

A autonomia da gestão tributária como fator de modernização da Administração Pública

Paulo Fernando Silveira de Castro*

Sumário: Introdução - §1 A reforma da Administração Pública - §2 A singularidade institucional da atividade de financiamento das atividades públicas - §3 Modelo gerencial autônomo de Administração Tributária - §4 Algumas experiências de criação de um órgão autônomo de gestão tributária no Brasil e no exterior - Considerações finais - Bibliografia.

Introdução

As crises econômicas globais ocorridas a partir do último quarto do século passado, após um período de grande prosperidade econômica do pós-guerra até o início da década de 70, têm suscitado um profundo questionamento sobre a modelagem do Estado moderno, até então considerado como o principal elemento propulsor do desenvolvimento das nações.

As propostas de modernização (reforma) da Administração Pública trazidas em contraponto à “crise da burocracia” têm ocupado uma das posições mais importantes nas discussões sobre as expectativas da Sociedade acerca do desenho do Estado para o século que se inicia.

Centrando o foco de análise na questão da atividade responsável pela principal fonte de financiamento estatal, ou seja, o processo de realização da receita pública, propõe-se a adoção de um modelo de **Administração Tributária autônoma** como instrumento de modernização da Administração Pública, dentro de uma visão evolutiva do modelo clássico weberiano.

* Bacharel em Ciências Econômicas; Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais; Especialista em Direito Tributário (UFRGS); Fiscal de Tributos Estaduais do RS.

Deste modo, o objetivo deste artigo é avaliar a adequação da criação de um organismo autônomo de gestão tributária aos modelos de reforma gerencial da Administração Pública propostos e implementados em alguns países.

No mesmo sentido, será verificado o uso das ferramentas de gestão estudadas no modelo proposto, de modo a que sejam demonstradas suas vantagens em termos de governança, efetividade e *accountability*.

Serão abordadas, ainda, as repercussões da forma de gestão do órgão tributário em relação aos aspectos comportamentais, em especial aos concernentes à motivação do corpo funcional, liderança (*coaching*) e comunicação, este último tanto do ponto de vista intra-organizacional quanto com outros órgãos governamentais e com a Sociedade.

Como ilustração e importante fonte de análise comparativa, far-se-á referência à implantação tanto no âmbito nacional quanto internacional de gestões autônomas de Administração Tributária, em diferentes modelagens e graus de autonomia gerencial, buscando demonstrar que se trata de uma tendência majoritária de organização das estruturas encarregadas de prover o Erário dos recursos indispensáveis para a execução das atividades públicas desejadas pela Sociedade.

O referencial teórico sobre as reformas estruturais da Administração Pública teve por base artigos de Bresser Pereira e Abrúcio, com o contraponto crítico de Andrews e Kouzmin, bem como em textos compilados pelo prof. Gualazzi (PUCRS) sobre o pensamento de Max Weber. Com relação à vinculação destas reformas com o específico aspecto da modernização da gestão tributária buscou-se artigos de Bordin e Guadagnin, disponíveis no *site* do SINTAF-RS e *papers* publicados pelo Centro Interamericano de Administradores Tributários (CIAT). Além destes documentos, foram consultados outros textos e materiais disponibilizados via Webct pelos professores Tânia Bischoff e Nelson Fossatti durante o desenvolvimento da disciplina Gestão Pública do Curso de Especialização em Gestão Fazendária promovido pela PUCRS.

§ 1 A reforma da Administração Pública

Concebido de modo a “higienizar” a Administração Pública de vícios como o patrimonialismo e o clientelismo, o modelo burocrático weberiano, que se desenvolveu fortemente a partir do século XIX (no Brasil, no decorrer do século XX), baseou-se na racionalidade e no formalismo, onde os meios devem ser perfeitamente adequados aos fins de modo a que seja garantido o alcance destes objetivos com a máxima eficiência (foco no processo), prevalecendo as características de impessoalidade, formalidade, legalidade e hierarquia.

No entanto, o próprio ideólogo da burocracia, Max Weber, apontava disfunções, ou seja, conseqüências indesejadas, geradas especialmente pela ênfase dada aos meios e a pouca flexibilidade, como o excesso de formalismo, a internalização das normas, a superconformidade, a resistência a mudanças e as dificuldades com os clientes (Gualazzi, 2002: 8).

Na visão de autores como Abrúcio (1999), a origem da crise do modelo burocrático está na redefinição do papel do Estado, advinda do surgimento de um Estado não só com menos recursos, conseqüência da recessão da economia mundial, do desequilíbrio fiscal e da crescente demanda por serviços públicos, mas também com menos poder em termos de definição de políticas macroeconômicas, causado pelo aumento significativo do poder das grandes corporações nos fluxos financeiros e comerciais, característico da globalização.

A introdução do conceito de *accountability* visto como não somente um processo de aferição da probidade do governo, destinada a resolver um problema de confiança pública na Administração, mas como uma forma de avaliação democrática da capacidade de desempenho governamental (Pacheco, 1998: 7), surge no âmago da questão das propostas de modernização da Administração.

As idéias de uma nova Administração Pública estão, via de regra, permeadas por crenças eminentemente conservadoras tais como a de que na iniciativa privada é que se encontra o modelo de gestão mais eficiente, ao lado de uma ideologia predominantemente

liberal, distorcendo o enfoque de modo a desenhar um Estado ideal para o mercado¹ e não para o cidadão.

Tal fato não impede, no entanto, que estas teorias administrativas desenvolvam alguns conceitos importantes no sentido de que se possa evoluir, efetivamente, dos efeitos indesejáveis do modelo burocrático clássico para uma forma de Administração Pública marcada pela flexibilidade e dinamismo, de modo a que se obtenha um modelo de gestão voltado à equidade e transparência, essenciais para a democracia, preservado o papel do Estado como mediador das estruturas sociais para a superação das desigualdades.

§ 2 A singularidade institucional da atividade de financiamento das atividades públicas

A crise do Estado, como se viu, tem um elemento preponderantemente econômico, o que fez com que a Sociedade repensasse a organização das estruturas governamentais de modo a adequá-las a um melhor desempenho, à luz de conceitos inovadores como o uso de instrumentos gerenciais na Administração Pública. Com este instrumental se objetiva obter a otimização do montante arrecadado a título de tributos da própria Sociedade em relação aos serviços públicos por ela desejados.

Analisando-se a questão do ingresso de recursos, percebe-se claramente o esgotamento das políticas de financiamento baseadas em endividamento público, na venda de patrimônio público (menos por questões ideológicas do que práticas, visto que pouco patrimônio público há a vender), na redução de gastos (haja vista o processo de redução de quadros e achatamento salarial do funcionalismo) e/ou no aumento linear de tributos (veja-se a alta carga tributária comparada à contraprestação em serviços públicos disponibilizados à população).

Como saída para o dilema do financiamento das atividades públicas resta a utilização de instrumentos de gestão que visem a execução, o mais próximo do possível, da

¹ Sobre as ideologia conservadora das propostas da “Nova Administração Pública” destaca-se o artigo “*Dando nome à Rosa*”: *o Discurso da Nova Administração Pública no Contexto Brasileiro*, de Cristina Andrews e Alexander Kousmin (1998), que alerta para os perigos de reformas administrativas com o escopo de diminuir o tamanho do Estado e desregulamentar a economia, especialmente em países com profundas desigualdades sociais como é o caso da América Latina.

receita própria potencial, o que se dá pela efetiva aplicação e pelo pleno cumprimento da legislação tributária (Guadagnin, 2002). A ênfase no cumprimento voluntário da obrigação tributária, decorrente da percepção do risco do não cumprimento por parte dos sujeitos passivos, está intimamente ligada com uma estrutura organizacional ágil, tecnologicamente avançada e com alto grau de especialização.

Neste sentido, quando se estudam as possibilidades de modernização da Administração Pública, é primordial que se examine com especial atenção a estrutura responsável pela busca dos recursos para financiamento das atividades públicas.

Do ponto de vista da Ciência Jurídica, em função da identificação de institutos e relações jurídicas com características próprias, o Direito Tributário, que trata das relações entre o Estado e o contribuinte na realização do fenômeno da tributação, foi emancipado do Direito Financeiro, que se ocupa da gestão das finanças públicas do ponto de vista do gasto público, da programação orçamentária e do crédito público (Barbosa Nogueira, 1994: 32).

Esta peculiaridade quanto aos institutos e relações jurídicas leva à criação de normas jurídicas específicas, cuja aplicação exige “suportes institucionais diferenciados” (Bordin, 2000).

Tal realidade fica evidenciada a partir da identificação dos dois grandes macroprocessos existentes no âmbito da atividade fazendária: o macroprocesso de Gestão da Receita e o macroprocesso de Controle do Gasto. Guadagnin (2002) aponta a existência de realidades distintas entre os macroprocessos, tanto no que se refere à missão (otimização da Receita x controle da Despesa Pública), cliente imediato (iniciativa privada/contribuintes x administradores e órgãos públicos), além do conjunto de normas jurídicas reguladoras de um ou de outro processo (leis tributárias x leis orçamentárias/lei de responsabilidade fiscal/lei de licitações).

Sob este ponto de vista, surge como necessidade imperativa a estruturação de um órgão de administração tributária com os atributos de descentralização, no sentido de buscar maior efetividade; transparência, pela participação da sociedade e prestação de contas públicas (*accountability*); e, principalmente, autonomia, de modo a permitir uma atuação dentro das

diretrizes gerais de governo escolhidas pela sociedade, mas sem a submissão a interesses de caráter político ou a restrições no gerenciamento dos recursos a ela destinados pelo orçamento.

De outra parte, a proposição de um órgão tributário autônomo enquadra-se no conceito de administração pública gerencial, uma vez que se baseia no princípio de delegação da autoridade e controle por resultados. Neste modelo estrutural de Administração Tributária estão presentes as características elencadas pelos ideólogos da nova administração pública, quais sejam: a descentralização acompanhada da transferência de recursos e responsabilidades; a delegação da autoridade para os administradores, que passariam a atuar como gerentes; a horizontalização baseada na diminuição dos níveis hierárquicos; a flexibilidade organizacional; mudança do controle rígido dos processos pelo controle por resultados obtidos; ênfase ao atendimento ao cidadão; e definição de objetivos mensuráveis por indicadores de desempenho quantitativos, que se constituem no contrato de gestão entre o agente político e o titular do órgão tributário (Bresser Pereira, 1997: 6).

O Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), organismo internacional público que visa a modernização das Administrações Tributárias dos países-membros, ao determinar as “boas práticas” de gestão institucional do macroprocesso tributário, refere a importância da autonomia, tanto do ponto de vista de orçamento próprio, da gerência de recursos humanos e materiais, da determinação dos objetivos e da política de incentivos ao corpo funcional. Afirma o *“Manual de Administración Tributaria del CIAT”* (CIAT, 2002) que *“la autonomía es básica para el bueno desempeño de una Administración Tributaria, especialmente por razones de efectividad y eficiencia en su operación y en la asignación de recursos. Otra razón por la que debe existir la autonomía es para eliminar la influencia política”*.

Em outro documento, esta instituição enumera como um dos atributos mínimos necessários para uma sã e eficaz Administração Tributária, capazes de garantir sua integridade e imparcialidade, a *“independencia de la Administración tributaria para definir sus políticas y estrategias para controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, mediante una estricta aplicación de la ley, sin concesiones o favores por interferencia de autoridades superiores u otros miembros del poder político”*(CIAT, 1999).

§ 3 Modelo gerencial autônomo de Administração Tributária

Verificado o ponto de vista da função do processo administrativo relativa à organização, onde ficou evidenciada a necessidade de um aparato institucional especializado como forma ideal de gestão da Administração Tributária, cabe então perquirir sobre alguns aspectos operacionais a serem implantados na estrutura concebida e seus reflexos quanto às outras funções do processo administrativo e suas repercussões quanto aos aspectos comportamentais. Como a proposta deste trabalho é a melhoria e modernização na esfera estadual, as referências a partir de agora serão em torno de uma Secretaria de Tributação ou de Receita, muito embora os conceitos examinados sirvam tanto aos níveis nacionais quanto subnacionais de Administração Tributária.

Um primeiro ponto a ser levantado é o que concerne à escolha do gestor tributário ou, no caso presente, do titular da Secretaria da Receita, responsável pelo estabelecimento do contrato de gestão com o governo politicamente instituído. Aqui nos deparamos com duas possibilidades: a escolha de um funcionário dentre os ocupantes da carreira funcional responsável pelo macroprocesso de realização da receita ou na indicação de um técnico ou político de fora da estrutura.

Com o intuito de desenvolver-se na função de direção o prestígio às lideranças com base em critérios técnicos e de mérito, entende-se recomendável que o comando do órgão tributário autônomo tenha por critério a escolha pelo chefe do Poder Executivo dentre os integrantes da carreira de receita, indicados em lista tríplice por seus pares, sujeito ainda à aprovação pela Assembléia Legislativa mediante a ocorrência de audiências públicas. Num modelo mais avançado, pode-se pensar no exercício de um mandato de Gestor Tributário não coincidente com o do titular do Executivo, favorecendo a continuidade das políticas tributárias e reforçando a independência e a autonomia, à semelhança do que acontece no IRS (Serviço de Rendas Internas) americano.

O processo de eleição de chefias de unidades descentralizadas (regionais ou setoriais) é também recomendável, de modo a que se desenvolva na organização a valorização do espírito de equipe, buscando um processo de maximização do desempenho em todos os

níveis pelo estímulo ao *coaching*. Tal sistemática favorece o comprometimento do corpo funcional com os objetivos da alta administração e, mais do que isso, com a missão institucional de otimização da receita, incentivando a participação no processo de planejamento e de estabelecimento de metas. Do ponto de vista comportamental, a participação direta na escolha das chefias tem um caráter motivacional bastante significativo.

Um outro ponto muito importante com relação à motivação é a possibilidade de participação na formulação das metas, de modo a que as metas estabelecidas levem em conta as possibilidades e dificuldades de cada etapa do processo de obtenção da receita pública. Sem levar em conta os fatores vivenciados nas diferentes etapas do fenômeno tributário, o gestor tributário não poderá estabelecer metas e firmar compromissos de gestão. Ao lado disto, a diminuição dos níveis hierárquicos que é pressuposto deste tipo de estrutura organizacional leva a uma maior participação nos processos decisórios, permitindo uma identificação de todo o corpo funcional com a missão institucional.

Por fim, ainda dentro dos aspectos motivacionais, faz-se menção à utilização de uma sistemática de remuneração por produtividade, onde parcela significativa da remuneração dos funcionários envolvidos no macroprocesso tributário seja composta por uma gratificação apurada por indicadores de desempenho que estejam vinculados às metas estabelecidas. Estas metas comporiam o contrato de gestão estabelecido entre o gestor tributário e o governo, após um processo de planejamento que resultaria de sucessivas rodadas de discussões intra-organizacionais.

Com relação à função administrativa de controle, é de fundamental importância a existência de uma corregedoria independente e atuante de modo a preservar o comportamento da organização e de seus membros dentro das regras da legalidade, da moralidade e da ética.

Outras ferramentas de controle são também altamente recomendáveis, como a prestação periódica de contas públicas, com ampla divulgação à população através dos órgãos de imprensa de relatório pormenorizado contendo demonstrativos quanto ao montante de tributos arrecadado, quais as atividades tributadas com maior ou menor intensidade e quais os setores que receberam benefícios fiscais. Além destas informações, é igualmente importante a

divulgação de indicadores de desempenho das atividades exercidas pela Administração Tributária.

Concluindo este breve esboço do uso de algumas ferramentas ligadas às funções administrativas de modo a fazer com que a Administração Tributária adquira os contornos adequados ao desempenho e à transparência exigidos pela Sociedade, cabe referir que é indispensável o aprimoramento dos processos de comunicação interna e com a cidadania.

Quanto à comunicação interna, juntamente com a já referida diminuição de níveis hierárquicos e do processo participativo de elaboração das metas, é importante o desenvolvimento de avaliações periódicas, no sentido multidirecional, de modo a que se estabeleça um constante *feedback* em todos os níveis da organização. A avaliação de desempenho funcional requer o estabelecimento de metas claras, atingíveis, e o *feedback* deve ser decorrência da troca de informações e opiniões do ponto de vista do chefe para o subordinado e vice-versa, de modo a que também os procedimentos de direção possam ser avaliados e estejam num processo constante de aprimoramento.

Além do mecanismo de prestação de contas públicas referido, a criação de um Conselho de Política Tributária, com a participação de entidades representativas dos contribuintes, da cidadania e dos profissionais que militam na área tributária, além dos representantes das áreas governamentais envolvidas, propiciaria, sem dúvida, um fórum importante na discussão de questões como a definição das regras de aplicação dos tributos, bem como uma melhor compreensão da atividade de tributação pela Sociedade.

Por fim, outra ferramenta a ser adotada no sentido de fortalecer a comunicação da Administração Tributária com a Sociedade é a criação de uma Ouvidoria. Este canal de comunicação das reclamações dos usuários dos serviços, se bem compreendido pela organização de modo a que as demandas sejam efetivamente avaliadas e com elas se faça uma autocrítica dos procedimentos e se busquem soluções para a melhoria do atendimento, é um instrumento muito útil ao anseio organizacional de aprimoramento contínuo que deve nortear o órgão de gestão tributária e, principalmente, à conquista da confiança dos contribuintes.

§ 4 Algumas experiências de criação de um órgão autônomo de gestão tributária no Brasil e no exterior.

Com o objetivo de mostrar que o modelo de gestão autônoma tem se mostrado como uma tendência evolutiva das estruturas de Administração Tributária, serão rapidamente noticiados alguns dos mais significativos exemplos em que esta formatação foi adotada, com diferentes graus de autonomia².

Em âmbito mundial, merece menção o Serviço de Rendas Internas dos EUA (IRS), onde se percebe claramente a tendência de crescimento da autonomia daquele órgão na determinação das políticas tributárias (hoje ainda sob comando do Ministério do Tesouro, ao qual o IRS é vinculado), buscando a prevalência do caráter técnico e a continuidade das políticas no tempo. No caso do Comissionado do IRS, a designação é feita pelo Presidente da República, com ratificação pelo Senado através de audiências públicas. Em 1999, o Congresso americano modificou o tempo de mandato do Comissionado do IRS, desvinculando-o do mandato presidencial, ao mesmo tempo em que criou uma junta supervisora, formada em sua maioria, por membros do setor privado, gerando maior autonomia em relação aos partidos políticos, de vez que a prestação de contas se dá de forma mais direta à população (CIAT, 2002).

No Brasil, cabe citar a experiência da criação da Secretaria de Tributação do Rio Grande do Norte, baseada em proposta desenvolvida pelo Fisco gaúcho, que alavancou de forma extraordinária a receita tributária daquele Estado, fazendo com este passasse a arrecadar de 0,54% do total do ICMS nacional em 1994 - antes da reformulação estrutural - para 1,01% em 2001, após a adoção do novo modelo institucional. O excepcional resultado é creditado à estruturação autônoma da Secretaria de Tributação, que permitiu um elevado grau de especialização e comprometimento do corpo funcional com a missão institucional de alavancagem da receita tributária, estabelecendo o “foco no negócio”. (Guaragna, 2002).

Finalizando, pode-se apresentar como *benchmarking* em termos de Administração Tributária no Brasil a recente reformulação havida na Receita Federal através da Medida Provisória nº 71/02. Apesar de já possuir uma estrutura diferenciada em relação ao macroprocesso de controle da despesa, uma vez que há uma divisão do Ministério da Fazenda

² Para uma análise mais detalhada do contexto nacional e internacional das Administrações Tributárias veja-se o artigo *A Autonomia da Administração Tributária* (Bordin, 2000), que faz um apanhado de vários exemplos de estrutura de gestão tributária, tanto em nível nacional quanto internacional, de onde retiramos os casos referidos.

entre a Secretaria do Tesouro (responsável pelo controle do gasto) e a Secretaria da Receita Federal (SRF), inclusive com carreiras especializadas, a nova legislação alterou sobremaneira a questão da gestão do órgão de Administração Tributária federal, atribuindo-lhe autonomia administrativa e financeira. A possibilidade de gerenciamento dos recursos do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, que englobam todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, vinculados às atividades do órgão, inclusive a receita própria, com a permanência no fundo de eventual superávit financeiro; ao lado da gestão da política de recursos humanos, evidencia o grande passo dado pela Receita Federal em relação a uma estrutura com maior dinamismo, flexibilidade e independência.

Considerações Finais

O nosso país vive um momento de mudanças próprias dos processos democráticos. Trata-se de uma oportunidade propícia para repensarmos estruturas e modelos de gestão da Administração Pública.

Neste sentido, propõe-se a criação de um órgão autônomo de Administração Tributária – a Secretaria da Receita do Rio Grande do Sul – como instrumento de modernização do macroprocesso que se ocupa da consecução do fenômeno tributário, envolvendo as atividades de Tributação, Arrecadação e Fiscalização.

A proposta de administração da gestão tributária que ora se apresenta, não é, em absoluto, nova, considerando os exemplos que se proliferam no âmbito nacional e internacional, que evidenciam, por sua vez, uma tendência predominante e, no nosso ver, irreversível de dotar os órgãos de gestão tributária dos atributos de independência e autonomia.

Esta tendência, como se demonstrou, encontra-se perfeitamente adequada aos ditames da modernização da Administração Pública, eis que contempla os princípios de gestão gerencial, onde prevalece a descentralização administrativa com transferência de recursos e responsabilidades ao órgão de Administração Tributária, que fica responsável pela prestação de contas ao poder político e à Sociedade sobre os resultados obtidos, ou seja, centrando o enfoque no cidadão.

Permitimo-nos afirmar que somente uma Administração Tributária independente é capaz de responder às necessidades de financiamento do novo Estado que está sendo delineado a partir do confronto entre as ideologias socialistas e liberais, que ainda se digladiam no cenário político do século XXI, de modo a viabilizar de modo mais satisfatório o atendimento das demandas da Sociedade por serviços públicos.

Novembro de 2002

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro : FGV, 1999.

ANDREWS, Christina Windsor e KOUZMIN, Alexander. “*Dando nome à rosa*”: o discurso da Nova Administração Pública no contexto brasileiro. 1998. Disponibilizado em <http://www.fia.com.br/REFORMA/TEXTOS.HTM>

BORDIN, Luís Carlos Vitali. *A autonomia da Administração Tributária*. 2000. Disponibilizado em http://www.sintaf-rs.org.br/alfa/inf_artigo_tecnico_detalhe.asp?cod_artigo_tecnico=54.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*. Revista ANPEC, nº 1, agosto 1997. Disponibilizado em <http://www.bresserpereira.org.br/papers>.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRADORES TRIBUTÁRIOS (CIAT). *Manual de Administración Tributaria del CIAT / Países Bajos: Autonomia* 2002. Disponível em <http://www.ciat.org/doc/mejo/autonomia.pdf>.

_____. *Condiciones a verificar y posibles indicadores para establecer el grado de cumplimiento de los atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración tributaria*. 1999. Disponível em http://www.ciat.org/doc/mejo/estudio_indicadores_cumplimiento_atributos_at.pdf.

GUADAGNIN, Luiz Alberto. *Administração Pública: os atributos da gestão de tributos*. In “DEE em Revista” nº 5, set/2002. Disponibilizado em http://www.sintaf-rs.org.br/alfa/inf_artigo_tecnico_detalhe.asp?cod_artigo_tecnico=44

GUALAZZI, Itacir. *Teoria da Burocracia*. 2002. Disponibilizado em <http://www.unimep.br/~gualazzi/ADMI/AdmI20-teoriaburocracia.htm>.

GUARAGNA, Paulo Ricardo Saldanha. *Fatores de êxito na nova modelagem institucional da gestão tributária do Rio Grande do Norte*. 2002. Disponibilizado em http://www.sintaf-rs.org.br/alfa/inf_artigo_tecnico_detalhe.asp?cod_artigo_tecnico=58.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. *Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática*. Texto apresentado ao Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto de 1998, disponibilizado em <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi4.rtf>