON, I. The study of implementation. In: YOUNIS, T. (Ed.). *Implementation in Public Policy*. Hants : Dartmouth Publishing, 1990. p.3-14.

YOURDON, E. *Análise estruturada moderna*. Tradução de Dalton Conde de Alencar. Rio de Janeiro : Campus, 1990.