

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE À
LUZ DO REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA
DE CRÉDITOS DA PROCURADORIA-GERAL DA
FAZENDA NACIONAL**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE.

ALFREDO TIBÚRCIO PAIVA FROTA

Rio de Janeiro - 2020

ALFREDO TIBÚRCIO PAIVA FROTA

**INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE À LUZ DO REGIME
DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS DA PROCURADORIA-GERAL
DA FAZENDA NACIONAL**

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de mestre
junto à Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Área de concentração: Governança

Orientador: José Henrique Paim Fernandes

Rio de Janeiro
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Frota, Alfredo Tibúrcio Paiva
Inovação no setor público: uma análise à luz do regime diferenciado de cobrança de créditos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional / Alfredo Tibúrcio Paiva Frota. – 2020.
83 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: José Henrique Paim Fernandes.
Inclui bibliografia.

1. Setor público - Brasil. 2. Administração pública - Inovações tecnológicas. 3. Brasil. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. 4. Execução fiscal - Brasil. I. Paim, José Henrique. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 336.2

Elaborada por Kelly Ayala – CRB-7/7007

ALFREDO TIBÚRCIO PAIVA FROTA

"INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE À LUZ DO REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL".


Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

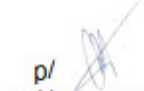
Data da defesa: 25/09/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o José Henrique Paim Fernandes


José Henrique Paim Fernandes
Orientador

p/ 
Francisco Gaetani
Membro Interno

p/ 
Odilon Neves Junior
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº.068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor


Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV
Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

Dedico este trabalho à minha esposa, Karen, que soube administrar minhas ausências durante as semanas de aula e que me apoiou com todo o costumeiro afeto. Ao pequeno João, que chegou já quase ao final dessa jornada, para me abastecer com olhares e sorrisos inspiradores.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, “Seu” Alfredo e “Dona” Nívea, que jamais pouparam esforços para propiciar tudo o que estava aos seus alcances – por vezes, mesmo o que estava além – para educar a mim e às minhas irmãs da melhor forma possível, fosse recorrendo às mais destacadas escolas, fosse lecionando através dos exemplos diários de dignidade, honestidade, perseverança e crença inabalável no poder construtivo do trabalho. Pelo zelo atento, pelo carinho inesgotável e pelo amor incondicional com os quais conduzem a nossa família, muito obrigado!

À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por possibilitar a minha participação nesse mestrado profissional. Que cursos e programas outros sejam oferecidos, continuamente, aos membros desse órgão secular, profissionalizando a administração da organização e consolidando-a como manancial de excelência, dentre os demais órgãos de governo componentes desta República, também quanto ao quesito “gestão”.

À Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), pela estrutura e pelo conhecimento oferecido ao longo dessa jornada. Desde a qualificação do corpo docente, ao qual saúdo por intermédio de dois dos seus decanos, professores Paulo Motta e Armando Cunha, passando por toda a equipe do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP), à qual agradeço nominando a sempre atenciosa Roberta Guimarães, é tudo incrível! Gratidão enorme a todos vocês.

Ao professor Henrique Paim, por todo o suporte propiciado durante esses quase dois anos de trabalho. Pela disponibilidade e pela orientação madura, que fizeram da distância um detalhe de menor importância, empenho meu sincero agradecimento. Agradeço também à assistente Carla Pereira, pelos valiosos espaços minerados e reservados na agenda do professor no decorrer do percurso de orientação, sem os quais a construção deste trabalho restaria em muito prejudicada.

Por derradeiro, mas nunca menos importante, agradeço, de coração, a todos os meus colegas de turma no MAP/PGFN 2018. Cada um a seu modo, todos sempre me inspiraram e me encorajaram a seguir em frente, fazendo da nossa convivência no trajeto letivo uma experiência única. Eu não poderia ter estado em companhia melhor em um curso de mestrado, pelo que me considero verdadeiramente um afortunado. Obrigado a todos, indistintamente, pois realmente não teria sido possível sem vocês!

RESUMO

Objetivo: Este trabalho tem por objetivo examinar como se desenrola a inovação no setor público federal brasileiro. Vale-se, para o efeito, da investigação de possíveis fatores contribuintes para a concepção e a implementação do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) há pouco mais de quatro anos. Em paralelo, reúnem-se dados relacionados ao incremento da recuperação de créditos após a inauguração do mencionado regime, com o escopo de fomentar a reflexão sobre as alternativas para a avaliação dos resultados quando o assunto é a inovação em governo.

Metodologia: A pesquisa, de natureza qualitativa e de corte transversal, utiliza-se de fontes primárias e secundárias, vale-se do estudo de caso como meio de investigação e de métodos como a análise de conteúdo e a triangulação para a extração de significados a partir dos dados coletados em campo. A interpretação dos resultados obedece à lógica do emparelhamento, em que àqueles estão associadas as balizas teóricas adotadas.

Resultados: Os resultados demonstram que aspectos institucionais, organizacionais, contextuais, diretivos e técnico-comportamentais influenciam o processo de inovação no setor público federal brasileiro, especificamente no que respeita ao trajeto compreendido entre as etapas de ideação e de implementação. Adicionalmente, sinalizam o êxito das medidas voltadas à redefinição da cobrança fiscal patrocinada pela União, que caminha em direção a prestigiar expedientes administrativos para a recuperação do crédito fazendário.

Limitações: Embora o estudo tenha como objetivo mediato a pretensão de fomentar a construção de uma abordagem baseada em resultados para a investigação das inovações no setor público, não examina algumas potenciais vertentes presumivelmente influenciadas pela implementação do RDCC, a exemplo da redução do prazo de tramitação de execuções fiscais, da diminuição dos custos pertinentes à manutenção do aparato de cobrança e do desencorajamento de práticas relacionadas à sonegação e à fraude fiscal. Ainda, como um estudo de caso único, não examina o fenômeno inovativo a partir das realidades às quais subordinados os entes subnacionais.

Contribuições práticas: Os resultados da pesquisa podem contribuir com o setor governamental ao desvelar que fatores convidam o profissional público a ousar, a pensar e a construir soluções voltadas ao aperfeiçoamento das ações de governo. Em outra linha, favorecem a sedimentação de uma cultura direcionada a avaliar o serviço público pelas entregas realizadas, oferecendo aos órgãos de controle generosa oportunidade para reorientar as já discutíveis práticas de auditoria vigentes.

Contribuições sociais: Ao revelar à coletividade uma atuação orientada pelo zelo com a coisa pública, os resultados colaboram com o restabelecimento da confiança no setor público federal e, conseqüentemente, nos seus agentes. Esse restabelecimento é primordial na quadra presente, em que se acompanha o ressurgimento do discurso caracterizado pelo ataque aos servidores públicos e tendente ao esfacelamento do aparelho do Estado. Confrontar a oratória fácil com dados – o achismo com a ciência – já justifica, *per se*, todo o esforço de pesquisa.

Originalidade: Não se identificam na literatura outros trabalhos acadêmicos dedicados à investigação da inovação na vertente dos caminhos percorridos desde a fase da ideação à etapa da implementação, mormente envolvendo o setor público federal brasileiro e instrumentalizados pela via do estudo de caso.

Palavras-chave: Setor público. Inovação. Resultados. Estudo de caso.

Categoria: Dissertação de mestrado.

ABSTRACT

Purpose: This paper aims to examine how innovation develops in the Brazilian federal public sector. It relies, to this end, on the investigation of possible contributory factors for the conception and implementation of the Differentiated Credit Collection Regime (RDCC), adopted by the National Treasury Attorney General's Office (PGFN) just over four years ago. At the same time, data are gathered related to the increase of credit recovery after the inauguration of the mentioned regime, with the purpose of fostering reflection on alternatives for the evaluation of results when the subject is innovation in government.

Design/Methodology: The research, of a qualitative and cross-sectional nature, uses primary and secondary sources, uses the case study as a means of investigation and methods such as content analysis and triangulation for the extraction of meanings from data collected in the field. The interpretation of the results obeys the logic of pairing, in which those are associated with the theoretical references adopted.

Findings: The results show that institutional, organizational, contextual, directive and technical-behavioral aspects influence the innovation process in the Brazilian federal public sector, specifically with regard to the path comprised between the ideation and implementation stages. In addition, they signal the success of the measures aimed at redefining tax collection sponsored by the Federal Government, which is moving towards giving prestige to administrative expedients for the recovery of public credit.

Research limitations: Although the study has as its intermediate objective the intention of promoting the construction of a results-based approach for the investigation of innovations in the public sector, does not examine some potential strands presumably influenced by the implementation of the RDCC, such as the reduction of the time for processing tax foreclosures, the reduction of costs related to the maintenance of the collection apparatus and the discouragement of practices related to tax evasion and fraud. Still, as a unique case study, it does not examine the innovative phenomenon from the realities to which subnational entities are subordinated.

Practical implications: The results of the research can contribute to the government sector by revealing that factors invite the public professional to dare, think and build solutions aimed at improving government actions. In another line, they favor the sedimentation of a culture directed to evaluate the public service from the deliveries made, offering to the control organs the generous opportunity to reorient the already debatable auditing practices in force.

Social implications: By revealing to the community an action guided by zeal for the public thing, the results collaborate with the re-establishment of confidence in the federal public sector and, consequently, in its agents. This re-establishment is essential in the present period, which is accompanied by the resurgence of discourse characterized by the attack on public servants and the tendency to shatter the state apparatus. Confront easy speech with data – the guessing with science – already justifies the entire research effort *per se*.

Originality: No other papers dedicated to investigation of innovation in terms of the course from the stage of creating an idea to the implementation stage, mainly involving the Brazilian federal public sector and carried out by means of case study, have been identified in literature.

Keywords: Public sector. Innovation. Outcomes. Case study.

Category: Master's thesis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Curva de saturação do volume de execuções fiscais na PGFN	35
Figura 2 - Divisão da PGFN em unidades regionais	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central
CCHA	Conselho Curador dos Honorários Advocatícios
CDA	Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União
CGP	Comitê de Gestão de Projetos
CGR	Coordenação-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos
CIPAD	Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CTN	Código Tributário Nacional
DOU	Diário Oficial da União
EGP	Escritório de Gestão de Projetos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GOEFF	Grupo de Operações Especiais de Combate à Fraude Fiscal Estruturada
GPS	Guia da Previdência Social
LAB-PGFN	Laboratório de Tecnologia da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
MECON	Ministério da Economia
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PGDAU	Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PRFN5	Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na 5ª Região
PRR	Programa de Regularização Tributária Rural
RDCC	Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos
RFB	Receita Federal do Brasil
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1	Inovação	14
2.2	Inovação no setor público	19
3	HISTÓRICO	27
3.1	A cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública sob o enfoque regulamentar	27
3.2	A cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública sob o enfoque da efetividade	28
3.3	O contexto	30
4	O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS (RDCC)	33
5	O PERCURSO METODOLÓGICO	39
5.1	Coleta e registro de dados	40
5.2	Tratamento de dados	42
6	RESULTADOS	43
6.1	Aspectos institucionais	44
6.2	Aspectos organizacionais	47
6.3	Aspectos contextuais	51
6.4	Aspectos diretivos	55
6.5	Aspectos técnico-comportamentais	58
6.6	<i>Outcomes</i>	62
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
8	REFERÊNCIAS	69
9	APÊNDICES	79
	Apêndice I – Roteiro de entrevista	79
	Apêndice II – Quadro resumo do emparelhamento	81

1. INTRODUÇÃO

Governos têm sido confrontados com cenários cada vez mais desafiadores sob o aspecto da escassez de recursos, da qualificação das demandas sociais e da velocidade com que as instabilidades contextuais se manifestam e se modificam na contemporaneidade. O ambiente das incertezas perenes impele as organizações governamentais à busca por soluções que lhes maximizem o desempenho, de modo que o nível de entregas públicas não contrarie as expectativas dos administrados e passe a operar em reforço de uma já contestada legitimidade estatal (ARAÚJO, ROCHA e CARVALHAIS, 2015; KON, 2015). As respostas adequadas aos desafios próprios desta quadra reclamam, em boa medida, a adoção de novos mecanismos e modelos para a atuação do poder público. Nesse sentido, a inovação, entendida como essencial à sorte da própria humanidade (MOUSSA, McMURRAY e MUENJOHN, 2018), assume feição estratégica também para os governos (CAVALCANTE e CAMÕES, 2017a).

Em síntese, “inovar significa romper com os padrões estabelecidos” (MINTZBERG, 2007, p. 337). A essa ruptura espera-se que estejam associados efeitos positivos, mas tentativas de inovação também podem – e é até comum – falhar (MAZZUCATO, 2014). Abrigados em complexas estruturas organizacionais e sujeitos a arranjos negociais em que imprescindíveis a viabilidade política e a conformidade normativa, os processos de inovação no setor público têm por vocação a magnitude de escala, onde questões como equidade social e eficiência têm primazia (LIMA e VARGAS, 2012) e onde as falhas costumam acarretar prejuízos de grande vulto. Dessa maneira, inovar em governo, mormente no Brasil, é percorrer um caminho sinuoso, não raro margeado pelo medo e pela intolerância ao erro (OECD, 2019a). A missão imposta aos agentes públicos, portanto, é a de conciliar os riscos inerentes e os benefícios potenciais do processo de inovação (BROWN e OSBORNE, 2013).

No Brasil, estudos relacionados à inovação no setor público ganharam corpo a partir da década de 90 (ARAÚJO, ROCHA e CARVALHAIS, 2015; SUCUPIRA *et al.*, 2019). Não por coincidência, vivia-se no país, à época, o furor do gerencialismo, modelo administrativo inspirado em movimentos reformistas experimentados em países como a Nova Zelândia, a Austrália e os Estados Unidos (CAVALCANTI, 2006). A ideia subjacente ao paradigma gerencial preconizava um governo consumindo menos recursos e funcionando melhor, o que despertava iniciativas de reestruturação organizacional e esforços direcionados ao incremento da produtividade no setor público (DENHARDT, 2012). A transição de um modelo tipicamente burocrático para a pretendida administração pública gerencial exigia uma nova postura dos

órgãos de governo, o que acabava por fomentar inovações nessa seara. A produção científica, observando aquela inflexão, passou a repercuti-la.

O presente trabalho se propõe a contribuir com o debate relacionado à inovação no setor público brasileiro, investigando a dinâmica inovacional na vertente dos caminhos percorridos desde a fase da ideação à etapa de implementação de uma novidade em uma organização do setor público federal; mediatamente, explora a ausência de uma abordagem baseada em resultados para a investigação das inovações no setor público como um todo, uma vez que os efeitos do fenômeno inovativo em governo não parecem sedimentados enquanto tema (OLIVEIRA e SANTOS JÚNIOR, 2017), sequer na produção acadêmica internacional (DE VRIES, BEKKERS e TUMMERS, 2016). Posto todo esse cenário, toma-se como baliza para esta pesquisa a seguinte pergunta-problema: **como se desenlaça a inovação no setor público federal brasileiro?**

Para o efeito, foi conduzido um estudo de caso relacionado ao Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), estatuído pela Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, procedimento que redesenhou a maneira como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) procede à cobrança da dívida ativa da União, orientando-a à racionalização de recursos e ao incremento da recuperação do crédito fazendário. O novo modelo tem por premissa concentrar esforços na cobrança de créditos com maior perspectiva de retorno – assim considerados aqueles associados a devedores cuja situação patrimonial e/ou operacional revele indícios de bens sujeitos à expropriação – e, dessa maneira, alterou uma lógica anteriormente voltada a critérios meramente quantitativos de cobrança, passando a privilegiar uma atuação mais qualificada em matéria de persecução fiscal, representada em duas vertentes principais: suspensão processual em massa das execuções fiscais infrutíferas e ajuizamento seletivo de novos feitos executivos.

Com base nesse painel, este trabalho examina toda a gênese do citado regime à luz dos referenciais teóricos pertinentes à inovação e à inovação no setor público, enfatizando toda uma cadeia de fatores influentes nas etapas de ideação e de implementação. Ainda, sugere uma abordagem original para a apreciação da inovação no setor público, segmento que, dadas as peculiaridades que o distinguem dos demais setores econômicos, já há muito demanda ser observado por lentes que não apenas as emprestadas das teorias próprias da inovação tecnológica e industrial, e mesmo da inovação em serviços (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2017).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Inovação

De um modo geral, a academia reconhece o economista austríaco Joseph Schumpeter (1883-1950) como autor das concepções seminais relacionadas ao fenômeno do empreendedorismo inovativo e às repercussões dele decorrentes no crescimento econômico, associação explicada a partir da ideia de *destruição criativa* a reposicionar provedores, reordenar mercados e, assim, assegurar o dinamismo no qual se sustenta a lógica capitalista (FIGUEIREDO, 2012; KON, 2015; MAZZUCATO, 2014). A liderança em tal ou qual seguimento é o bem posto em disputa e configura a força motriz a direcionar os esforços criativos do empreendedor à busca de vantagens competitivas, conducentes a recompensas e lucros diferenciados.

A mais recente edição do Manual de Oslo, documento fundamental para a compreensão do tema, erige como conceito que uma inovação é “*a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit’s previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)*” (OECD, 2019b, p. 20).¹ O próprio manual sinaliza para a multiplicidade de atores potenciais do processo inovativo, ao esclarecer em seu texto que a utilização do termo “*unit*” pretendeu amearhar em um só vocábulo unidades institucionais de quaisquer setores, incluídas as famílias e seus membros.

Outros conceitos podem ser encontrados fartamente na literatura. Motta (1989) preconiza que inovar é lançar mão do incomum e relaciona a inovação à utilização de uma descoberta ou invenção, que conduz ao aprimoramento organizacional. O autor – com um olhar peculiar, diga-se – compreende a inovação como uma espécie do gênero “mudança”, ou seja: as mudanças podem redundar em efeitos positivos ou negativos. Dessa maneira, para o autor, apenas quando funcionam como vetores de melhorias é que as mudanças podem ser classificadas como inovações. Quando incapazes de provocar alterações organizacionais que repercutam positivamente em produtos, serviços ou padrões de decisão e operação, não.

Em outro giro, a “utilização” como um elemento necessário à definição do construto parece relativizada por McLean (2005). Para o autor, a inovação reside no processamento de

¹ Um produto ou processo novo ou melhorado (ou a combinação de ambos) que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores da unidade e que foi disponibilizado a potenciais usuários (produto) ou posto em uso pela unidade (processo). (Tradução livre do autor desta pesquisa.)

ideias criativas mediante ações de captura, debate, seleção, financiamento, desenvolvimento e – eventual – implementação e/ou comercialização das mesmas. É possível, todavia, alinhar os dois autores em evidência, desde que se admita que a eventualidade sugerida por McLean (2005) diga respeito mais a contingências de momento do que propriamente à não adoção.

Esse alinhamento dialoga com as lições de Figueiredo (2012) a respeito das diferenças entre invenções e inovações, sendo as últimas uma espécie de degrau – alcançável, por exemplo, a partir da absorção de um produto ou processo novo pelo mercado em termos de viabilidade comercial – a qualificar as primeiras. É realmente o uso, portanto, um dos elementos fulcrais para conceituar adequadamente a inovação e prevenir a banalização de um termo “cujo sentido tende a ser interpretado ora de maneira por demais estreita, ora vaga, confusa, ou simplesmente equivocada” (FIGUEIREDO, 2012, p. 28).

Tomando de empréstimo esse cenário teórico em que a utilização diferencia meras invenções de inovações, colhe-se de Souza e Bruno-Faria (2013) outro elemento característico da dinâmica inovacional: a incerteza. Para os autores, complexidade, dinamismo e incerteza delineiam o percurso que pode consagrar invenções como inovações, caminho essencialmente tangenciado por uma série de fatores que o facilitam ou o dificultam. Scarpin e Machado (2015) argumentam que a inovação emerge na medida em que soluções para conjugar esses elementos contribuintes são adotadas de forma competente pelas organizações, em um esforço que reúne fontes técnicas (pessoas, conhecimento e recursos) e valências organizacionais. Quando se pretende inovar, o que se deve é evitar administrar a incerteza através da exacerbação do controle, que naturalmente desencoraja a inovação (MINTZBERG, 2007).

Um traço comum aos pesquisadores que se debruçam sobre a tarefa de estudar a inovação é o de enxergá-la como um processo (FIGUEIREDO, 2012; McLEAN, 2005; MOTTA, 1989; SCARPIN e MACHADO, 2015; SOUZA e BRUNO-FARIA, 2013). Como tal, perpassa toda a estrutura organizacional (MOREIRA e STRAMAR, 2014), pressupondo, dentre uma série de outras habilidades gerenciais, negociação e diálogo para acomodar a redefinição de prioridades e o remanejamento de recursos dela – redefinição – decorrente (VASCONCELOS *et al.*, 2017). Esse caderno de habilidades é o que se denomina gestão da inovação, o adequado manejo da novidade com foco no atingimento dos objetivos organizacionais (ESPINOSA-CRISTIA, 2019).

Dessa perspectiva processual, colhe-se que a inovação pode ser compreendida em fases. Kon (2015) esclarece que na fase de invenção estão situadas as ideias e a criatividade, o exercício imaginativo que permite focar a(s) atividade(s) com um olhar diferente, aberto a

novos conceitos e oportunidades. A autora prossegue com uma síntese da fase de implementação, associando-a à tarefa de materializar a ideia, colocá-la em produção e acompanhá-la em sua evolução. Finalizando, Kon (2015) desnuda a etapa de difusão, cuja ênfase recai na exploração de vantagens comerciais propiciadas pela ação inovadora (patentes, por exemplo, se o exame estiver adstrito ao setor privado).

Ponto fundamental relacionado ao desenrolar das etapas acima comentadas diz respeito aos antecedentes organizacionais e à influência por eles exercida no processo inovativo (MOTTA, 1989). Dentre os antecedentes, a literatura dedica especial atenção ao elemento cultural, tendo presente que toda organização possui uma cultura particular, que delinea o modo como opera na condução dos seus negócios e na execução de sua estratégia (GAMBLE e THOMPSON, 2012). Nesse contexto, dado o poder inerente de influenciar toda a vida organizacional, a cultura precisa ser conhecida, compreendida e transformada em ferramenta indissociável para uma profícua gestão das organizações (PEREIRA, 2016).

Uma das vias conducentes às inovações está pavimentada, portanto, sobre o fator cultural organizacional. Fernandes *et al.* (2015) apontam que são as externalidades comportamentais – talhadas pela cultura organizacional – que determinarão uma atmosfera favorável ou deletéria à construção de soluções inovadoras. Criar um ambiente organizacional de fomento à inovação não é, todavia, missão trivial (SCARPIN e MACHADO, 2015). Envolve um direcionamento claro da organização quanto à definição de que crenças e valores deseja ver compartilhados em seus domínios, o que reside em boa medida no quão assertiva é a alta gestão – a liderança – ao irradiar a cultura de inovação pretendida (BRUNO-FARIA e FONSECA, 2015).

Esse movimento de característica centrífuga, de orientação da bússola organizacional em direção à inovação a partir da liderança, é bem explicado por Motta (1989) ao destacar o patrocínio da gerência à criatividade individual como uma das formas de estímulo ao desenvolvimento de ideias. O autor reconhece à mobilização gerencial papel decisivo para o correto aproveitamento dos recursos criativos latentes no cabedal de competências próprio de cada membro da organização, o que corrobora a preocupação de Mintzberg (2007) quando pondera o alto custo da coletivização de ideias no tangente à eficiência organizacional: o gestor é um verdadeiro maestro ao conjugar ampla participação, tempestividade e resultado.

Dito de modo mais claro, ressoa consensual na literatura correlata à cultura de inovação a imprescindibilidade da comunicação e da coordenação como indutoras suas (BRUNO-FARIA e FONSECA, 2014; MOREIRA e STRAMAR, 2014). Sendo o conhecimento a base para a

inovação, capturá-lo através de ferramentas que facilitem o intercâmbio de informações e que prestigiem a criatividade e o apreço pelo novo é missão primordial à organização que tencione assimilar a inovação em sua cultura (BRUNO-FARIA e FONSECA, 2014; SCARPIN e MACHADO, 2015). O compartilhamento de ideias, experiências e valores com foco em inovação é o motor potencial do que Fernandes *et al.* (2015) denominaram círculo virtuoso para as inovações.

As estruturas organizacionais também exercem um papel de relevo para a dinâmica da inovação. Com a velocidade com que se altera o ambiente de negócios, estruturas mais ágeis e flexíveis são fundamentais para permitir a pronta adequação das organizações à transformação dos mercados em que operam (BRILLO e BOONSTRA, 2019; MOTTA, 1989). Ainda, como pontuam Zen *et al.* (2017), a capacidade dos gestores de implementar inovações é função dos recursos disponíveis às organizações (instalados e/ou viáveis para aquisição). Souza e Bruno-Faria (2013) adicionam o poder e as suas formas de utilização como fatores organizacionais influentes no processo inovativo.

O peso que a dinâmica organizacional exerce sobre o processo inovativo também é ressaltado por Terra *et al.* (2018), quando ponderam que são as estruturas flexíveis as que melhor absorvem e aproveitam as valências pessoais para impulsionar os processos de mudança. Esta assertiva, ainda conforme os autores, deriva de um praticamente ausente discurso de autoridade, onde o conhecimento efetivo dos agentes orientados a pensar o novo fala mais alto que uma burocrática descrição de cargos. Em estruturas como tais, organogramas rígidos cedem lugar a equipes multidisciplinares, pautadas por uma horizontalidade favorecedora da interação entre os indivíduos e conducente ao incremento do fluxo de ideias entre as áreas organizacionais.

Nesse passo, algumas indagações são úteis para um arremate pertinente: como se erige a cultura organizacional? Quem o líder conduz? A comunicação serve a quem? Quem permeia as estruturas organizacionais? Como enfatizam Moreira e Stramar (2014), são as pessoas que criam e inovam. Scarpin e Machado (2015), inclusive, destacam que qualquer indivíduo pode motivar a inovação, pois neles é que está sediado o fulgor essencial para a ocorrência do fenômeno (TERRA *et al.*, 2018), é dizer: a criatividade, que é um ativo presente em todos os indivíduos (MOTTA, 1989), é condição necessária para que se deflagre o processo inovativo (BRILLO e BOONSTRA, 2019).

Ao lado da criatividade, a capacidade de aprendizagem também funciona como um elemento a caracterizar certa peculiaridade da dinâmica da inovação: a cumulatividade. Isso

porque, quando a organização experimenta rupturas lançando mão de inovações e galgando novos níveis de complexidade, o faz colecionando aprendizado no decorrer desses processos (VASCONCELOS *et al.*, 2017). Dessa feita, a propensão a inovar é também reflexo de um manancial de competências acumuladas ao longo da existência organizacional (FIGUEIREDO, 2012). Como em um ciclo, as organizações tidas por inovadoras são justamente as que com mais facilidade atravessam novas mudanças (VASCONCELOS *et al.*, 2017).

Um outro ponto que merece destaque diz respeito às tipologias concebidas pela academia para classificar as inovações. Gallouj (2007) se propõe a examiná-las analisando o quão profundamente alteram vetores de características ou de competências que, postos em correspondência, delineiam um produto (um bem ou um serviço). Assim, o autor identifica alguns modelos de inovação, os quais denomina de radical, pela melhoria, incremental, *ad hoc*, pela recombinação e pela formalização, diferenciando-os conforme a aptidão que detém para criar ou modificar conjuntos de características ou de competências que interagem nos sistemas que individualizam bens e serviços.

Lado outro, é o propósito a que as inovações estão vocacionadas que orienta a tipologia de Terra *et al.* (2018). Assim, as inovações podem voltar-se a resolver problemas para os clientes, a minerar novos nichos comerciais, a modificar a forma de interação com os clientes, a alterar o modelo de receitas e a posição que a organização ocupa na cadeia de valor da indústria que compõe, a explorar novos canais de distribuição e formas de ligação a fornecedores, além de modos de comunicação da própria marca. Os mesmos autores ressaltam o peso que a identificação das oportunidades para inovar possui, no que permitem a conclusão de que a inovação é, também, fruto da relação das organizações com os contextos em que imersas.

A interação com os contextos diverge entre as organizações. Motta (1989) pondera que, em matéria de inovação, há organizações que operam focadas em antecipar o futuro, enquanto outras decidem inovar baseadas em uma análise *post-factum*, concitadas que são a superar uma situação de defasagem e a assegurar a própria existência. A situação da pandemia de covid-19 atravessada nesta quadra, embora extrema, provê bons exemplos: organizações que já exploravam canais digitais por padrão defrontaram-se com o incremento do volume de suas operações, ao passo em que empreendimentos ainda dependentes de canais presenciais viram-se forçados a acelerar – para sobreviver – a digitalização do relacionamento com clientes.²

² Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/pandemia-forca-mudanca-no-comercio-online-brasileiro.shtml>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

Todavia, não é somente o apetite pela inovação – se proativo ou reativo – que delinea a relação das organizações com o ambiente sócio-econômico. Nessa linha, Figueiredo (2012) adverte que o processo de inovação varia entre setores industriais distintos, mesmo porque a maneira através da qual cada ramo da atividade econômica interage com as provocações sociais ou de mercado guarda peculiaridades que nem sempre se estendem a outras realidades setoriais. Dessa constatação, e para o escopo deste trabalho, importa averiguar como se descortina o processo de inovação no setor público em específico, se é que realmente há diferenças relevantes entre as arenas pública e privada. A subseção que segue dedica-se a esse exame, com maior ênfase no setor público brasileiro.

2.2 Inovação no Setor Público

Quando se trata do setor público, falar em inovação ainda pode causar certo estranhamento ao destinatário da mensagem (CUNHA, B. 2017). Quase como um decalque, impôs-se ao aparato estatal, historicamente, a pecha de um setor despido de incentivos para inovar (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2017), pesado e paralisante (MAZZUCATO, 2014). Deveras, o senso comum associa ao setor privado a *expertise* em inovação (KON, 2015) e ainda observa o setor público, superficialmente (CAVALCANTE e CAMÕES, 2017b), longe do protagonismo no tema.

No tangente ao caso brasileiro, Cavalcanti (2006) parece fornecer a gênese desse desdouro da imagem estatal em relação à capacidade de inovar. Como um reflexo da própria construção da identidade nacional (COSTA, 2006), a cultura administrativa do país, transplantada que foi da tradição portuguesa, por décadas conduziu a administração pública brasileira inspirada pelo Direito Administrativo, com foco no legalismo e nos rituais processualísticos que caracterizam o assim chamado bacharelismo (CAVALCANTI, 2006). O agir puramente normativo, onde ausentes maiores preocupações com o produto da prestação estatal, de fato, é seara alheia à inovação.

A título de aprofundamento, dos princípios expressos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o da legalidade – a cancelar legítima apenas a atuação do agente público conformada ao prescrito em lei (CARVALHO FILHO, 2011) – pode ressoar como um forte indutor da estagnação administrativa quando se tem em mira que as disposições legais gozam de certa estabilidade, é dizer: se só é legítima a atuação consoante às normas legais e se as normas legais permanecem imutáveis por consideráveis lapsos de tempo, durante todo o período de conservação do ordenamento não haveria espaço ao desenvolvimento de inovações no setor

público a ele – ordenamento – subordinado. Dessa maneira, inovar em governo equivaleria a agir ao arrepio da lei, algo que é automaticamente interpretado como danoso à administração pública, muito embora, como mais à frente se argumenta, dadas as questões afetas à qualidade e à correção da atividade legiferante no Brasil, nem sempre os diplomas legais traduzam o interesse coletivo (PECI, 2020).

Obviamente, a inserção dos princípios regentes da administração pública brasileira na carta constitucional não ocorreu sem propósito. Pareando o da legalidade, os princípios da moralidade e da impessoalidade por certo representam movimentos dirigidos a corrigir deturpações institucionais atribuíveis à formação histórica nacional, a exemplo do patrimonialismo, do mandonismo e do clientelismo (COSTA, 2006), pelo que merecem aplausos. O que se traz à colação é a necessidade de sofisticar a observação do grau de preponderância entre os princípios, mediante o exercício da ponderação de valores (CARVALHO FILHO, 2011), ou seja: entre a legalidade cerrada e a eficiência, por exemplo, poderia ser penalizado o administrador público que prestigiou a segunda? Parece razoável defender que não.

Nessa linha, esse olhar que ainda divisa a administração pública como incompatível com o protagonismo em matéria de soluções inovadoras, mais que superficial, deve ser compreendido como incorreto atualmente (FERREIRA *et al.*, 2015). Tanto que são numerosas as experiências inovadoras capitaneadas pelo setor governamental (CAVALCANTE e CUNHA, B. 2017), mormente através de corajosos investimentos em setores motores do capitalismo (transportes, energia, TI...), cujos riscos iniciais se mostravam de uma envergadura superior àquela consentida pelo setor privado (MAZZUCATO, 2014). O que ainda se permite discutir é a que custo a inovação no setor público ganha espaço. Este trabalho tenciona caminhar nesse sentido.

Conceitualmente, a inovação no setor público é definida como a introdução, na prestação pública, de novo conhecimento, de nova organização, de novos processos e/ou de novas competências de gestão, pressupondo um movimento de ruptura com o passado à medida em que não se limita à mera geração de ideia nova, mas sim à sua utilização em termos práticos (DE VRIES, BEKKERS e TUMMERS, 2016). Representa, portanto, uma alteração relevante na maneira pela qual as tarefas organizacionais passam a ser executadas (WILSON, 2007), no que não se deve confundir com a ideia de simples melhoria.

O fenômeno é conceituado em bases semelhantes por Ferreira *et al.* (2014). Para os autores, a inovação no setor público está relacionada a qualquer movimento que projete a ação

estatal a patamar inédito, seja através de novos métodos de trabalho, seja por força de políticas públicas vocacionadas à transformação da realidade social. Os mesmos autores destacam, ainda, o engajamento entre pessoas em dada arena institucional como fator da geração, maturação e adoção de ideias novas, indo ao encontro de Yang e Maxwell (2011), que divisam a importância do intercâmbio de informações – quer em nível interpessoal, quer em caráter intra ou interorganizacional – como abordagem tendente ao incremento da eficiência e do desempenho organizacionais.

O exame dessa relação entre desempenho e inovação é aprofundado por Song *et al.* (2017), quando observam um dissenso acadêmico quanto ao tema: enquanto parte da literatura preconiza haver prejuízo para as dinâmicas de criação e inovação quando a bússola organizacional aponta tão somente em direção à letra fria da eficiência, outra corrente advoga que o *trade off* entre desempenho e inovação é apenas aparente. Para essa segunda linha de pensamento, o uso competente de instrumentos de gestão – estímulo à assunção de riscos e políticas de recompensa, por exemplo – pode propiciar uma ambiência organizacional em que performance e inovação coexistam em nível ótimo.

A profícua conjugação desse binômio é vital para qualquer organização, mas para o setor público assume um espectro ainda mais qualificado. Como leciona Wilson (2007, p. 303), “sem um mercado que imponha um teste de adequação a qualquer mudança organizacional, uma burocracia pública alterada pode continuar fazendo a coisa errada durante anos.” Daí porque, considerando a dimensão que as ações governamentais costumam alcançar em escala, a preocupação com a eficiência no setor público motiva as inovações que tenham por foco a racionalização, mas tende a objetar inovações que privilegiem outros valores (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2017).

É essa também a conclusão de Sucupira *et al.* (2019). Para os autores, o corriqueiro nas organizações públicas é usar a inovação de modo a incrementar a eficiência, a eficácia e o poder de resposta governamental às demandas sociais. Nessa linha, Cavalcante e Camões (2017c) reportam um movimento de inflexão, encenado por diversos países, em direção à redefinição de todo um conjunto de regras e procedimentos, tudo para privilegiar projetos focados nos resultados esperados. A premissa é a de que continuar prestigiando arranjos institucionais pautados por conformidade e controle excessivos condena o setor público à inefetividade e sabota a atividade inovativa (MOUSSA, McMURRAY e MUENJOHN, 2018).

A guinada a que alude o parágrafo anterior não ocorre sem encontrar obstáculos. Cavalcanti (2006), abordando a realidade brasileira, assevera que as históricas incoerências do

desenho institucional pátrio ainda remanesçam porque beneficiam diversos grupos de interesse e facções, ambos orientados ao sequestro da *res* pública a partir do exercício do poder político e econômico. Ainda segundo o autor, como esses *stakeholders* conseguem manejar cargos de alto comando na estrutura burocrática do Estado, acabam por influenciar decisões de modelagem organizacional que impedem o desenvolvimento de mecanismos mais racionais e orientados verdadeiramente ao interesse público, tudo com vistas à manutenção do *status quo*.

Os efeitos dessa disfunção foram bem resumidos por Peci (2020) ao classificar a burocracia brasileira como *irracional legal*. A autora considera que o apego ao legalismo ainda persiste no aparelho burocrático nacional, o que se agrava à medida em que se percebe que o processo legislativo é alvejado por interferências que costumam afastar o seu produto da finalidade pública a que deveria estar destinado. Não por coincidência, agentes públicos que buscam entregar bens de qualidade à coletividade, desafiando a ordem assentada em um estoque legal esquizofrênico e em conformações institucionais contraproducentes, são assemelhados na literatura à figura de um herói (PECI, 2020) ou de um guerreiro (CAVALCANTI, 2006).

O sucesso desses heróis no percurso que leva à inovação repousa, em boa medida, no poder de convencimento de que dispõem para vender aos diversos *stakeholders* um palatável caráter incremental das mudanças que propõem (WILSON, 2007). É que, quando interpretadas como periféricas, as mudanças são tomadas como despidas de maiores ameaças àqueles desinteressados em uma potencial redefinição de tarefas e/ou redistribuição de recursos e, assim, o nível de resistência a que eventualmente estarão submetidas será menor. Trata-se do exercício de algo semelhante à ambiguidade, como observada por Matland (1995) na seara da implementação de políticas públicas: uma poderosa aliada para a minimização de conflitos.

Há barreiras outras a interferir na fluência do processo inovativo em organizações do setor público. Além do multicitado contexto regulamentar que individualiza uma organização pública em comparação com pares do setor privado (FERREIRA *et al.*, 2014) e da tendência a resistir à mudança e à sua difusão (KON, 2015), a academia pontua uma série de outros obstáculos nesse percurso. Na literatura internacional, por exemplo, Moussa, McMurray e Muenjohn (2018) ressaltam como dificultadores a visão de curto prazo, a deficiência do corpo funcional, a elevada carga de trabalho, a liderança ineficaz, a inadequação do sistema de recompensas e/ou incentivos para inovar e a insuficiência de recursos.

A partir do exame da base de dados dos concursos de inovação promovidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) entre 1996 e 2014, Castro *et al.* (2017) percebem emergir como principais barreiras à inovação no setor público brasileiro questões ligadas a:

resistência (novamente), conflito de interesses, limitações de recursos humanos e deficiências de caráter estrutural (como as relacionadas a recursos materiais e tecnológicos). Vale ponderar que a análise está circunscrita apenas às experiências de inovação classificadas ou premiadas no referido concurso, o que pode revelar achados que, embora relevantes, dizem menos do que o imposto pela realidade.

Já a abordagem de Brandão e Bruno-Faria (2017) tenciona desvelar as barreiras à inovação no setor público a partir da percepção dos dirigentes de organizações componentes do plexo administrativo federal. As autoras, além das já tratadas nuances afetas ao contexto regulamentar e à resistência, extraem dos relatos dificuldades associadas à baixa qualidade da articulação intersetorial, à verticalidade das estruturas organizacionais, à baixa capacidade técnica de estados e municípios, à alta rotatividade de dirigentes, à diversidade socioeconômica do país, à limitação de recursos orçamentários e financeiros e, por fim, à falta de uma política de incentivos à inovação.

No ponto, para uma compreensão mais clara da questão atinente às recompensas, não seria de todo inadequado graduar os incentivos entre presentes, ausentes e reversos. É que, no Brasil, o que grassa é uma visível dissonância no tangente à paridade como fator determinante de um bom sistema de inovação (OECD, 2019c). Em outras palavras, a ausência de segurança jurídica aos agentes públicos – representada pela não assunção dos riscos do experimentalismo por parte do Estado, mas sim por seus próprios servidores – favorece a conclusão de que, sob o prisma funcional, é muito mais seguro ao agente público pautar-se pelo trivial do que abrir as portas à inovação. Há, portanto, um incentivo reverso. Um desincentivo.

A questão ganha relevo ainda mais drástico quando se tem presente que o Brasil é pródigo na concepção de órgãos de controle e auditoria, superestruturas de responsabilização cujas capacidades têm evoluído à evidência no decorrer das últimas três décadas (PRAÇA e TAYLOR, 2014). Assim, se de um lado o agente público opera como um solista, de outro há uma verdadeira orquestra de atores componentes da estrutura de *accountability* estatal a sedimentar no imaginário funcional o elevado nível de responsabilidade pessoal a que estão sujeitos os profissionais de governo (OECD, 2019a). Trata-se do cenário perfeito para a introjeção de uma cultura orientada pela aversão ao risco, algo claramente perceptível no conjunto do setor público brasileiro (OECD, 2019c).

A propósito, convém rememorar que uma das lógicas comportamentais regentes da tomada de decisão é a de natureza consequencialista, onde cálculos racionais dirigidos à seleção da alternativa mais vantajosa orientam o decisor (NEWARK, 2018). Dessa maneira, vigendo

no Brasil a percepção de que o mero cuidado com o processo – por mais ilógico que o rito seja – assegura ao agente público uma condição regimental mais confortável do que a assunção da responsabilidade pela implementação de ideias novas (OECD, 2019a), parece imperioso reconhecer que censurar o burocratismo, embora válido, é exigir dos profissionais de governo um altruísmo diabólico. É pugnar pela evolução do setor público à custa do potencial sacrifício pessoal dos seus agentes.

Será essa, de fato, a maneira através da qual o setor público brasileiro tem dialogado com a inovação? Estarão os agentes públicos inovadores a decidir pautados pelo que Newark (2018) caracteriza como a lógica do absurdo, em que determinado curso de ação racionalmente desautorizado é escolhido conscientemente por força de um impulso irresistível? As perguntas são válidas porque as diversas amarras do processo inovativo, por mais que ainda permeiem a estrutura burocrática nacional, não estão impedindo uma série de inovações recentes patrocinadas por diversas organizações governamentais em qualquer dos três níveis federativos. Muito embora se advogue o caráter imperativo da inovação para a reconquista da legitimidade estatal (CUNHA, B. 2017), o hiato entre a relevância e a ambiência institucional adequada sugere que a inovação nas organizações públicas brasileiras é fruto da intervenção de corajosos *bricoleurs*, para usar o termo de Cavalcanti (2006), *apud* Weick (1995).

É que o *bricoleur* é capaz de produzir transformações independentemente dos instrumentos postos à sua disposição, a partir do “conhecimento íntimo dos recursos disponíveis, observação cuidadosa e intuição” (CAVALCANTI, 2006, p. 282). Deveras, se tantas são as barreiras a suplantar para inovar no setor público brasileiro, é o peso dos indivíduos na engrenagem do processo, a partir da conjugação de suas competências no manejo do que possuem à mão, o fator primordial para direcionar as organizações à inovação (KON, 2015).

Assim, construir capacidades dentro do aparelho estatal mediante ações de qualificação contínua do seu corpo funcional, com foco em inovação, é o que se mostra preponderante (CAVALCANTE e CAMÕES, 2017b). Isso porque a evolução que caracteriza a sociedade contemporânea transformou comportamentos, os mundos educacional e laboral, as economias e os governos, afetando também os profissionais públicos (STILLMAN II, 2017). Deles, no presente e para o futuro, são e serão exigidas valências técnicas e comportamentais cada vez mais sofisticadas, que em nada se comparam àquelas ensinadas pelos programas de capacitação tradicionais (AGUNE, 2014; CUNHA, A. 2006).

Esses modelos mentais mais refinados evidenciam o quão determinantes são quando defrontados com outros fatores influentes para a inovação em governo. Nesse sentido,

Cavalcanti (2006) argumenta que mesmo as restrições estruturais internas podem ensejar soluções inovadoras, desde que interpretadas pelo agente público como desafios a suplantar. Com efeito, a depender da visão do agente (do seu modelo mental), essa mesma circunstância pode representar uma barreira ou um incentivo.

Não por acaso, Cunha, B. (2017) identifica as pressões sociais ou de mercado e as restrições financeiras – com as suas decorrentes necessidades de manter o nível do serviço à custa de uma menor ingestão de recursos – como elementos indutores da deflagração do processo inovativo. Todavia, nem só por reatividade deve pautar-se o setor público em matéria de inovação, valendo o alerta de que os governos hospedam um gigantesco manancial de informações em seus bancos computacionais. Desenvolver inteligência analítica para processar e qualificar essa volumosa massa de dados, mirando a antecipação de tendências e a arquitetura de políticas públicas (STILLMAN II, 2017), é um convite à inovação prospectiva.

É essa também a perspectiva adotada por Brown e Osborne (2013). Os autores ressaltam que os gatilhos da jornada que leva à inovação podem estar relacionados à premência de debelar uma crise organizacional, mas também derivam de atividades de prospecção e da visão orientada a mudanças de maior vulto. Nesse sentido, assegurar aos agentes públicos, ao menos em alguma dose, flexibilidade e autonomia para a alocação de recursos, pode contribuir para a eclosão da atividade inovativa (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2017).

Outros elementos de indução também permeiam o campo de estudo relacionado à inovação no setor público. Para Sucupira *et al.* (2019), as organizações inovam usufruindo da natural evolução das ferramentas tecnológicas e gerenciais, reagindo às provocações sociais e se alinhando ao ímpeto de dirigentes focados em melhorar a qualidade e o desempenho das áreas que conduzem. As conclusões em muito se aproximam das de Motta (2008), para o qual os novos instrumentos de gestão, o aprimoramento do exercício da cidadania e a reinterpretção da organização pública como capaz de experimentar o inusitado representam potencialidades para inovações.

Quando são postos em voga modelos mentais, visão prospectiva e ímpeto gerencial, traz-se à baila um elemento recorrente na literatura que aborda os fatores indutores da inovação também no setor público: a liderança (WILSON, 2007). Kon (2015) destaca o papel do líder como provocador do questionamento e da imaginação dos liderados, a partir da comunicação estratégica. Brandão e Bruno-Faria (2013) ponderam que, para essa reorientação comportamental, é fundamental à liderança dominar competências de facilitação. Moussa,

McMurray e Muenjohn (2018) adicionam a esse conjunto de habilidades a coordenação e a determinação da liderança como elementos catalisadores da inovação no serviço público.

Se tais são os papéis dos líderes, e considerando que as organizações estão às voltas com atividades que cada vez mais repercutem sobre um grande número de indivíduos, torna-se fundamental aos gestores dedicar maior atenção à liderança sob o aspecto institucional (enquanto habilidade política). Afinal, é a partir dessa orientação que se pode redescobrir a missão organizacional ou, conforme Selznick (2007), que se pode originar um processo de institucionalização das organizações, a partir da infusão de valores capazes de cristalizar certo tipo de *idealismo de grupo*, peculiar a determinado conjunto de indivíduos, é dizer: na trilha conducente à institucionalização, a cada passo pode se abrir margem à ideação e à implementação de inovações.

Partindo desta breve revisão teórica, o objetivo desta pesquisa é analisar empiricamente o quão o desenrolar da inovação no setor público federal brasileiro tende a obedecer ao que consta da literatura correlata, sem olvidar da atenção a eventuais circunstâncias adicionalmente influentes, a partir do exame aprofundado de uma ação inédita levada a efeito pela PGFN. Em paralelo, a ação adotada é avaliada tomando em consideração o seu vetor mais elementar: a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União.

3. HISTÓRICO

3.1 A cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública sob o enfoque regulamentar

Do ponto de vista da macroregulamentação, dois são os principais diplomas normativos regentes da cobrança de créditos devidos à União: o Decreto-lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967, ao estabelecer nova lei orgânica à PGFN, cuida de disciplinar o procedimento de inscrição de obrigações tipificadas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em dívida ativa da União; por seu turno, a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, dispõe sobre a execução forçada da dívida ativa da Fazenda Pública, compreendidos na expressão todos os entes federados e respectivas autarquias.

As peças legislativas acima comentadas regulamentam competências atribuídas à PGFN pelo art. 131, § 3º, da Constituição Federal. A organização objeto deste estudo trata-se de órgão enumerado pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, como de direção superior da Advocacia-Geral da União (AGU), subordinado administrativamente ao titular do Ministério da Fazenda (MF), atual Ministério da Economia (MECON). Por força do que dispõe o Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019, a PGFN subdivide-se atualmente em oito adjuntorias finalísticas e um departamento de gestão, importando em especial a esta pesquisa a Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS (PGDAU).

Dentre o rol de atividades constante do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, compete à PGDAU a formulação de estratégias voltadas à administração e à cobrança dos créditos públicos inscritos em dívida ativa da União, bem como dos devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Pode-se dizer que a formulação dessas estratégias, até a data em que publicada a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, e inaugurado o RDCC, obedecia a uma lógica de caráter veementemente conservador, como à frente queda evidenciado.

De início, convém notar que o Decreto-lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977, veicula autorização para que o Ministro da Fazenda possa dispensar a inscrição em dívida ativa da União e determinar a sustação da tramitação de processos executivos fiscais, sempre que os valores perseguidos representem montantes diminutos ou se vislumbrem inexequíveis. Avançando um pouco além, a Lei nº 7.799, de 10 de julho de 1989, estende a autorização para que a autoridade ministerial fazendária possa obstar o próprio ajuizamento das ações executivas fiscais, desde que observados critérios relacionados aos custos com as respectivas ações.

Examinando apenas os diplomas mais recentes, duas portarias carregam demonstrações de utilização das prerrogativas previstas pelas normas citadas no parágrafo anterior por parte das autoridades ministeriais fazendárias das respectivas ocasiões: a Portaria MF nº 49, de 1º de abril de 2004 (revogada), que fixava o piso para inscrição em dívida ativa da União no valor de R\$ 1.000,00 e determinava o não ajuizamento de execuções fiscais cujos valores consolidados não ultrapassassem R\$ 10.000,00 e; a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, que repete o piso para inscrição em dívida ativa da União e determina o não ajuizamento – e o sobrestamento – de execuções fiscais cujos valores consolidados não ultrapassem R\$ 20.000,00.

Pois bem. O Código Tributário Nacional (CTN) estabelece que o prazo prescricional para a cobrança do crédito tributário é de cinco anos. Não manejada a pertinente ação executiva fiscal no decorrer do quinquênio – e acaso não verificada qualquer hipótese interruptiva do lustro prescricional ou suspensiva da exigibilidade do tributo – dá-se por consumada a prescrição, cujo efeito na seara tributária é o de extinguir o próprio crédito. Toda e qualquer extinção que esteja divorciada da assunção de parcela do patrimônio do devedor fazendário pelo entre credor repercute no empobrecimento do erário respectivo, ou seja: queda frustrada determinada receita, outrora estimada para ingresso nos cofres públicos.

Forte nesse panorama normativo, a cobrança fiscal patrocinada pela PGFN balizou-se por um cauteloso quase-dogma durante décadas: tudo o que ultrapassava o piso quantitativo, fixado normativamente pela autoridade ministerial fazendária, era objeto de cobrança através das correlatas ações de execução fiscal, de modo que restava impedida a consumação da prescrição. Esse atuar focado em via única (o Poder Judiciário), também alheio a um maior refinamento no tangente à seleção dos devedores a cobrar, sucumbiu em meio a um modelo econômico que produz em massa e, conseqüentemente, que estabelece relações jurídico-tributárias em semelhante escala. A subseção seguinte desnuda a falência dessa estratégia.

3.2 A cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública sob o enfoque da efetividade

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) edita desde 2005 o relatório Justiça em Números, documento que consolida informações pertinentes a cada ramo de Justiça no tangente a custos, força de trabalho, volume de processos e produtividade. Por questões de ordem metodológica, pormenorizadas em capítulo próprio, são utilizados nesta pesquisa dados colecionados nos relatórios publicados pelo CNJ de 2013 em diante, período que contempla tanto o início da vigência da Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, quanto a mudança – anos mais tarde – do paradigma de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa da União.

Nos termos evidenciados por CNJ (2013), tomando em consideração apenas as execuções fiscais em trâmite na Justiça Federal, observa-se um estoque de 3.194.958 processos pendentes ao final de 2012. Naquele exercício, foram extintas 361.037 execuções fiscais, mas ingressaram novas 375.689 ações executivas, é dizer: enquanto pouco mais de 11,3% do estoque de execuções fiscais que iniciaram o ano de 2012 chegou a termo, o ingresso das novas ações aportou um incremento de aproximadamente 0,5% ao acervo. Assim, a taxa de congestionamento relacionada aos processos executivos fiscais em trâmite na Justiça Federal, para o exercício de 2012, equivaleu a 90% do estoque.

Números muito semelhantes estão condensados em CNJ (2014), onde armazenadas as informações associadas ao exercício de 2013, ano que findou com um estoque de 3.350.788 processos de execução fiscal em trâmite na Justiça Federal. Foram baixados 332.745 processos dessa classe, mas aportaram novas 354.895 ações, circunstância que elevou a taxa de congestionamento a 91% do acervo. Essa taxa se repetiu em 2014, exercício em que, contabilizadas as baixas processuais (331.239) e os novos ajuizamentos (410.235), restaram pendentes na Justiça Federal 3.455.805 feitos executivos fiscais (CNJ, 2015).

Qualquer manual de introdução à ciência do Direito leciona que incumbe ao Poder Judiciário dirimir conflitos, assegurando a pacificação social. Pelos dados reunidos pelos dois parágrafos pretéritos, claro está que a missão em relação à cobrança fiscal passava longe do êxito já havia alguns anos. Como destacado em CNJ (2016), no concernente ao exercício de 2015, ano anterior à inauguração do RDCC, a taxa de congestionamento relacionada às ações de execução fiscal pendentes na Justiça Federal atingiu 94%, o que correspondia à solução de seis conflitos a cada cem em tramitação. No mencionado exercício, foram ajuizadas novas 457.360 execuções fiscais, ante à extinção de apenas 246.527.

Duas hipóteses podem ser cogitadas a partir dos dados colecionados acima: ou a gestão do fluxo processual nos órgãos componentes da Justiça Federal padecia de graves inadequações, ou o modelo que conferia ao aparato jurisdicional a exclusividade para instrumentalizar a cobrança fiscal, forjado para a realidade do Brasil de mais de trinta anos atrás, já não suportava a demanda respectiva. Como a intromissão na gestão dos órgãos de Justiça não era uma opção, coube à PGFN avaliar de que modo contornar a questão da submissão da cobrança a um único meio, mormente porque através da intermediação judicial a recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, já havia tempos, decepcionava.

A título de exemplo, consta em PGFN (2016a) que em 2015 foram recuperados R\$ 14.850.466.901,79, partindo de um estoque de R\$ 1.594.700.044.940,75 (considerando também

as rubricas afetas ao FGTS). Embora, historicamente, conforme dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais (SIG), cerca de 45% do acervo refira-se à fração dos juros incidentes sobre os créditos inscritos e mais de 60% do valor do estoque componha-se de créditos tratados por irrecuperáveis ou de difícil recuperação (*ratings* previstos pela Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017), a frieza dos números daquele ano mostrava um percentual de recuperação de ínfimos 0,93%. Mudar era uma imposição.

Esse era o painel da gestão da dívida ativa da União, sob o vértice da efetividade, ao final do ano de 2015. Ainda, inserida na macroestrutura do Poder Executivo, a PGFN desdobrava-se àquela quadra, enquanto órgão, com o desafio adicional de sobreviver aos efeitos de uma série de externalidades decorrentes do que acontecia no Brasil à época, notadamente as relacionadas à grave crise econômica que assolava o país. A subseção que segue destina-se, assim, à exploração do contexto organizacional que agasalhou a implementação do RDCC, objeto desta pesquisa.

3.3 O contexto

Como dito, uma persistente crise econômica caracterizou o Brasil no decorrer do ano de 2015. Dado o conseqüente agravamento da quadra fiscal, a execução orçamentária passou por seguidas adequações, das quais são exemplos as materializadas nos contingenciamentos previstos pelos decretos nº 8.456, de 22 de maio de 2015, nº 8.496, de 30 de julho de 2015 e nº 8.580, de 27 de novembro de 2015. Como gizado em PGFN (2016b), de um planejamento orçamentário idealizado em R\$ 1.257.463.110,00 – e submetido a um teto de R\$ 1.163.094.671,26 antes mesmo de seguir ao Poder Legislativo via Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) – foram executados pela PGFN R\$ 1.162.093.159,75.

Vistos dessa maneira, os números relacionados à execução orçamentária da organização objeto deste estudo não causam impacto e até permitem concluir que o órgão praticamente não sofreu com a crise instalada no país. Todavia, de uma análise mais detida a partir de PGFN (2016b), percebe-se que os contingenciamentos, na medida em que ocasionaram o atraso quanto ao adimplemento de uma série de compromissos assumidos pela organização, redundaram no corte de 160 postos de trabalho terceirizado e na descontinuidade de determinadas ações, tudo com vistas a sustentar tão somente o absolutamente prioritário, se tanto.

Além da questão da escassez de recursos – ou, se preferível, do tumulto proporcionado pela oscilação orçamentária à gestão da organização – o ano de 2015 foi marcado por um

vigoroso movimento de entrega de cargos de chefia no âmbito das carreiras integrantes da AGU e de seus órgãos vinculados.³ O movimento ocorria sob o pálio da melhoria das condições de trabalho dos advogados da União e dos procuradores da Fazenda Nacional (ambos membros da AGU), bem assim dos procuradores federais e dos procuradores do Banco Central (BACEN). Na pauta, melhorias remuneratórias e o pleito pela criação de uma carreira de apoio às atividades finalísticas desempenhadas pelos advogados.

Em termos práticos, cingindo a análise aos efeitos do comentado movimento sobre as atividades desempenhadas pela PGFN, a entrega de cargos de chefia equivalia à desmobilização de células de atuação estratégica, a exemplo das divisões de acompanhamento especial e de atuação em face de grandes devedores. A ideia era argumentar com o governo na seguinte linha: se a organização não detinha estrutura mínima para uma atuação sequer ordinária, os procuradores da Fazenda Nacional não respaldariam a manutenção de setores especializados à custa da própria abnegação.⁴

A irresignação dos quadros da PGFN pode ser compreendida com o auxílio de alguns números. Com efeito, o ano de 2014 terminou com 2.072 procuradores da Fazenda Nacional em atividade, auxiliados por uma força de trabalho composta por 1.518 servidores. Estes dados, extraídos de PGFN (2015a), não consideraram os estagiários em exercício nas 116 projeções da organização espalhadas por todo o país à época, mas informações obtidas através do portal e-SIC (protocolo nº 03006004221202047) evidenciam que 2.411 estagiários colaboravam com a PGFN naquele período.

Pois bem. Essa força de trabalho, ainda conforme registrado em PGFN (2015a), em 2014: cuidou da tramitação de 7.485.097 ações judiciais (distribuídas pelas mais diversas classes processuais); analisou e decidiu mais de 228.000 requerimentos de contribuintes; atuou em processos bilionários em curso nas instâncias do contencioso administrativo fiscal; prestou consultoria jurídica nos ramos tributário, financeiro, societário e administrativo aos órgãos subordinados ao então MF e; evitou perdas estimadas em mais de R\$ 500.000.000.000,00, se considerada apenas a atuação perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

O cotejo entre os resultados alcançados pela organização e o número de colaboradores a ela dedicados parece desvelar um ambiente em que se produzia muito, mas à custa de enormes

³ Disponível em <<https://valor.globo.com/noticia/2015/07/21/centenas-de-advogados-publicos-entregaram-cargos-de-chefia.ghml>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

⁴ Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2015-jul-09/primeiras-exoneracoes-chefes-pgfn-sao-publicadas>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

sacrifícios pessoais levados a efeito para suplantar carências estruturais percebidas como evidentes (nelas compreendidas as questões atinentes à melhor distribuição da força de trabalho e ao seu adequado dimensionamento). Molda-se o ambiente de insatisfação com o *status quo* que domina a PGFN no decorrer de 2015 e que, logo ao início do segundo semestre daquele exercício, culmina com a exoneração da então procuradora-geral, a pedido, conforme publicação de 11 de agosto de 2015 em edição extra do Diário Oficial da União (DOU).

Esse, então, o mosaico organizacional que caracterizava a PGFN à época em que iniciados os esforços de implementação do RDCC: transição nas posições de alto comando, projeções descentralizadas acéfalas, força de trabalho resistente à assunção de quaisquer encargos adicionais (ao contrário, se opondo à execução de tarefas até então desempenhadas) e atuação no limite orçamentário. Assim, qualquer ação que, a um só tempo, não fosse conservadora quanto à ingestão de recursos, não racionalizasse rotinas de trabalho e não fosse liderada por quem detivesse respaldo – sob o prisma da legitimidade – perante o quadro de procuradores, tenderia ao fracasso.

O capítulo seguinte está reservado à descrição do RDCC, de modo que reste ao leitor adequadamente esclarecida a amplitude da mudança inaugurada pelo novo paradigma de cobrança. Dentre uma série de outros aspectos relacionados à estruturação do citado regime, o capítulo terá por foco evidenciar como a releitura de um determinado dispositivo legal equacionou fração significativa do volume de trabalho cometido aos procuradores da Fazenda Nacional – fruto da aderência imediata dos citados agentes públicos às novas regras, mediante o arquivamento provisório de 1.000.000 de execuções fiscais já em 2016 (PGFN, 2017) – à custa de modesto investimento.

4. O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITOS (RDCC)

A Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, é o ato normativo que regulamenta o RDCC. Para uma visão geral do comentado regime, calha reproduzir o seu art. 1º:

Art. 1º. O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC consiste no conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, voltadas à otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União, observados critérios de economicidade e racionalidade, visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito.

Esse conjunto de medidas voltadas à otimização dos processos de trabalho tem por escopo submeter os devedores com créditos inscritos em dívida ativa da União a procedimentos de investigação patrimonial em massa, ao protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, à verificação quanto ao cumprimento de planos de parcelamento fiscal e ao acompanhamento de processos executivos garantidos por depósito, fiança bancária, seguro-garantia ou penhora, ou cuja marcha executória esteja obstada por decisão judicial.

Para o escopo desta investigação, importa examinar três artigos situados no capítulo que reúne as disposições transitórias e finais da portaria sob comentário, em suas respectivas redações originais:

Art. 20. Serão suspensas, nos termos do art. 40, *caput*, da Lei nº 6.830, de 1980, as execuções fiscais cujo valor consolidado seja igual ou inferior a um milhão de reais, desde que não conste nos autos garantia útil à satisfação, integral ou parcial, do crédito executado.

§ 1º. Entende-se por garantia inútil aquela de difícil alienação, sem valor comercial ou irrisória.

§ 2º. O Procurador da Fazenda Nacional não requererá a suspensão de que trata o *caput* enquanto pendente causa de suspensão da exigibilidade do crédito, julgamento de exceção de pré-executividade, embargos ou outra ação ou recurso que infirme a certeza e liquidez do crédito e obste o prosseguimento, ainda que provisório, da cobrança judicial.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica às execuções movidas contra pessoas jurídicas de direito público, às execuções movidas para cobrança da Dívida Ativa do FGTS, bem como às execuções nas quais constem, nos autos, informações de falência ou recuperação judicial da pessoa jurídica devedora.

Art. 21. A suspensão de que trata o art. 20 independe da efetiva citação do(s) réu(s) na execução fiscal, desde que tenha havido a interrupção da prescrição pelo despacho que determinou a citação do devedor principal ou eventuais corresponsáveis.

Parágrafo único. No caso de deferimento de redirecionamento a devedor não constante na Certidão da Dívida Ativa, a suspensão da execução fiscal deve ser precedida de determinação para a inclusão do nome do corresponsável nos sistemas da Dívida Ativa.

Art. 22. Requerida a suspensão da execução fiscal, nos termos do art. 40, *caput*, da Lei nº 6.830, de 1980, o Procurador da Fazenda Nacional determinará o registro da informação no módulo de controle da prescrição intercorrente no SAJ, com anotação da data do pedido de suspensão, independentemente de intimação do despacho que deferiu o pedido.

Parágrafo único. Em caso de suspensão da execução fiscal sem requerimento prévio do Procurador da Fazenda Nacional e não sendo o caso de prosseguimento da cobrança, a determinação para registro no módulo de controle da prescrição intercorrente do SAJ deverá considerar a data da ciência do despacho de suspensão.

Esses três dispositivos constituem o ponto central da inovação objeto deste estudo. Como já explanado na subseção 3.2 deste relatório de pesquisa, a um enorme fluxo de execuções fiscais em trâmite, já havia tempos, não correspondia uma arrecadação satisfatória sob o prisma da comparação entre os valores recuperados e os constantes do estoque inscrito em dívida ativa da União. Em outras palavras, todo um exército de servidores públicos altamente qualificados e bem remunerados – procuradores da Fazenda Nacional, analistas judiciários e magistrados – estava absorvido pela atuação em centenas de milhares de execuções fiscais com baixa ou inexistente perspectiva de retorno ao Erário.

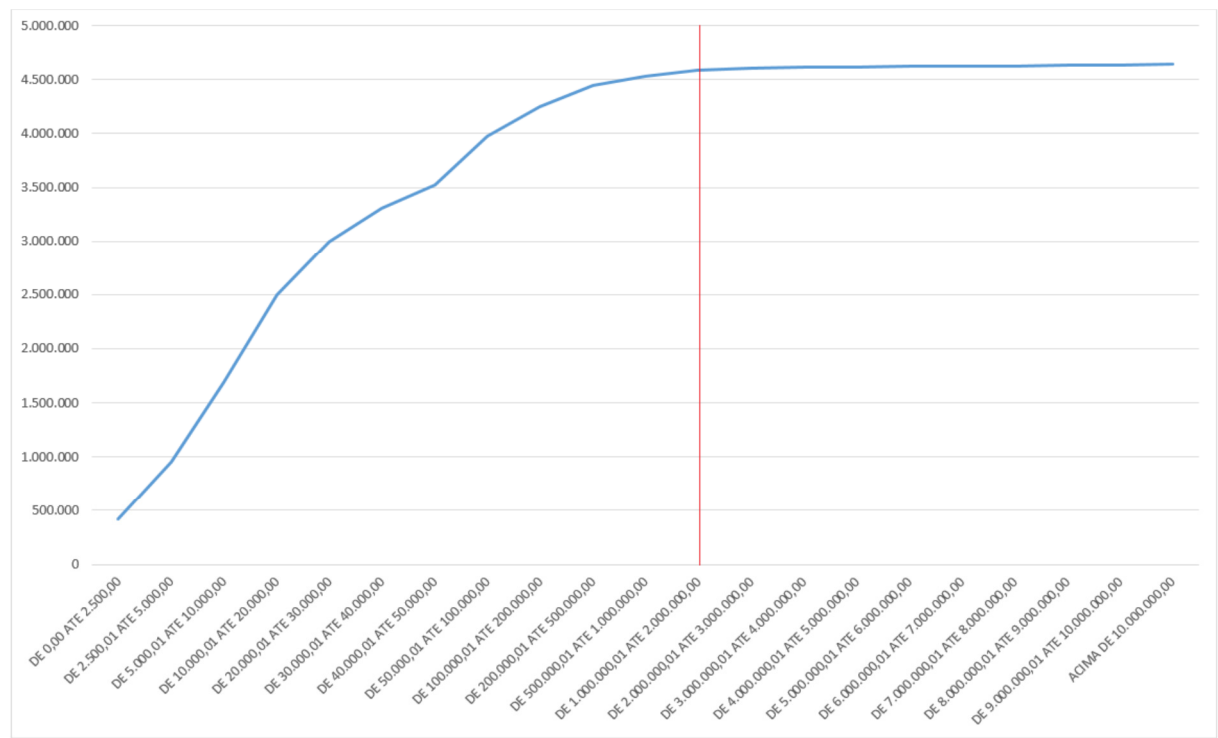
Os números reunidos pela Nota PGFN/DGDAU/CGD Nº 593/2016 são didáticos a esse respeito⁵. Segundo dados colhidos pela Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União (CDA) à época da confecção da referida nota, 35,8% do volume de execuções fiscais em trâmite no Poder Judiciário – 1.032.165 ações – estavam relacionados a processos com valores em cobrança de até R\$ 20.000,00; outros 60,6% do volume – 1.749.091 ações – representavam processos com valores consolidados entre R\$ 20.000,01 e R\$ 1.000.000,00, e; apenas 3,6% do acervo processual – 102.735 execuções – concentravam valores superiores a R\$ 1.000.000,00.

Ainda nos termos da nota em referência, esses mesmos 3,6% do acervo processual reuniam 80,7% do estoque total de débitos ajuizados, representando valores da ordem de R\$ 866.520.166.940,41. Dito de modo mais claro, 102.735 execuções fiscais concentravam o montante de R\$ 866.520.166.940,41, ao passo que outras 2.781.256, equivalentes a 96,4% do acervo processual, respondiam por apenas 19,3% dos valores postos em cobrança. A questão que se impunha, portanto, era a de viabilizar uma sistemática que permitisse aos procuradores da Fazenda Nacional a dedicação a essas 102.735 ações de execução fiscal e, ao mesmo tempo, construir uma solução para os outros 96,4% do acervo.

⁵ Não consideradas as execuções relacionadas à cobrança de créditos previdenciários e nem aquelas pertinentes aos créditos devidos ao FGTS.

Um comentário adicional sobre a eleição da faixa de R\$ 1.000.000,00 como ponto de corte é necessário. É que processos destinados à cobrança de valores abaixo desse patamar eram justamente os que promoviam o empocamento do acervo, é dizer: para os processos relacionados à cobrança de valores até R\$ 1.000.000,00, a força de trabalho da PGFN não lograva êxito em solucionar mais casos que os que desaguavam no Poder Judiciário. Na verdade, para aquele universo de atuação, sequer se lograva o empate. Um gráfico auxilia a compreensão do comentário:

Figura 1 – Curva de saturação do volume de execuções fiscais na PGFN.



Fonte: Nota PGFN/DGDAU/CGD Nº 593/2016.

Aí está a inteligência do regramento estabelecido pela Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016. Partindo da constatação de que as execuções que concentravam valores até R\$ 1.000.000,00 absorviam toda a capacidade operativa da PGFN, respondiam por pouco mais de 19% do realizável e, ainda assim, mais acumulavam que encontravam termo, a organização opta pela releitura do art. 40, *caput*, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, viabilizando aos procuradores da Fazenda Nacional que peticionem pela suspensão de todas as execuções fiscais de valores até R\$ 1.000.000,00, sem qualquer esforço investigativo quanto ao aspecto patrimonial, desde que nos respectivos processos ainda não exista garantia constituída. Dessa maneira, os esforços passam a se concentrar em processos com evidenciada expectativa de retorno e, apenas quando superiores a R\$ 1.000.000,00, exigem dos procuradores da Fazenda Nacional diligências investigativas para eventual suspensão por ausência de bens.

Para compreender melhor o que neste trabalho se aponta como releitura do art. 40, *caput*, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, e que configura a inovação cuja gênese atrai o esforço de pesquisa documentado neste relatório, calha trazer ao texto a redação do mencionado dispositivo:

Art. 40. Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de um ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver ocorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

§ 5º A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no parágrafo 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.

Assim, guiada por uma interpretação defensiva da cabeça do artigo, sem que a literalidade da norma apontasse categoricamente nesse sentido, a PGFN regeu a sua atuação – até a edição da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016 – pela necessidade de extensa investigação patrimonial, previamente a qualquer pedido de suspensão processual com supedâneo no art. 40 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. A única moderação que havia dizia com o número de diligências obrigatórias a efetuar, que variava conforme a subsunção dos devedores a certas faixas de valores aprovadas pela Portaria PGFN nº 741, de 14 de outubro de 2015 (sucessora de atos semelhantes, a exemplo da Portaria PGFN nº 259, de 15 de abril de 2013).

A adoção desse modelo de atuação ocasionava uma deletéria externalidade: centenas de milhares de processos executivos iam e voltavam – entre unidades da PGFN e órgãos do Poder Judiciário – sem que repercutissem em resultados condizentes em termos arrecadatórios. Valiosos recursos materiais e força de trabalho eram largamente empregados nessa engrenagem de persecução fiscal, mas a contrapartida desse empenho – a recuperação do crédito fazendário – não parecia ocorrer em proporção adequada (BUENO, 2013), em flagrante contrariedade ao constitucionalmente assentado princípio da eficiência.

Havia ainda um outro detalhe. Para os processos que corriam em desfavor de executados despídos de bens, as diligências efetuadas precisavam ficar documentadas de alguma forma, com a finalidade de comprovar que os procuradores da Fazenda Nacional que subscreveram os pedidos de suspensão respectivos cumpriram as exigências normativas de diligenciamento. Com efeito, além do dispêndio do tempo relacionado à execução das diligências propriamente ditas, outro tanto era consumido com expedientes administrativos voltados à documentação dos atos investigativos. Nesse sentido, hercúleo esforço era dedicado a atuações pautadas por mero burocratismo e vazias de sentido: as relacionadas a devedores insolventes.

Na prática, com o RDCC, uma lógica antes consistente em diligenciar para suspender (quando fosse o caso de suspender) restou substituída pela de suspender para diligenciar. Dessa feita, inaugurado o regime, a tramitação de centenas de milhares de execuções fiscais ficou suspensa quase que imediatamente, liberando os procuradores da Fazenda Nacional para a atividade que realmente interessa ao Erário: a atuação em face de devedores solventes, onde a expectativa de retorno arrecadatário está objetivamente concentrada.

Lado outro, para toda aquela legião de processos suspensos, conceberam-se sistemáticas de investigação patrimonial em massa e de protesto extrajudicial (arts. 2º a 9º e 10 a 11, respectivamente, da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016), ambas a cargo da PGDAU: o protesto concita os devedores ao pagamento, ainda que as execuções respectivas estejam suspensas; quanto à investigação patrimonial em massa, permite que só retornem ao fluxo as execuções relacionadas a devedores com indícios de bens a expropriar, prevenindo o resgate das inócuas práticas anteriores. Tudo mediante uma ingestão de recursos que, pode-se dizer, houve-se tímida: apenas R\$ 12.000.000,00.⁶

O refinamento dos mecanismos de persecução não parou por aí. Objetivando qualificar ainda mais o recurso ao Poder Judiciário enquanto meio de satisfação dos créditos fazendários, priorizando a adoção de medidas administrativas de cobrança, em setembro de 2017 a PGFN inseriu em minuta de Medida Provisória (MP) uma série de dispositivos voltados à modificação da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, destacando-se o tangente à introdução do art. 20-C ao diploma em vias de alteração. A redação proposta para o novel dispositivo era a seguinte:

Art. 20-C. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá condicionar o ajuizamento de execuções fiscais à verificação de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, desde que úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados.

⁶ Disponível em <<https://www.premioinnovare.com.br/pratica/5592/print>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

Parágrafo único: Compete ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional definir os limites, critérios e parâmetros para o ajuizamento da ação de que trata o *caput* deste artigo, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência.

Por questões que envolviam – aparentemente – matéria que sombreava as competências da Receita Federal do Brasil (RFB), a referida organização se insurgiu contra um determinado dispositivo proposto pela PGFN. Dessa maneira, todo aquele conjunto de proposições encartado na minuta de MP, inclusive o comentado art. 20-C, foi remetido à análise da Secretaria Executiva do então MF, à qual competia moderar o conflito estabelecido entre os dois órgãos fazendários.

Ante à pendência de definição do tema no âmbito das estruturas regimentais do antigo MF, coube à PGFN explorar nova janela de oportunidade decorrente da tramitação de projeto de lei voltado à instituição do Programa de Regularização Tributária Rural (PRR). Com efeito, já ao final de 2017, a PGFN logrou que o relator do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 165/2017 inserisse as proposições no texto posteriormente aprovado nas duas casas congressuais, o que redundou na Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018. Obtida a autorização legislativa, o procurador-geral da Fazenda Nacional regulamentou o procedimento de ajuizamento seletivo por intermédio da Portaria PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018.

Essa cadeia de acontecimentos, pelo ineditismo e pela dimensão de espectro – alterar a mecânica da cobrança fiscal do ente central da federação em um país do tamanho do Brasil, e com os desafios que ainda grassam no serviço público federal, não é algo trivial – justifica o presente esforço de pesquisa. O capítulo seguinte revela a metodologia adotada na condução deste trabalho.

5. O PERCURSO METODOLÓGICO

Como destacam Souza e Bruno-Faria (2013, p. 127), “estudos de caso são usualmente utilizados com vistas à compreensão de fenômenos complexos e multidimensionais, tais como o processo de inovação, investigando questões ligadas às relações entre processos sociais e o contexto ambiental”. Prestam-se à investigação aprofundada e detalhada (VERGARA, 2013) de um fenômeno delimitado em tempo e em espaço (GERRING, 2019), podendo comportar instâncias – uma organização, uma política, um país – as mais diversas (SCHWANDT e GATES, 2017).

Analisar a ideação e a implementação da inovação no setor público federal brasileiro, a partir do exame intensivo das circunstâncias que contribuíram para a concepção e para a inauguração do RDCC, corresponde a conduzir um estudo de caso único, de natureza descritiva, tendo a PGFN como unidade de análise. Guia o pesquisador a pretensão de descrever em profundidade um dado fenômeno de interesse (MEIRINHOS e OSÓRIO, 2010), o qual foi selecionado intencionalmente porque é da natureza dessa opção metodológica pautar-se pela escolha deliberada (EV e GOMES, 2014).

A pesquisa de estudo de caso é definida por Gerring (2019, p. 70) “como uma forma observacional de análise”. Assim, vale-se de múltiplas fontes para a coleta de dados (MEIRINHOS e OSÓRIO, 2010) e pode conjugar a adoção de métodos qualitativos e quantitativos (BARBOSA, 2008). Nesta pesquisa é adotada uma abordagem qualitativa, direcionada à reconstituição de um processo a partir da investigação de seus possíveis fatores influentes (EV e GOMES, 2014). O recurso ao campo, enquanto arena em que situados os aventados fatores (VERGARA, 2013), é utilizado como estratégia para a coleta de dados.

Convém esclarecer a conexão entre o pesquisador e a unidade de análise, sendo o primeiro servidor dos quadros da PGFN. Como pondera Creswell (2010), essa circunstância pode acarretar comprometimentos de diversas ordens, não descartados os relacionados ao exercício do poder hierárquico. Todavia, o mesmo autor elenca uma série de estratégias para conferir validade aos resultados em pesquisas dessa natureza. Nesta, o pesquisador optou por triangular fontes (e pontuar informações discrepantes entre umas e outras), por permanecer no campo por tempo prolongado e por descrever detalhadamente os resultados.

Sem embargo do vínculo funcional acima reportado, o ingresso no ambiente alvo ocorreu de modo formalmente negociado. Com efeito, em 20 de fevereiro de 2020, foi encaminhado *e-mail* à Divisão de Gabinete da PGFN solicitando autorização para a utilização

de dados relacionados ao RDCC, notadamente os pertinentes às normas de regulamentação, eventuais expedientes dirigidos a órgãos de controle e/ou entidades da sociedade civil, bases de dados dedicadas – total ou parcialmente – à coleção de informações para acompanhamento do citado regime e comunicação institucional correlata (*e-mail* corporativo e *intranet*). Àquela ocasião, restou esclarecido que o corte temporal dos dados para utilização equivaleria ao período compreendido entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2019.

Após o transcurso de quinze dias sem resposta, a solicitação foi reiterada em 6 de março de 2020. Daquela feita, seguiu com cópia ao próprio Gabinete da PGFN, que redirecionou o pleito à PGDAU. Ainda no mesmo dia, também por *e-mail*, a autorização foi concedida pela mencionada adjuntoria, sob a condição de preservação de informações agasalhadas por sigilo fiscal e/ou profissional e desde que os dados extraídos dos sistemas corporativos só fossem reproduzidos de maneira agregada. Formalizada a autorização, deu-se por aperfeiçoado o ingresso no campo, com finalidade acadêmica.

As subseções que seguem estão reservadas, respectivamente, ao detalhamento dos procedimentos relacionados à coleta, ao registro e ao tratamento dos dados.

5.1 Coleta e registro de dados

A coleta de dados baseou-se em fontes primárias e secundárias. A partir da definição da unidade de análise, cuja seleção intencional é comentada mais acima, e do caso propriamente dito, restou delineado que a coleta envolveria documentos, material audiovisual e a realização de entrevistas semiestruturadas. Como também já mencionado, a análise não processou dados cuja temporalidade não estivesse adstrita ao período de oito anos, contados do dia 1º de janeiro de 2012 ao dia 31 de dezembro de 2019.

Na fração pertinente aos documentos, foram analisados textos legais, portarias, pareceres, notas e relatórios produzidos por órgãos públicos, notadamente pela PGFN e pelo CNJ. As bases de consulta envolveram os sítios eletrônicos dos dois citados órgãos, bem como o repositório da legislação mantido no portal www.planalto.gov.br. O recurso ao DOU e ao e-SIC também foi utilizado em algumas ocasiões. Dada a natureza oficial dos documentos consultados, a questão da autenticidade dos mesmos não atraiu a preocupação do pesquisador.

Expedientes classificados como sigilosos sob o aspecto profissional, embora por vezes manuseados, não foram considerados neste relatório. Quanto aos demais, foram armazenados em pasta virtual específica, com o escopo de formalizar todo o histórico de evidências

documentais coletadas, de modo que eventual utilização do acervo por parte de outros pesquisadores permita as mesmas conclusões, o que proporciona confiabilidade ao estudo de caso (EV e GOMES, 2014).

Sobre o material audiovisual recolhido, envolveu comunicações eletrônicas (*e-mail* corporativo) e consultas a bancos computacionais e *softwares* administrados pela PGFN, com destaque para o SIG. Como ocorrido em relação ao suporte documental, a confiabilidade do material audiovisual pareceu atestada *per se*: quanto aos *e-mails*, apenas os que veiculavam manifestações oficiais foram considerados; quanto aos dados revelados pelos *softwares*, nada houve a militar em direção à inidoneidade dos mesmos. De igual maneira e pelo mesmo motivo afeto ao acervo documental – a atenção ao rigor metodológico – toda essa série de evidências foi colecionada em pasta virtual própria.

Quanto às entrevistas, os participantes também foram escolhidos de modo intencional, dado o escopo da pesquisa. Assim foi que, para investigar as fases da ideação e da implementação de inovações no setor público federal à luz do RDCC, foram entrevistados os três servidores diretamente envolvidos com o *design* e com a inauguração do regime. As entrevistas foram agendadas através de *e-mails* disparados aos participantes em 11 de março de 2020 (para dois deles) e em 12 de março de 2020 e, conforme se aproximavam as datas de realização, os participantes recebiam o roteiro – constante do Apêndice I – para prévia reflexão.

O roteiro detinha perguntas divididas em três momentos distintos: para o primeiro, foram estabelecidas quatro perguntas, todas voltadas à identificação de circunstâncias relacionadas à formação acadêmica e à experiência profissional de cada participante; para o segundo foram reunidas quatorze perguntas, todas direcionadas pelo problema de pesquisa; por fim, para o momento três foram reservadas as ponderações de cada participante, eventualmente não abordadas pelas questões do roteiro. Chegou-se à definição desse modelo após a realização de uma entrevista com integrante outro da organização, em 2 de dezembro de 2019, a qual teve por finalidade funcionar como pré-teste (VERGARA, 2013).

A primeira entrevista ocorreu de modo individual, em 16 de março de 2020, por chamada de vídeo realizada através do aplicativo *Whatsapp*, com captura e registro do áudio mediante a utilização de gravador de voz (após prévia autorização do participante). Ao participante, identificado para o escopo desta investigação como EV1, foram esclarecidos o caráter confidencial da entrevista e a sua finalidade exclusivamente acadêmica. A sessão teve duração de uma hora, três minutos e cinco segundos. Todo o diálogo foi submetido a transcrição posterior.

A segunda entrevista ocorreu em grupo, em 9 de junho de 2020, por videoconferência realizada através da plataforma *Google Meet*, com captura e registro do áudio mediante a utilização de gravador de voz (após prévia autorização dos dois participantes). Aos participantes, identificados para o escopo desta investigação como EV2 e EV3, também foram esclarecidos o caráter confidencial da entrevista e a sua finalidade exclusivamente acadêmica. A sessão, também transcrita, teve duração de uma hora, quatorze minutos e sete segundos.

5.2 Tratamento de dados

Como define Creswell (2010, p. 216-217), “o processo de análise dos dados envolve extrair sentido dos dados do texto e da imagem”. Para esta pesquisa, os dados coletados foram primeiramente submetidos a procedimentos de análise de conteúdo, atualmente uma técnica comum para examinar transcrições de entrevistas e documentos outros (VERGARA, 2015). Adicionalmente, por atenção à lição colhida de Meirinhos e Osório (2010) a respeito dos estudos de caso, procedeu-se à triangulação entre as fontes de informação, estratégia conducente à identificação de convergências e de discrepâncias entre aquelas.

No que respeita à etapa de análise de conteúdo, foi percorrida a trilha sugerida por Creswell (2010), compreendendo as fases que seguem: preparação dos dados para análise, leitura completa do acervo e categorização. Apesar da aquisição de licença para a utilização do *software* ATLAS/ti, a pouca experiência do pesquisador quanto ao seu manuseio, aliada a um volume de dados autorizativo, redundou na realização da categorização de forma manual, contemplando a utilização de categorias previamente determinadas, colhidas da literatura. Para o procedimento, frases foram definidas como elementos de análise.

Quanto à triangulação, deu-se por comparação entre as impressões externadas por cada entrevistado – entre informantes, portanto – e entre aquelas e todo o suporte documental e audiovisual coletado. Os objetivos metodológicos, quando se opta por focalizar um objeto a partir da posição que ocupa em relação a referências múltiplas, dizem com a outorga de validade ao estudo e com a ampliação das fronteiras do conhecimento pertinente ao tema (VERGARA, 2015), o que se alinha ao magistério de Bartlett e Vavrus (2017) sobre a vocação dos estudos de caso como veículos para a geração de *insights* teóricos.

O capítulo seguinte elenca os resultados obtidos após trilhado todo o percurso metodológico acima descrito.

6. RESULTADOS

A incursão teórica que dá sustentação a esta pesquisa redundou na identificação apriorística de cinco categorias para a investigação da inovação no setor público. Assim, seja pelo exame da literatura dedicada ao tema com uma lente mais geral, seja pela análise das contribuições acadêmicas direcionadas especificamente ao setor público, podem-se listar: aspectos institucionais, aspectos organizacionais, aspectos contextuais, aspectos diretivos e aspectos técnico-comportamentais. Cabendo ao pesquisador encontrar a nomenclatura que melhor descreva as categorias identificadas (CRESSWELL, 2010), desponta adicionalmente relevante proceder ao detalhamento de cada uma delas e dos respectivos supedâneos teóricos.

Os aspectos institucionais são assim interpretados porque carregam consigo questões relacionadas à macroestrutura do setor público federal brasileiro, alheias à simples delimitação das fronteiras organizacionais. Nesse sentido, temas como o controle excessivo, a estrutura burocrática e a preocupação com o legalismo – ressaltados principalmente por Cavalcanti (2006), por Moussa, McMurray e Muenjohn (2018) e por Peci (2020) – porque caracterizam todo o plexo administrativo da União, estão contemplados nesta categoria.

As questões adstritas à PGFN estão tipificadas sob o manto dos aspectos organizacionais. A ideia subjacente a esta definição é a da identificação de circunstâncias peculiares à organização estudada, compreendendo temas como a estrutura organizacional, o engajamento, a comunicação, a postura em relação à implementação de inovações (se proativa ou reativa) e a cultura, destacados em estudos como os de Bruno-Faria e Fonseca (2014), Fernandes *et al.* (2015), Motta (1989) e Terra *et al.* (2018).

Os aspectos contextuais não se confundem com os seus pares institucionais. Por contextuais, nesta pesquisa, são tratadas aquelas circunstâncias que denotam certa ideia de transitoriedade, pontuadas em trabalhos como os de Brown e Osborne (2013), Cunha, B. (2017) e Motta (2008), tais como: pressões sociais, restrições financeiras, crises organizacionais, novas tecnologias e mecanismos de gestão. A esse propósito, o recurso à subseção 3.3 deste relatório pode ser útil à melhor compreensão do conceito.

Sob os aspectos diretivos estão abrigadas as nuances afetas à liderança. Desde o patrocínio à criatividade individual, do domínio de competências de facilitação e da capacidade de provocar nos liderados o questionamento constante – circunstâncias bem exploradas nas contribuições de Kon (2015), de Motta (1989) e de Selznick (2007) – tudo o que estiver

relacionado ao papel da liderança enquanto elemento de catalisação da inovação queda reunido nesta categoria.

Como última categoria amalhada a partir da literatura, aos aspectos técnico-comportamentais estão associadas as competências observáveis no corpo funcional da PGFN. Para o efeito, questões concernentes à formação, à criatividade, à curiosidade, à orientação a resultados e à capacidade de solucionar problemas estão reunidas nesta categoria, alicerçada em estudos como os de Brillo e Boonstra (2019), Cavalcanti (2006), Figueiredo (2012) e Kon (2015).

As subseções vindouras explanam os resultados propriamente ditos. Prestigiando a didática, a cada categoria está reservada uma subseção específica (todas resumidas no corpo do Apêndice II), às quais soma-se, ao final, a subseção atinente à avaliação do regime.

6.1 Aspectos institucionais

O campo evidenciou que os aspectos institucionais parecem influir, ainda que mediatemente, sobre a etapa de ideação das inovações no setor público federal brasileiro. Com efeito, como revelado por EV2, o *insight* sobre o que viria a ser o RDCC remonta ao ano de 2010. Note-se:

EV2 – (...) a gente começou a sacar a partir disso aí que era possível fazer, na época eu acho que tinha acabado de sair o manual de diligências, né, 2009 para 2010... bom, em vez de fazer o diligenciamento de um para um, porque que a gente não faz em massa?

É importante ressaltar que àquela quadra, se de um lado o aparelho burocrático nacional ainda restava consumido por todos os vícios apontados pela literatura alhures invocada, por outro também se via oxigenado por sucessivas ondas de ingresso de novos servidores, dada a peculiaridade do setor público brasileiro de selecionar os seus agentes através de certames de ampla concorrência (concurso público). A própria PGFN, à época, e considerando apenas os três participantes desta pesquisa, havia empossado procuradores em 2003, 2006 e 2007.

Nessa linha, nem a forte submissão aos mais diversos mecanismos de controle, à insegurança jurídica e à ausência de um sistema de recompensas voltado a incentivar as inovações fulminam por completo a reflexão criativa por parte dos agentes públicos, sendo o setor governamental, ao mesmo tempo, palco para as chagas e para o curativo: o ingresso paulatino de novos profissionais aprimora, de tempos em tempos, o cabedal de competências de que dispõe o setor público federal para entregar o que dele espera a coletividade; essas novas

competências, aliadas à renovação das lentes que divisam os problemas, indubitavelmente contribuem para a efervescência das ideias.

Tratando-se da fase de implementação, enormes são os desafios hospedados na seara institucional. Não bastassem os mais de seis anos percorridos entre o embrião do modelo e a publicação da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, parte deles certamente debitada à conta dos aspectos institucionais, o RDCC foi alvejado pelo Ministério Público Federal (MPF) em pelo menos uma ocasião, como documenta a Nota PGFN/DGDAU/CGD Nº 593/2016, nos seguintes termos (em resumo):

1. A Procuradoria da República do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 4.566/2016-GAB/FLM/PRDF, encaminha a essa Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pedido de informações relativo aos fatos narrados na Notícia nº 1.16.000.001989/2016-29 (manifestação 20160058573) recebida na sala de atendimento ao cidadão do Ministério Público Federal, todos relacionados à Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC.

Deveras, é como se inovar no setor público fosse sinônimo de malfeito, de improbidade ou de desídia com a *res pública*. A questão ganha relevo ainda mais drástico quando se percebe, pelo texto acima reproduzido, que o questionamento do MPF está fulcrado em reclamação formulada por um(a) cidadão(ã), a sugerir que o imaginário popular tem, de fato, introjetada a percepção de que o setor público não deve ser palco de ações arrojadas e de vanguarda. Os desafios institucionais à implementação das inovações em governo, assim, passam pela necessidade de redefinir o papel da burocracia, inclusive de modo concertado com a sociedade.

Além da atuação – e aqui a reflexão dirige-se às ações desmesuradas – dos órgãos de controle e do próprio controle social, a competição entre organizações na arena pública federal também pode representar um forte obstáculo à inovação governamental. Como já noticiado no capítulo 4 deste relatório, a RFB antagonizou a PGFN à medida em que o RDCC ia assumindo os seus contornos ideais, mas a disputa esteve longe de ter como oponente apenas uma organização. Calha reproduzir os comentários dos três participantes entrevistados a respeito:

EVI - A Receita Federal ficou enlouquecida com o nosso RDCC. Eles ficaram assim... eles ficaram enlouquecidos, a gente respondeu coisas de improbidade que o Sindifisco fez contra a gente, eu respondi...

EV2 - Aqui é um House of Cards todos os dias dentro do ministério, na relação com a Receita, com o Tesouro, com outros órgãos fora do ministério, com o Congresso, com a Casa Civil, dentro da AGU, tá entendendo? Então existe... existem forças políticas que, é... que prevalecem aqui, que são muito difíceis de superar...

EV3 - A gente conheceu uma outra, digamos assim, um outro mundo, né? Um outro mundo, com atores até então, que a gente não cogitava que tivessem papel relevante nas definições, e vimos que, realmente, a Procuradoria está aqui, em um cenário instável, que tem muita concorrência, né? Tem muita gente de olho na... no que a gente faz. Gente que queria ocupar, ou queria tirar atribuições nossas. (...) E isso a gente vivenciou, conflitos diversos, né, os mais diversos, por simplesmente exercer a nossa competência, né?

Como visto, são veementes os indícios de que a cooperação ainda está longe de caracterizar as relações interorganizacionais em nível federal. Todavia, a trivialidade das disputas entre PGFN e RFB – muito clara no apontamento de EV2 – é realmente a nota de destaque e leva a questão a assumir contornos ainda mais sensíveis, na medida em que ambas as organizações possuem um *core business* que pode-se dizer comum e reconhecidamente desafiador: coletar tributos é atividade que, na mesma proporção em que vital ao funcionamento do Estado e ao financiamento das prestações constitucionais, não costuma se revelar simpática aos olhos dos administrados. Competir, quando o lógico seria cooperar, potencializa os custos de transação. Tempo e energia preciosos são consumidos no embate, quando poderiam ser melhor aproveitados se dirigidos ao aprimoramento das funções estatais.

Outra característica da conformação institucional do setor público federal brasileiro que merece consideração diz com a estrutura burocrática, permeada por diversos anteparos hierárquicos, os quais, quando não sabotam por completo a atividade inovativa, tornam o hiato entre a ideação e a implementação moroso por demais, fadando – no extremo – promissoras inovações a uma quase imediata obsolescência, tão logo postas em produção. Sobre os diversos filtros hospedados no Poder Executivo da União, é pertinente observar o relato de EV1:

EVI - A gente... primeiro de tudo a gente precisava da autorização para isso, então a primeira pessoa foi o Dr. [preservado]. Depois a gente vendeu isso no ministério. O secretário executivo foi a segunda pessoa. Eu não me lembro se a gente... se eu cheguei a apresentar isso... acho que foi o próprio Dr. [preservado] que apresentou isso para o ministro da Fazenda, que na época era o [preservado], e logo em seguida foi o impeachment, mas na época da portaria era o [preservado], e aí quando ele deu o ok a gente começou a... a gente começou a vender isso para fora.

Em linha semelhante, vale o recurso ao capítulo 4 deste relatório, na passagem em que narrada a atuação da Secretaria Executiva do então MF. Se a PGFN tivesse optado por ficar regimentalmente aguardando a apreciação da pretensão de inserção do art. 20-C ao texto da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, provavelmente veria consumidos meses preciosos até a alteração legislativa vindicada, quiçá anos, uma vez que o ano de 2018 tinha a peculiaridade de albergar eleições para a União, estados e DF. Logo, a possibilidade de ver o litígio resolvido pela Secretaria Executiva do então MF já ao final de 2018 – ou mesmo após – redundaria na

apreciação do projeto por outra legislatura, a qual chegaria às casas congressuais com pautas outras, talvez até colidentes com a pretensão sob comentário.

Finalizando a análise sob o prisma institucional, cabe um breve comentário sobre o ainda remanescente apego ao legalismo. Neste estudo, foi possível observar que essa característica exerce influência tal no setor público federal brasileiro que, por vezes, consagra interpretações de textos legais tão defensivas que, olhadas com um certo distanciamento, são tomadas como equivocadas sem maior esforço. No caso do RDCC, a implementação só restou possível após lavrado o Parecer PGFN/CGD nº 609, de 20 de abril de 2016, trabalho jurídico orientado a desconstruir uma interpretação do art. 40 da Lei nº 6.830/80 sequer escorada na literalidade do citado dispositivo, como já destacado também pelo capítulo 4 deste relatório.

6.2 Aspectos organizacionais

A inovação possui *status* de atributo estratégico para a PGFN desde o planejamento construído para o quadriênio de 2012-2015, aprovado pela Portaria PGFN nº 869, de 28 de dezembro de 2011. Como vê-se na declaração de valores que ornamenta o referido plano, a organização assume-se comprometida com a melhoria contínua e com a inovação. Assim, durante a incubação do RDCC (2010-2016), a propensão inovativa já permeava o imaginário organizacional, ainda que limitada ao aspecto formal, como se explica ao longo desta subseção.

No tocante ao exercício da ideação, o campo revelou que os aspectos organizacionais podem repercutir de modo determinante. A respeito, é útil reproduzir a divisão regional que caracteriza a PGFN, cujo mapa é o que segue:

Figura 2 – Divisão da PGFN em unidades regionais.



Fonte: autor (2020).

Pelo relato dos participantes EV2 e EV3, a proximidade geográfica que delineia a Procuradoria-Regional da Fazenda Nacional na 5ª Região (PRFN5) – berço das concepções

iniciais do RDCC e destacada em marrom – a permitir deslocamentos mais frequentes entre integrantes do corpo funcional da PGFN e, mesmo por isso, a propiciar uma troca de experiências de maneira mais intensiva, pode ter favorecido a gênese do RDCC em alguma medida. Note-se:

EV2 – (...) de fato foi, se eu não me engano, lá por 2010, né? Em uma reunião que a gente teve na Regional, o EV3 eu acho que ainda era o PDA, eu lembro que eu tinha ido lá porque a gente tinha descoberto como fazer diligenciamento em lote no Dossiê Integrado. E aí não sei se foi o EV3 ou alguém pediu, acho que foi o [preservado] lá da Digra pediu: “rapaz, ensina aqui o pessoal a fazer isso aqui e tal.” (...) Aí, nesse treinamento, e depois, lá, a gente saiu para tomar uma lá no Bode... e aí, conversando, né, a gente: “pô, não sei o quê, tem que arranjar uma forma de fazer as coisas em massa, de efetivamente priorizar a atuação, né? Atuar naquilo que realmente é importante...” (...) E aí, assim... nasceu de fato, nesse momento, né, nessa brincadeira lá de discutir o baú dos problemas da Procuradoria e tentar achar soluções com aquilo que a gente tinha naquele momento, né?

EV3 – (...) sempre trocando ideia com o EV2, né? E... a gente lá na 5ª Região, né? Eu em Recife e ele hora em Campina, né, hora em Sergipe... tentando... discutindo, né, o nosso modelo de cobrança, e foi também, de certa forma, um tempo em que, por conta daquele CIPAD, né, a gente terminava se encontrando com mais frequência porque tinha aula... sempre uma das sedes das aulas era Recife, então EV2 sempre ia para lá... então além das conversas normais, a gente também tinha esse momento aí do CIPAD para refletir e tentar encontrar soluções.

Portanto, além dos eventos de aprendizagem corporativa típicos (reuniões técnicas, treinamentos...), naturalmente menos custosos em uma unidade regional cuja circunscrição territorial é das menores, à época das reflexões iniciais relacionadas ao RDCC a PGFN oferecia ao corpo de procuradores e servidores de apoio bolsas para frequentar o Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como uma das sedes a cidade de Recife, oportunizando capacitação direcionada à realidade do setor público nacional. A título de exemplo, considerando apenas o ano de 2014, foram concedidas quarenta e uma bolsas (PGFN, 2015b). Esse ambiente de aprendizagem, como fica patente no depoimento de EV3, fortaleceu o pano de fundo para o profícuo engajamento de dois dos responsáveis diretos pela ideação do regime estudado.

À organização, todavia, não basta propiciar a ambiência necessária para que se estimulem as ideias. Tão relevante quanto é dispor de mecanismos aptos a capturá-las, processá-las e implementá-las de maneira ágil, com foco na solução dos problemas organizacionais. Nesse sentido, o testemunho de EV2 ressalta uma peculiaridade negativa da PGFN, deletéria

para a transformação das ideias em ferramentas efetivas voltadas ao aprimoramento organizacional:

EV2 – (...) sempre houve e ainda há esse problema na PGFN, que é a falta de projetos efetivos para resolver os problemas reais da Procuradoria, né? E aí o [preservado] tinha essa visão, o [preservado] tinha essa visão de: “olha, eu quero ajudar a Procuradoria, mas eu quero conhecer os projetos da Procuradoria.” E aí então o procurador-geral, quando foi lá buscar os projetos da Procuradoria, nem existia projeto. Tinha muita ideia, tinha muita... mas não tinha nada de fato, enquanto projeto, né, com etapas muito bem definidas, estruturado, com escopo, com não sei o quê.

A assertiva põe em cheque toda uma estrutura aparentemente concebida para gerir projetos no âmbito da PGFN, detalhada pela Portaria PGFN nº 512, de 17 de maio de 2016, a saber: o Comitê de Gestão de Projetos (CGP) e o Escritório de Gestão de Projetos (EGP). Essa colisão entre o que está consagrado sob o aspecto formal e o que resta verificado na prática sugere que a organização estudada emite sinais dissonantes aos seus agentes, o que impõe a retomada da discussão pertinente à esfera comunicativa, que iniciou esta subseção.

Especialmente no que respeita ao trajeto que separa as etapas de ideação e de implementação de inovações, esse ruído comunicativo foi percebido em oportunidades outras. Se, de um lado, o discurso formal comunicava a inovação como um valor organizacional, de outro a prática evidenciava um órgão veementemente refratário a qualquer movimento de experimentação, reflexo de uma organização àquela quadra profundamente verticalizada, em que o peso do organograma se impunha objetivamente. A respeito, sintomáticos os depoimentos de EV2 e EV3:

EV2 – (...) a gente não tinha acesso nenhum, ou quase nenhum, ao órgão central, né? Então era difícil a gente emplacar um projeto dessa magnitude em nível nacional, de forma que (inaudível) primeiro em iniciativas locais, né? (...) A gente queria ter iniciativas mais arrojadas e não conseguíamos sequer conversar muitas vezes com o órgão central, não conseguia ter acesso...

EV3 – (...) a gente vinha brigando contra tudo, parecia que a organização não estava para viabilizar as nossas iniciativas e assim, ao contrário, estava para colocar um obstáculo para aquela iniciativa acontecer, né? (...) o órgão central sempre estava para inibir a atuação da unidade, das pontas, né? O órgão central sempre se colocava como uma... “não, não pode, não pode”. Um conservadorismo.

Dito em síntese, se à comunicação organizacional pode ser creditada alguma fatia dos louros relativos ao fomento para que as ideias surjam, o mundo dos fatos precisa confirmar inclinação no mesmo sentido para permitir a implementação. Na PGFN, além do revelado alheamento do órgão central até então, a própria comunidade organizacional contribuiu com o seu quinhão de resistência quando das discussões prévias à publicação da Portaria PGFN nº

396, de 20 de abril de 2016. Paradoxalmente, aquele movimento de rejeição ao regime acabou por torná-lo ainda mais robusto e seguro, sob o prisma funcional, para os que traçaram as suas linhas inaugurais. Note-se:

EVI – (...) eu me lembro de uma reunião que a gente teve na 3ª Região antes da portaria do RDCC, antes da portaria ser editada, e a 3ª Região... eles fizeram... a reunião foi muito difícil e eles nos disseram por a + b, depois nos... (inaudível) que eles tinham absoluta certeza que a arrecadação iria cair. (...) E dessa reunião inclusive saiu a ideia de que a gente... tudo aquilo que tivesse penhora, que tivesse algum bem vinculado... sabe? A portaria ela foi sendo construída também para ir dando essas garantias de que a gente não estava simplesmente: “ah, tem dinheiro ali naquele processo e eu estou mandando ele para o arquivo, ou tem um imóvel, alguma coisa relevante.” Agora, tem uma moto velha, não me interessa, porque aí eu tô... é mais caro seguir o processo.

A 3ª Região está caracterizada na figura 2 pela cor azul marinho. Dado o peso arrecadatório do estado de São Paulo, sempre representou na PGFN uma instância de muito poder. Com efeito, encontrar uma resistência convicta naquele foro consumiria muito do capital político de uma gestão que acabara de chegar ao órgão central, mais especificamente em 23 de dezembro de 2015, conforme publicação no DOU da mesma data. Acatar – ainda que parcialmente – as sugestões colhidas daquela unidade regional foi medida providencial para conferir maior rigor técnico ao regime, dotando-o ainda de uma camada extra de legitimidade para que saísse do papel.

Um último comentário sobre os aspectos organizacionais tangencia a questão cultural. É que, perguntados sobre como equalizaram as pressões típicas do cotidiano dos cargos que ocupavam com as ações relacionadas à implementação do RDCC, os três participantes revelaram de passagem que existia na PGFN – e até que ainda remanesce – uma arraigada orientação à ritualística em prejuízo da objetividade. No ponto, calha reproduzir os testemunhos:

EVI - Mas se você, nessas posições estratégicas, se você não consegue sair da rotina, não tem inovação. Não tem, você... então, você chega lá, você tem reunião uma atrás da outra – também tem essa cultura ridícula de um monte de reunião – você tem... você não dá tempo de processar o que foi feito na reunião, você não consegue... as pessoas não têm tempo de pensar... como é que se cria uma coisa, sabe? Como é que as ideias aparecem?

EV2 – (...) era muita demanda externa, é... muita reunião sem futuro – é só o que tem na Procuradoria, reunião que falta objetividade com as coisas – cara... como foi que conseguiu... não sei, bicho...

EV3 - A gente tinha que priorizar o que ia fazer, se planejar e não abrir mão do planejamento, sempre enxergando o que era prioritário e não deixando o dia-a-dia tragar a gente, porque se

você... a coisa mais fácil de acontecer é você ser tragado pela rotina do dia-a-dia, porque todo dia vem uma urgência, todo dia vem uma coisa pouco importante e muito urgente.

Uma rotina de apego ritualístico, se até pode representar um traço cultural esperado para uma organização prevalentemente ocupada por advogados, desafia o processo inovativo na medida em que desvia atenção do pensamento estratégico, preenchendo o cotidiano do ativo mais importante das organizações – os seus profissionais – com atividades que relegam muitas vezes os esforços criativos e o foco na implementação de soluções intensivas em valor público a um plano secundário, por absoluta falta de tempo. Os três participantes entrevistados confirmaram esta hipótese.

6.3 Aspectos contextuais

Sobre o peso que o contexto pode exercer para a etapa de ideação das inovações no setor público federal brasileiro, as evidências obtidas em campo permitiram relacioná-lo à ocorrência da serendipidade como palco para o nascedouro das inovações. O fenômeno, definido por Figueiredo (2012) como um achado aparentemente fortuito – ou uma obra do quase-acaso – esteve claramente presente quando do *insight* que redundou na construção do RDCC. Note-se:

EV2 - E aí ficou, assim, a ideia era fazer diligenciamento em massa para grupo econômico, mas ficou aquela pulga atrás da orelha, né? (...) Pegando aquela ideia lá que a gente tinha para grande devedor – a meta era de diligenciar grupo econômico, né, vários CNPJs de um mesmo... – porque que a gente não diligencia a massa de devedores, né, em vez de diligenciar aqueles que têm relação? Porque que a gente não diligencia os que não têm? Dá para fazer, rapaz, dá para fazer, cara. É possível, sim. Agora, para fazer isso, a gente vai ter que arquivar os processos todos, né? Porque a gente tem que parar o fluxo. Se a gente quiser realmente priorizar a atuação, a gente tem que dar um jeito no fluxo. Então a gente tem que parar o fluxo de alguma forma, para que o pessoal foque naquilo que o diligenciamento em massa encontrar bens. Então a gente tem que arranjar uma forma de ou desistir ou suspender as ações, para que o pessoal foque naquilo que o diligenciamento em massa retornar resultado.

O manual de diligências referido pelo participante EV2 foi divulgado à carreira por intermédio da Mensagem Eletrônica PGFN/CGD nº 39, de 15 de outubro de 2010. Alterava a ordem então estabelecida, pois determinava a obrigatoriedade de uma série de exigências investigativas vocacionadas à localização de bens dos devedores, as quais aumentavam em número e em complexidade à medida em que os valores devidos atingiam faixas específicas. Para a atuação em face de grupos econômicos, que naturalmente envolviam cifras milionárias e que muitas vezes reuniam dezenas de pessoas físicas e jurídicas, cumprir as determinações

normativas era missão extenuante, o que fomentou a busca por soluções que otimizassem a atuação em face desse nicho de devedores: os conglomerados econômicos.

Pois bem. Da pretensão de solucionar um problema pontual, até então inexistente, descobriu-se que um determinado sistema administrado pela RFB já possuía arquitetura que permitia o diligenciamento simultâneo para devedores múltiplos, percorrendo ainda a quase totalidade das bases de dados patrimoniais previstas pelo manual comentado pelo participante EV2. A questão relacionada à atuação em face de grupos econômicos estava equacionada, mas a solução encontrada foi percebida como útil para aparelhar medidas orientadas à melhoria da gestão do fluxo da cobrança ordinária, ou seja: na busca por uma solução para um problema “X”, quase que de modo fortuito vislumbrou-se a sistemática que modificaria toda a mecânica da cobrança fiscal do ente central da federação.

O evento tem moldura perfeita nas colocações de Figueiredo (2012, p. 29), que classifica a serendipidade como “uma das várias formas de manifestação da criatividade que, embora conhecida como acidental, acontece sob um contexto de busca, perseverança, curiosidade, exploração e senso de observação.” Não fosse, portanto, a situação de desconforto inaugurada por um contexto de redefinição das atividades investigativas comunicado pela Mensagem Eletrônica PGFN/CGD nº 39, de 15 de outubro de 2010, talvez os esforços criativos que desaguaram na concepção do RDCC sequer tivessem sido empenhados.

O relato também permite concluir pelo peso das novas tecnologias – no caso estudado, uma ferramenta de informática desenvolvida pela RFB – e das novas ferramentas de gestão como fatores contribuintes, sob o prisma contextual, para a ideação de inovações, na mesma linha do trecho que segue, colhido do Parecer PGFN/CGD nº 609, de 20 de abril de 2016, na passagem em que explicada a metodologia de cobrança praticada pela PGFN até o advento do RDCC, pautada no que havia até então disponível:

19. (...) Alia-se a esse entendimento, muito provavelmente, a adoção de uma política extremamente cautelosa pela Fazenda Nacional de gestão de sua dívida ativa, certamente, influenciada pelos meios até então disponíveis de gerenciamento do estoque e gestão da qualidade do seu crédito. (...)

É certo que a evolução tecnológica e o surgimento de novos mecanismos de gestão também repercutem no que respeita à etapa de implementação de inovações em qualquer setor econômico. Sem embargo, constatado durante o período de permanência no campo que a crise experimentada pela PGFN no decorrer de 2015 e que o quadro fiscal do país – detalhados pela subseção 3.3 deste relatório – foram os elementos decisivos para a implementação do RDCC, as próximas linhas dedicam-se a relatar como um contexto de pressões múltiplas pode funcionar

como um indutor preponderante para que as inovações no setor público federal brasileiro saiam do papel. No particular, respondendo sobre que gatilhos motivaram a decisão de construir o modelo, o depoimento de EV1 é sintomático:

EV1 - Dois gatilhos: as visitas às regionais muito, assim, a demanda interna dos colegas dizendo: “olha, está errado!”; e a pressão do ministério dizendo pela recuperabilidade. Foi mais ou menos na mesma época que começou a história da securitização da dívida, então, assim, a gente era visto no ministério, a dívida ativa era vista no ministério como uma, assim, um problemão, sabe? (...) Então acho que juntou essas duas coisas, sabe? A pressão do ministro e do parlamento e de todo mundo para resolver o problema, para recuperar esse crédito, e os colegas pedindo mecanismos ágeis para recuperar esse crédito. Acho que foi isso.

Além de todo o contexto narrado na subseção 3.3, que já havia abordado a pressão da comunidade organizacional por melhores condições de trabalho e o desequilíbrio das contas públicas – então repercutindo na pressão ministerial por uma contribuição mais robusta da PGFN nos esforços direcionados ao ajuste fiscal, passando dos cortes orçamentários ao incremento da atividade arrecadatória propriamente, como relatado – o testemunho de EV1 trouxe ainda um outro ingrediente para o cenário em que se desenhou a implementação do RDCC: a investida do Poder Legislativo sobre a gestão da dívida ativa da União.

Com efeito, como ratifica o Parecer PGFN/CDA nº 1.505, de 27 de outubro de 2015, ao final daquele ano dois projetos de lei tramitavam com o escopo de autorizar a cessão de créditos inscritos em dívida ativa da União para cobrança por parte de organizações privadas. Abaixo, breve excerto colhido do texto do citado parecer, que bem resume o objeto de cada um dos projetos comentados:

2. Enquanto o Projeto de Lei Complementar de nº 181, de 2015, propõe a cessão de tais créditos mediante alteração da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional –, o Projeto de Lei de nº 3.777, de 2015, dispõe, ademais, sobre o procedimento legal apto a instrumentalizá-la – licitação.

De repente, quase que como em um passe de mágica, a solução para os problemas de caixa da União passou a ser vista como dependente do aprimoramento da cobrança de sua dívida ativa. Entretanto, o aperfeiçoamento era compreendido como divorciado da PGFN, cabendo a atores privados – conforme a pretensão que emanava do Poder Legislativo – promover de modo mais eficiente a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa da União. A PGFN, despida de recursos em montante satisfatório e imersa em um contexto de poucos números a propagar em matéria de arrecadação, viu-se àquela ocasião fustigada por uma sinalização ainda mais gravosa: a de alterações legislativas que redundariam em um completo esvaziamento de

atribuições organizacionais e, cedo ou tarde, na discussão relacionada à própria existência do órgão, o que ratifica a lição de Cavalcanti (2006) quando pondera o quão descartáveis podem se tomar as organizações quando se adensam os reclamos por ajuste fiscal, por exemplo.

O RDCC, portanto, também foi implementado como uma clara tentativa voltada à demonstração de que a organização poderia, sim, entregar mais à coletividade, legitimando a PGFN como pilar fundamental ao patrocínio da justiça fiscal no país. Nesse percurso em direção ao resgate da credibilidade, a questão do baixo poder de investimento de que dispunha a organização também restou contornada por determinada alteração contextual, como brota do testemunho de EV3:

EV3 - Olha, a gente fez os projetos e a partir dos projetos a gente foi atrás do dinheiro. A gente chegou aqui, a gente bateu na porta aqui de muita gente, a gente foi onde você imaginar, atrás de dinheiro para os projetos, porque o orçamento da PGFN não existia, né? Na parte de TI era um cenário que realmente não tinha recurso. Não tinha recurso. Não tinha. Então, a gente foi buscar viabilizar através de patrocínio, né, digamos assim. (...) Aí... e depois foi o CCHA, o CCHA. Também, sem o CCHA, a gente não teria tirado do papel... os projetos teriam parado, porque não teria o recurso. Se não viesse esse recurso, a gente não teria volume financeiro para dar conta de todos os projetos, né? Todos os projetos foram muito intensivos em tecnologia e aí, sem dinheiro, você não faz nada.

O participante evoca o Conselho Curador dos Honorários Advocáticos (CCHA), criado pela Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016, como fonte de parte dos recursos que viabilizaram a implementação escalonada de todas as entregas constantes da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, deixando claro que sem o patrocínio daquele ator recém-criado, boa parte das ações de suporte ao RDCC feneceria diante da ausência de financiamento em proporção suficiente. Mais que a oportuna garantia de fluxo financeiro para a implementação do regime, a citada lei representou alteração contextual ainda mais sensível: incrementou a remuneração dos procuradores da Fazenda Nacional mediante a incorporação de honorários sucumbenciais aos subsídios dos referidos agentes públicos, consagrando a sistemática de remuneração por êxito – em parcela variável – para os quadros da AGU.

A alteração da sistemática de remuneração permitiu temperar o discurso organizacional quando da fase de implementação do RDCC, atenuando resistências funcionais como as manifestadas em 2015 (vide subseção 3.3) e, indo além, verdadeiramente conclamando os procuradores da Fazenda Nacional à adesão, inclusive em benefício próprio. Como deixa patente o testemunho de EV1, o percurso sugerido por Bryson (2004, p. 36), para o qual “*if persuasive arguments can be created that show how support for specific policies and programs*

will further the interests of a significant number of important stakeholders, then it should be possible to forge the coalition needed to adopt and implement the policies and programs”,⁷ foi observado à risca para a fruição daquilo que o contexto propiciava:

EVI - Eu acho que o fato de a gente vir desse movimento, dessa coisa muito estressada assim de 2015, foi uma situação favorável, sabe? Foi uma situação favorável, sim. A gente vinha de uma situação estressada, mas a gente estava em um momento de retomada, né? A gente estava em um momento de curva ascendente, a gente tinha conseguido os honorários, as pessoas estavam mais calmas, e de uma certa forma era a hora da instituição... a instituição podia pedir para as pessoas, falou: “olha, vocês fizeram um pedido, assim, para o governo, né, vocês fizeram... era um pedido legítimo, a lei está aí, vocês ganharam um direito que era um direito de vocês, agora a instituição está pedindo uma coisa para vocês.”

Como visto ao longo desta subseção, os fatores contextuais podem influenciar tanto o pensar quanto o fazer inovativo. Os achados obtidos no campo permitem conclusão no sentido de que a ideação e a implementação de inovações no setor público federal brasileiro sofrem a interferência do contexto, assim compreendidas aquelas circunstâncias que carregam consigo alguma ideia de transitoriedade. Usufruir de modo positivo daquilo que se desenha sob o prisma contextual passa, todavia, pelo papel exercido pela liderança, como à frente se pretende demonstrar.

6.4 Aspectos diretivos

Com base nos dados reunidos através do recurso a todas as fontes primárias e secundárias manejadas no decorrer desta pesquisa, não foi possível identificar o quão relevante pode ser a liderança para a etapa de ideação das inovações no setor público federal brasileiro. Assim, não se logrou a checagem da revelação – por parte da máxima autoridade da organização à época em que iniciada a reflexão sobre o escopo do RDCC, 2010 – de comportamentos relacionados ao patrocínio à criatividade individual, ao domínio de competências de facilitação e à capacidade de provocar nos liderados o questionamento como veículo para a geração de ideias, todos referidos pela literatura como fortes indutores da inovação no setor público.

Em compensação, vastas foram as evidências identificadas e associadas ao papel determinante da liderança para a implementação das inovações no setor público federal brasileiro, sendo o RDCC, portanto, um exemplo inquestionável a confirmar esta assertiva.

⁷ Se puderem ser criados argumentos persuasivos que mostrem como o apoio a políticas e programas específicos favorecerá os interesses de um número significativo de *stakeholders* importantes, será possível forjar a coalizão necessária para adotar e implementar as políticas e programas. (Tradução livre do autor desta pesquisa.)

Com efeito, pode-se afirmar que a PGFN caminhou em direção à inauguração do regime porque orientada de maneira firme e resoluta por decisiva liderança estratégica, presente tanto para questionar e desafiar os idealizadores do modelo quanto para viabilizar a sua aceitação nas mais diversas arenas surgidas pelo caminho. A reprodução dos depoimentos dos participantes ouvidos no curso desta pesquisa é oportuna a respeito:

EV1 - (...) a participação do Dr. [preservado] ela foi muito relevante também porque o Dr. [preservado] não entendia da dívida ativa, ele nunca tinha trabalhado na dívida ativa. Mas ele entendia muito da defesa e muito da consultoria tributária. E ele... e ele fazia então perguntas... sabe essas perguntas mais básicas? E aí, algumas perguntas a gente não tinha resposta. E isso era... a gente tinha que voltar e fazer o dever de casa e falar: “opa, espera aí, tá faltando um ‘link’ aqui... o projeto tem uma falha aqui. Como é que a gente responde essa pergunta?” Se a gente não conseguir responder ao Dr. [preservado], a gente não... então a gente voltava e fazia essa... e aí foi... aí a gente foi conseguindo fechar...

EV2 - (...) se não houvesse o patrocínio de EVI, do [preservado], que sempre foram muito, digamos assim, muito comprometidos com isso, né, eles realmente se envolveram no projeto e apoiaram... não fosse esse apoio vindo da alta administração para baixo, né, de cima para baixo, a gente não conseguiria, de baixo para cima, emplacar isso. Pelo menos a visão que eu tenho é essa.

EV3 - (...) e aí veio todo o suporte que a gente recebeu, né, do... da EVI, do [preservado], e colocamos a portaria no ar, né, e sabendo dos riscos, né, porque era uma releitura do art. 40, que causou alguma estranheza em outras procuradorias, estaduais, federais, Ministério Público – gerou representações – então, não foi uma coisa de fácil assimilação por... pelos demais atores, ‘stakeholders’, pessoal envolvido (...) acho que o gestor, a alta gestão do órgão realmente estava... o respaldo da alta gestão do órgão foi fundamental para que o modelo fosse... fosse colocado no ar e fosse mantido.

A centralidade da liderança para a fase de implementação das inovações ressoa ainda mais evidente quando, dos testemunhos colhidos, é possível extrair comparações entre a gestão pretérita à inauguração do RDCC e a contemporânea à implementação do regime. Note-se:

EV1 - Eu não sei se eu teria tido coragem de propor o RDCC para a Dra. [preservado], por exemplo. Por “n” motivos. Então assim, a minha confiança no Dr. [preservado] e a confiança que ele tinha em mim, eu acho que... eu acho que me deu assim aquela certeza de que... sabe aquela certeza assim, de que... um exemplo bem besta, assim: certeza que a criança tem de que o pai vai segurar na mão na hora de atravessar a rua? Então ela vai, assim, mas ela sabe que o pai tá... então, assim, o Dr. [preservado] não ia me deixar atravessar a rua se não fosse. Assim, eu tinha essa certeza. Ele confiava em mim e eu confiava nele. Então eu tinha essa coisa dessa retaguarda, eu tinha essa confiança nele.

EV2 - A gente queria ter iniciativas mais arrojadas e não conseguíamos sequer conversar muitas vezes com o órgão central, não conseguia ter acesso... então, não fosse essa inversão, ou seja, o

patrocínio e o apoio do procurador-geral e da adjunta da época – e depois o EV3 virou adjunto também, manteve essa mesma diretriz – não teria saído nem do papel.

EV3 - Existiu uma... um prévio alinhamento entre objetivos, né? Então era... era uma adjunta que queria mudar e um procurador-geral que queria colocar projetos novos, que queria tirar a PGFN daquele estado de coisas, né? Então a gente chegou e encontrou esse respaldo, enfim: e nas conversas anteriores antes de assumir, também a gente veio já com essa... com essa coisa muito bem tranquila nesse aspecto.

Dito de modo mais claro, os testemunhos evidenciaram que a alteração do perfil da liderança organizacional, viabilizada pela troca de procuradores-gerais, foi o elemento preponderante para a retirada do modelo do papel. Aliás, como se colhe das impressões externadas por EV3, a preponderância antecedeu o próprio encorajamento da equipe, uma vez que presente já na iniciativa de convidar – para que integrassem o órgão central – os procuradores que maturavam o modelo desde o ano de 2010, na circunscrição da PRFN5. A iniciativa, ao passo em que denotava estar a liderança recém estabelecida aberta a patrocinar novos projetos, também arregimentava legitimidade para o próprio mandato iniciado, dentro de um modelo de gestão fundado em linhas mais participativas, como observado por EV1:

EV1 - O EV3 e o EV2 principalmente, essa coisa deles virem para Brasília foi uma coisa que eu acho que deu muita legitimidade ao processo, né? Era uma coisa que era sempre o mesmo discurso e que eu acho que até hoje tem muito, assim, a distância que Brasília tem com as unidades, porque essa coisa da rotina de Brasília é muito sufocante, da pressão política, afasta demais e a gente fica com um discurso muito desapegado, então eu acho que essas circunstâncias todas ajudaram.

Se da narrativa acima o traço da habilidade política emerge tão somente presumido, eventos outros calham para atestar a mencionada característica de modo indene de dúvidas. Por todos, aquele que a um só tempo revela o apetite negocial da liderança em exercício àquela ocasião, como também a coragem de levar a organização objeto deste estudo a reassumir o seu papel de protagonismo no tablado institucional da administração fazendária: o resgate da potestade de definir o que deve ou não ser objeto de cobrança executiva judicial, materializado pelo art. 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, incluído por ocasião da publicação da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, o qual, como já relatado ao final do capítulo 4 deste relatório de pesquisa, não ocorreu sem contenda. Na mesma linha, o comentário de EV3:

EV3 - O nosso trabalho também foi um trabalho de resgate de atribuições que não estavam sendo exercidas, né? E o... esse resgate não veio... não veio sem... sem traumas, sem conflitos.

A seguir, discutem-se os aspectos técnico-comportamentais observáveis, relacionados ao processo de inovação em governo. Para Motta (1989), todas as organizações podem sediar

inovações, posto que, compostas que são de indivíduos, servem de abrigo aos respectivos estoques de criatividade. Passa-se ao ressaltado, portanto, da participação dos indivíduos, verdadeiros *bricoleurs*, no percurso que levou à implementação do RDCC na PGFN.

6.5 Aspectos técnico-comportamentais

Dentre as perguntas que compuseram o roteiro de entrevista constante do Apêndice I, uma questionava aos participantes sobre a formação de cada um. Àquela ocasião, colimava-se identificar como os mecanismos de educação formal podem contribuir para o despertar da criatividade e da curiosidade, além de orientar o foco dos agentes públicos aos resultados e de capacitá-los à solução de problemas, valências especialmente úteis para a etapa de ideação de inovações. As respostas desvelaram servidores que não descuidaram da capacitação continuada, inclusive explorando áreas de formação distintas da exigida para o exercício do cargo de procurador da Fazenda Nacional. Com efeito, todos são egressos do CIPAD, instância em que oportunizado o acúmulo de capacidades tendentes à construção de soluções para a administração pública e que se revelou fundamental à ideação do RDCC (vide subseção 6.2).

O traço de orientação ao aprendizado contínuo e multidisciplinar foi revelado também pela frequência dos participantes em cursos outros, datados de períodos posteriores à própria implementação do RDCC⁸, sugerindo que o agente público aberto à inovação busca o aperfeiçoamento como padrão. É, nesse sentido, detentor de uma curiosidade naturalmente aguçada, a qual, quando temperada pela imersão em outras áreas do conhecimento, dá azo à reflexão criativa.

Retornando ao CIPAD, embora textualmente não mencionado pelos participantes, seguindo a linha dos significados subjacentes (CRESWEEL, 2010, *apud* TESCH, 1990) é possível creditar influência ao citado programa no tangente ao acúmulo de capacidades que viabilizaram o RDCC já quando da etapa de implementação, a exemplo da *expertise* em negociação. Os depoimentos de EV1 e EV3 alicerçam a cogitada acumulação, reiterando as conclusões de Montenegro (2017), cuja pesquisa permitiu identificar que a capacidade negocial foi uma das competências desenvolvidas após a ação de capacitação sob comentário:

EV1 - (...) e a gente tinha brigas muito feias, nós 3, assim: a gente é muito amigo, a gente se dá muito bem, mas a gente tinha brigas muito feias, porque eu tinha muito que segurar eles, assim de dizer: “olha, não vai, nós não vamos fazer isso, nós não vamos propor isso porque não vai dar certo

⁸ EV1 frequenta desde outubro de 2019 o *Master of Public Policy* ministrado pela Universidade de Oxford, na Inglaterra; EV2 concluiu em 2019 uma especialização em *big data*.

e a gente não vai gastar o nosso capital político propondo isso para as regionais, porque eu já sei que isso é um desgaste desnecessário.” E aí as coisas iam, né, a gente ia construindo...

EV3 - E a gente vai sempre tentando levar da resistência, tentar encontrar o motivo, tentar entender, ver onde é que a gente está errando e que abordagem a gente pode fazer para tentar convencer, e sabendo também que nunca a gente vai conseguir a... a satisfação de todo mundo, né?

No mesmo sentido, e novamente confirmando os achados de Montenegro (2017), é possível extrair da participação no CIPAD a acumulação de capacidades que permitiram uma adequada gestão do projeto, a partir do exame do cronograma em que tabuladas e acompanhadas todas as ações relacionadas à etapa de implementação do RDCC, divulgado à carreira pela Coordenação-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos (CGR) através de mensagem eletrônica datada de 5 de julho de 2018, coordenação à época capitaneada por EV2. O próprio participante registra em sua fala que as soluções para os problemas enfrentados pela PGFN podem e devem ser buscadas mediante a incursão por áreas outras do conhecimento, além da área jurídica:

EV2 - Cara, o conhecimento jurídico é importante, mas eu te afirmo que, diante de tudo o que a gente faz aqui, não é o mais relevante, não é aquilo que faz a diferença. O que faz a diferença é o conhecimento em gestão, o conhecimento em outras áreas, é... da ciência, né? Que não sejam jurídicas. E quando você consegue mesclar essa multidisciplinaridade, aí sim você realmente consegue, é... resolver os problemas e entregar aquilo que você precisa entregar.

O campo também evidenciou um outro traço comum aos três participantes, igualmente útil para a invenção e para a implementação de inovações. Perguntados sobre o que costuma inspirá-los em matéria de atuação profissional, todos revelaram que o foco na resolução de problemas é que delineia o agir da cada um. Note-se:

EV1 - O que me incomoda muito é ver que a gente trabalha muito e os resultados não aparecem, ou que a gente trabalha mal. Você está vendo que as pessoas estão se dedicando e as coisas não estão aparecendo, então tem alguma coisa errada no processo de trabalho.

EV2 - É desafio, é abraçar o problema e só soltar quando resolver. É não... é... não achar que as coisas vão se resolver por si só e nem achar que a gente não pode ter o conhecimento necessário para resolver esse problema.

EV3 - (...) eu acho que uma coisa muito importante é a própria noção mesmo do... da nossa atividade como uma prestação de serviço à sociedade, né? Sempre está na cabeça, né? E que a gente está aqui, mas a minha... e aí a nossa missão é para fora, né? Para melhorar, para ajudar, para contribuir com a sociedade, é prestar um serviço de qualidade, é ajudar as pessoas, ajudar as empresas, é resolver problemas, atacar fraudes, é essa coisa de você olhar o quanto a gente pode entregar de valor para a sociedade e que a nossa atribuição permite isso, né?

Identificar problemas de maneira correta é o primeiro degrau para edificar e implementar as soluções adequadas. A propósito, há várias técnicas disponíveis para auxiliar a modelagem de soluções a partir da estruturação de problemas, mas que de nada adiantam se os indivíduos sobre os quais recai a responsabilidade de enfrentá-los não estiverem verdadeiramente contaminados pelo senso de propriedade – *ownership* – para resolvê-los. Calha reproduzir a tradução dessa contaminação com as palavras dos próprios participantes:

EV2 - (...) era realmente trabalhando de sol-a-sol, sábado, domingo, feriado, no voo, fora do voo, no embarque, está entendendo? Então, assim, era... teve um envolvimento pessoal muito forte, coisa que hoje o EV3 passa mais do que ninguém, né?

EV3 - Mas é isso, eu acho que é o que o EV2 falou, a gente não, é... realmente tem uma... uma quota aí de sacrifício pessoal envolvido. Teve muito disso, né? Principalmente EV2, até questão de saúde, também teve, terminou em algum momento comprometendo, né?

Esse direcionamento resolutivo ao assenhramento dos problemas conduz ao que Cavalcanti (2006, p. 282) identificou como características dos executivos que conseguem legar para as suas organizações feitos superiores, quais sejam: “conhecimento íntimo dos recursos disponíveis, observação cuidadosa e intuição”. Os testemunhos dos participantes não autorizam conclusão diversa:

EV1 - E mesmo assim a gente teve a coragem de fazer, e mesmo assim a gente arriscou fazer, porque a gente tinha a confiança da experiência, porque a gente sabia onde a gente estava pisando, porque a gente tinha a experiência e o conhecimento do EV2 nessa área específica, sabe? (...) Eu achei que isso foi o maior risco que a gente correu, sabe? Eu não tinha um... nada. Eu tinha um imenso feeling de que ia dar certo, por toda a experiência que eu tinha, mas eu não sabia se ia dar certo.

EV2 - É... assim, na verdade, como a gente já tinha experimentado no nível micro, né, algumas dessas estratégias, né, de... o PARR, por exemplo, né, algo parecido com o PARR, de inclusão administrativa de responsáveis, essa questão de arquivar e depois diligenciar, então a gente já tinha uma... é... digamos assim, a gente já tinha uma amostra daquilo que seria o projeto de maneira nacional, né? (...) então a gente sabia: “olha, no ano seguinte vai haver uma diminuição... é... da arrecadação da execução fiscal, porque o pessoal só vai estar arquivando, mas a arrecadação vai ser compensada com a arrecadação que a gente vai obter com as medidas administrativas.” Que seriam o protesto e a inclusão de corresponsáveis, que era o possível fazer na época. E aí de fato foi isso que aconteceu, né?

EV3 - A gente sabia que o modelo ia ser testado e a gente fez algumas coisas para... é... digamos assim, contrabalançar, né? (...) então as coisas foram... tudo a gente de olho, sabendo que os riscos estavam ali na nossa porta e tentando fazer uma... colocar na rua várias iniciativas em vários sentidos para tentar contrabalançar e evitar uma queda de arrecadação, né? Porque se realmente a primeira coisa a acontecer, era... iriam apontar o dedo para a nossa iniciativa, dizendo assim:

“olha, está vendo? Arquivaram tudo e não estão arrecadando mais nada.” Né? Então isso era uma coisa, assim, um risco mapeado e que a gente estava... tentou fazer ações para mitigar.

A possibilidade de manejar instrumentos permissivos da mitigação de riscos, muito clara nos relatos de EV2 e de EV3, foi elemento preponderante para a entrada do modelo em produção. Contudo, dispor de um ferramental para correr riscos de maneira calculada não afasta a necessidade de uma generosa dose de coragem por parte dos agentes que buscam inovar no setor público federal brasileiro. Os testemunhos de EV1 e de EV3 sinalizam nessa direção:

EV1 - (...) se a gente não tomasse uma atitude que era uma atitude ousada e que era uma atitude um tanto quanto... era uma atitude de vanguarda e era uma atitude um tanto quanto, é... talvez até irresponsável se a gente não tivesse as pessoas envolvidas. (...) Eu acho que você tem que ter um bom projeto e um grau de coragem para romper as barreiras. Porque, aquilo que você falou: é muito fácil a gente colocar a culpa na burocracia, na estrutura, naquilo que está acontecendo...

EV3 - Esse foi o... o grande problema da PGFN, de não apresentar, de não se antecipar, de não colocar a solução da PGFN como alternativa, é... correr risco, tem que correr risco. Não adianta. Se não quiser correr risco, realmente fique em casa, não sai de casa, porque não vai para canto nenhum sem correr risco. Logicamente, tudo estudado, embasado, mas não dá para esperar o mundo ideal, não dá para esperar ter tal coisa para poder fazer, não tem condicionalidade, não. Você tem que agir primeiro e ir atrás do... dos meios de viabilizar a sua ideia, a sua proposta.

Por fim, para o sucesso da etapa de implementação, é fundamental que os envolvidos estejam dispostos a exercitar a resiliência como meta diária, uma vez que não são poucos os obstáculos ao longo do percurso que leva à inovação. Deveras, o campo demonstrou que sucumbir às dificuldades do trajeto era algo fora de questão para os três participantes:

EV1 - Para falar a verdade para você, assim, nenhuma, nenhuma, nenhuma, nenhum obstáculo foi grande o suficiente para tirar a ideia, não.

EV2 - Cara, isso... aqui, todos os dias, todos os dias, sem exceção, do dia que eu cheguei aqui até hoje, a gente teve que provar o valor da PGFN, né? Isso tem que ser provado diariamente, e reprovado, e reafirmado. Isso envolve, é... disputas internas, espaços que a PGFN não ocupou, outros ocuparam, e agora a gente tenta ocupar e não consegue, né, entrar com o despejo lá, em quem avançou lá, no espaço... tem... todos os dias nós temos que provar aqui o nosso valor.

EV3 - (...) é entender que faz parte, a resistência faz parte, sempre a gente viu também, muitas vezes, como um fator também de autorreflexão do modelo de aprimoramento, tentar levar para o lado de motivar mais, né, a você fazer a mensagem chegar corretamente a quem ainda não... não vislumbrou o ganho, né, não... assim... enfim: tem horas em que dá um desânimo, mas vem, é... acompanhado de uma motivação extra, as coisas vão... vão acontecendo, né?

Esse leque de valências técnico-comportamentais intervenientes para o desenlace da inovação no setor governamental da União auxilia na construção do arquétipo do profissional

público à altura dos desafios que orbitam a administração pública federal no Brasil. A seguir, um breve apanhado sobre a potencial repercussão de medidas construídas a partir da conjugação dessas capacidades, como é o caso do RDCC.

6.6 Outcomes

De um modo geral, ainda é a busca pela eficiência que costuma autorizar inovações no setor público (DJELLAL, GALLOUJ e MILES, 2017; SUCUPIRA *et al.*, 2019). Com o RDCC não ocorreu diferente, estando a necessidade de aumentar a eficiência na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União declarada – no texto da Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016 – como razão de ser do regime. Os números obtidos em campo sinalizam o êxito do modelo no que respeita ao alcance da pretensão assentada normativamente, conforme segue.

Em primeiro lugar, considerando apenas os números brutos, os dados relacionados aos exercícios de 2015 (período prévio à implementação do regime) e 2017 (período imediatamente posterior à implementação) evidenciam que a arrecadação saltou de R\$ 14.850.466.901,79 em 2015 (PGFN, 2016a) para R\$ 27.784.153.102,00 em 2017 (dados extraídos do SIG). O incremento de mais de 87% no volume anual recuperado é explicado em boa medida pelas ações diretamente relacionadas à implementação do RDCC, como esclarece a Mensagem Eletrônica PGFN/CGR nº 23, de 30 de agosto de 2017.

Nos termos da mensagem referida, entre janeiro e junho de 2017, os valores arrecadados – excetuados os recolhidos mediante Guia da Previdência Social (GPS) – atingiram aproximadamente R\$ 7.750.000.000,00, superando os R\$ 6.370.000.000,00 relacionados ao mesmo período do ano de 2016, o qual basicamente ainda não sofria a influência do RDCC, cuja portaria só restou publicada em 20 de abril daquele ano. Em outras palavras, a diversificação da base de arrecadação (mediante a adoção de estratégias administrativas de cobrança) e a atuação judicial residual em face de devedores que demonstravam alguma solvência já sugeriam o acerto do modelo.

Mais especificamente em relação à atuação judicial residual, e ainda repercutindo o noticiado pela Mensagem Eletrônica PGFN/CGR nº 23, de 30 de agosto de 2017, os números são ainda mais impactantes. Se no primeiro semestre de 2016, quando o socorro ao Poder Judiciário para quase toda a cobrança ainda era a tônica como estratégia, foram recuperados cerca de R\$ 521.000.000,00, no mesmo período de 2017, mediante acionamento pontual do

Poder Judiciário, foram recuperados aproximadamente R\$ 1.440.000.000,00, o que representou um incremento de 177% na arrecadação semestral.

Os dados colhidos do SIG densificam o sucesso do regime, a partir do cotejo entre a quantidade de movimentações processuais relacionadas a atividades de cobrança e o incremento da arrecadação propiciado pela estratégia de atuação judicial residual. Entre 2016 e 2019, a quantidade anual de andamentos processuais executivos promovidos por procuradores da Fazenda Nacional caiu de 2.572.228 para 1.921.057 (são 650.000 movimentações anuais a menos, com as respectivas petições e demais expedientes correlatos), ao passo em que a arrecadação anual decorrente dessa linha de atuação saltou de aproximadamente R\$ 1.107.406.525,00 em 2016 para R\$ 7.105.215.603,00 em 2019.

Por lealdade, impende salientar que o incremento noticiado é alimentado por uma série de outras ações de qualificação da atuação judicial executiva levadas a efeito pela PGFN entre 2016 e 2019, a exemplo da instalação do Grupo de Operações Especiais de Combate à Fraude Fiscal Estruturada (GOEFF) e do Laboratório de Tecnologia da PGFN (LAB-PGFN), estruturas noticiadas por PGFN (2017) e fundamentais ao aperfeiçoamento das atividades de investigação fiscal – nele contemplado o *design* de estratégias de cobrança customizadas para determinados setores econômicos e intensivas na utilização de ferramentas de inteligência artificial – e à inserção tempestiva da organização no contexto da transformação digital dos serviços de natureza jurídica. Essa série de evoluções, todavia, dado o caráter estruturante do RDCC, não seria possível sem o primeiro passo representado pelo regime, como deixa claro o depoimento de EV2:

EV2 - Então, o RDCC é uma etapa de um projeto que envolve lidar com a massa, de forma... de maneira automatizada, e liberar a força de trabalho para o trabalho efetivamente relevante e, digamos assim, aquilo que é artesanal, de fato, né, que aí envolve conhecimento jurídico, conhecimento investigativo, que é... que pela sua natureza é residual e até (inaudível) de padrões, esses padrões não são tão mapeáveis, assim como a gente imagina.

Sobre a orientação mais assertiva da organização estudada em direção ao manuseio de ferramentas administrativas de cobrança, militando para um paulatino e sustentável descongestionamento do Poder Judiciário, os achados do campo também atestam a correção do modelo. A título de exemplo, conforme consta de PGFN (2018), em 2017 a arrecadação proveniente do protesto de créditos inscritos em dívida ativa somou R\$ 867.778.564,30. No ano seguinte, atingiu o montante de R\$ 1.250.253.196,57 (PGFN, 2019). Para 2019, os números subiram mais um degrau, com a recuperação de R\$ 1.290.851.218,69 (PGFN, 2020).

A opção por repercutir os dados relacionados ao protesto não é ociosa. É que a referida modalidade de cobrança carrega consigo um elemento fundamental: desonera o poder público do ônus pecuniário representado pelo manejo das ações de cobrança, transferindo-o a um particular – cartórios, serventias extrajudiciais... – que buscará o ressarcimento do custo através da cobrança de emolumentos dirigida aos próprios devedores. Nesse sentido, a carga financeira da inadimplência recai quase que exclusivamente sobre aqueles que lhe deram causa, exonerando parcialmente a coletividade de um ônus – o financiamento integral das ações de cobrança – para o qual não concorreu.

Com base no que exposto nesta subseção, tangenciando a sugestão de De Vries, Bekkers e Tummers (2016) quando argumentam que a quantidade de inovação em governo pode ser uma variável dependente das tradições estatais, lança-se a proposta de uma tipologia das inovações no setor público baseada no quanto a ação inovativa corrige em matéria de desarranjos institucionais e *gaps* civilizatórios de grande espectro, apregoando que serão tanto mais disruptivas as inovações quanto ousem desafiar renitentes pilares burocráticos alheios ao desempenho e à efetividade das entregas realizadas.

Nesse sentido, o RDCC é bom exemplo de inovação disruptiva no setor público federal brasileiro: a um só tempo, quando repara uma lógica de cobrança visivelmente deteriorada por anos de evolução da dinâmica social, libera o Poder Judiciário para a concentração em demandas mais relevantes – propiciando um incremento da produtividade sem a necessidade de oneração do custeio do aludido poder através da contratação desmesurada de novos agentes públicos – e colabora como uma administração da justiça mais efetiva.

Sob o prisma fiscal, o regime elevou o patamar de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União de modo sustentável – a arrecadação em 2019 somou R\$ 24.580.413.999,00, conforme dados do SIG – viabilizando prestações estatais nas mais diversas áreas sociais em um país que, infelizmente, ainda se destaca pela desigualdade abissal entre ricos e pobres. Apenas para fins de observação em perspectiva, o incremento de quase R\$ 10.000.000.000,00, quando comparada a recuperação de 2015 com a de 2019, equivale a aproximadamente 31% das despesas executadas com o programa Bolsa Família durante o ano passado, R\$ 32.500.000.000,00⁹, o suficiente para promover a melhoria das condições de vida de milhões de famílias brasileiras. Se, como pondera Wilson (2007, p. 303), “uma burocracia

⁹ Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-aco-es/progr-ama-orcamentario/2019?ano=2019>>. Acesso em: 27 ago. 2020.

pública alterada pode continuar fazendo a coisa errada durante anos”, a PGFN, com o RDCC, dá à sociedade uma resoluta demonstração de que pretende caminhar em direção à redenção.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa documentada neste relatório teve por escopo investigar como se desenrola a inovação no setor público federal brasileiro. Para o efeito, foi revisitado o referencial teórico pertinente à inovação e à inovação no setor público em específico, traçado um panorama sobre a cobrança da dívida ativa da União no tangente à macroregulação e à efetividade até o exercício de 2015, assim como evidenciados o contexto prévio à implementação e a sistemática de funcionamento do RDCC. Cumprido o percurso metodológico, os dados obtidos em campo ratificaram a literatura quase que integralmente, sinalizando que o processo inovativo é alvejado por uma série de fatores de ordem institucional, organizacional, contextual, diretiva e técnico-comportamental, os quais interferem tanto para induzir quanto para refrear as inovações em governo.

Em se tratando da conformação institucional do setor público em nível federal, *locus* para a observação empírica deste trabalho, foi possível concluir que abriga elementos favorecedores da etapa de ideação, mas também veementes dificultadores para a implementação de soluções inovadoras. Sendo as questões institucionais as de maior complexidade para superação, posto que envolvem verdadeira refundação dos pilares burocráticos sobre os quais assentada a administração pública nacional, compete aos gestores públicos dedicar especial atenção aos demais espectros intervenientes na dinâmica inovativa, onde realmente podem realizar incursões tendentes ao potencial incremento das inovações.

Sendo este o quadro, a pesquisa revelou que a determinância dos aspectos organizacionais para os estágios de invenção e de implementação de inovações no setor público federal convida as organizações públicas brasileiras a privilegiar maior lateralidade em seus organogramas e a robustecer os foros de acumulação de capacidades (encontros técnicos e eventos de aprendizagem, por exemplo), facilitando o intercâmbio de ideias e a captura de iniciativas promissoras quaisquer que sejam as suas sedes. Em paralelo, a reorientação da cultura corporativa pode colaborar com a remoção de obstáculos à profícua adoção das novidades, na medida em que voltada a prestigiar a efetividade no agir organizacional.

A força do contexto como elemento a contribuir para a ideação e para a implementação de inovações no setor público federal também foi confirmada no decorrer do trabalho de campo. Em que pese a verdadeira impossibilidade das organizações escolherem a maneira pela qual a dinâmica do macroambiente em que inseridas se comportará, o exercício de se planejar sob o aspecto estratégico pode revesti-las de características como a resiliência, a permitir a pronta

adequação a cenários cujas instabilidades se manifestam com frequência avassaladora (vide, no ponto, a investida do Poder Legislativo sobre a gestão da dívida ativa da União descrita pela subseção 6.3). É para assegurar essa pronta adequação – logrando usufruir de oportunidades e contornar ameaças – que as portas organizacionais devem permanecer abertas às inovações.

Quanto aos aspectos diretivos, o campo demonstrou o quão relevantes são para a implementação de inovações no setor público federal brasileiro. Da experiência com o RDCC, percebe-se que cada vez mais o exercício da liderança sob o aspecto institucional é que conduz as organizações a ressignificar missões e, a partir disso, a buscar o ineditismo como forma de aperfeiçoar a entrega de valor à coletividade. Quando a orientação ao desempenho não se encerra em si mesma, mas sim aponta à promoção de impactos sociais de alto vulto, estimulam-se os esforços direcionados à busca por soluções inovadoras por parte dos altos gestores governamentais cientes da importância dos seus papéis (OECD, 2019a).

Como último aspecto a repercutir para a eclosão de inovações no setor público, as pessoas correspondem à nota de destaque por razões óbvias. Se, para a etapa de ideação, a importância dos profissionais públicos ecoa *per se* – afinal, a criatividade é um ativo peculiar da mente humana – tanto mais necessários são os agentes públicos para vencer todos os obstáculos que se antepõem no hiato que separa os estágios de criação e de implementação de novidades. Nesse sentido, o recurso ao campo permitiu aquilatar que a inovação no setor público federal brasileiro brota pelas mãos de profissionais que buscam a capacitação como rotina e que sabem como colocá-la em prática com foco na resolução de problemas. Sob o viés comportamental, *ownership*, coragem e resiliência caracterizam os agentes públicos que desafiam o *status quo* para levar a administração pública brasileira a “experimentar o inusitado de maneira mais efetiva e vigorosa” (MOTTA, 2008, p. 39).

Para além da investigação dos fatores que tangenciam o processo inovativo em organizações públicas federais brasileiras, a pesquisa também carrou a pretensão de caracterizar as inovações em governo a partir de uma lente própria para o segmento, baseada na avaliação dos seus *outcomes*. O campo, todavia, permitiu avançar rumo à qualificação desse pretendido esboço de modelo avaliativo, culminando, no que pertine ao setor público do Brasil, na proposta de graduar as inovações a partir da aptidão que eventualmente detenham para colmatar deficits civilizatórios e corrigir desarranjos institucionais que ainda persistem como herança de uma cultura administrativa erigida por transplante. Essa, portanto, uma das sugestões para a agenda de pesquisas futuras da academia brasileira: a construção de um modelo

teórico voltado à graduação das inovações em governo que esteja lastreado na identificação de evoluções institucionais e sociais com alguma significância de escala.

Este estudo, como qualquer outro empreendimento científico, possui algumas limitações. De uma delas, consistente na ausência de averiguação de todas as externalidades possivelmente decorrentes da implementação do RDCC, surge outra recomendação para trabalhos futuros: investigar as eventuais contribuições do regime no tangente à redução do prazo de tramitação de execuções fiscais e até de classes outras de ações judiciais (por reflexo de um convidativo remanejamento de força de trabalho nos órgãos do Poder Judiciário), à diminuição dos custos pertinentes à manutenção do aparato de cobrança da União e ao desencorajamento de práticas relacionadas à sonegação e à fraude fiscal estruturada.

Outra limitação que não pode ser desconsiderada diz com as particularidades de um estudo de caso, notadamente a ainda questionada vocação dessa escolha metodológica como instrumento apto a autorizar generalizações teóricas. Nesta pesquisa, a massa de observação é de quilate modesto – apenas uma das inúmeras organizações que compõem o plexo administrativo federal – e o fenômeno descrito remonta a uma era em que as inovações eram percebidas como produtos de longo prazo (investia-se em dado momento para construir os alicerces que propiciariam as inovações em alguns anos). Alastrada a pandemia de covid-19, é bem possível que o setor público brasileiro, em seus três níveis de governo, a partir da lida diuturna com as mudanças necessárias e urgentes ao enfrentamento da emergência, já se tenha transformado em um repositório de ações inovadoras cujas descrições não se adequem à perfeição à moldura proposta neste trabalho. Pesquisas semelhantes, orientadas a outros órgãos federais e àqueles subordinados a governos subnacionais, podem fornecer relevantes contributos nesse particular.

Sem obstáculo, tem-se que a presente investigação ainda possa funcionar como uma trilha às lideranças públicas que tencionam estimular a inovação nas organizações que conduzem, posto que fornece valiosos insumos para a compreensão em profundidade de uma vasta gama de aspectos que interferem no processo inovativo. Ainda, pelo nicho investigado e por revelar à coletividade uma atuação firmemente pautada pelo zelo com a coisa pública, colabora com o restabelecimento da confiança no setor público federal e, conseqüentemente, nos seus agentes. Esse restabelecimento é primordial na quadra presente, em que se acompanha o ressurgimento do discurso caracterizado pelo ataque aos servidores públicos e tendente ao nefasto esfacelamento do aparelho do Estado.

8. REFERÊNCIAS

AGUNE, R. O governo no século XXI. In: AGUNE, R. et al. **Dá pra fazer: gestão do conhecimento e inovação em governo**. São Paulo: SPDR, 2014. p. 22-33.

ARAÚJO, R.; ROCHA, E.; CARVALHAIS, J. Inovações em organizações públicas: estudo dos fatores que influenciam um ambiente inovador no estado de Minas Gerais. **Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 3, p. 7-27, 2015.

BARBOSA, S. O estudo de caso e a evolução da pesquisa em administração: limitações do método ou dos pesquisadores?. In: ENANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2008. 12 p.

BARTLETT, L.; VAVRUS, F. Estudos de caso comparado. **Educação & Realidade**, v. 42, n. 3, p. 899-920, 2017.

BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA, M. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 145-164.

_____. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 227-248, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto nº 10.072, de 18 de outubro de 2019. Altera o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10072.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 abr. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o

exercício de 2015, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mai. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8456.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto nº 8.496, de 30 de julho de 2015. Altera o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jul. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8496.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto nº 8.580, de 27 de novembro de 2015. Altera o Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8580.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto-lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0147.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto-lei nº 1.569, de 08 de agosto de 1977. Modifica o artigo 11 do Decreto-lei nº 352, de 17 de junho de 1968, alterado pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 623, de 11 de junho de 1969, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 ago. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1569.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Decreto sem número, de 11 de agosto de 2015. **Diário Oficial da União**, edição extra, p. 2, Brasília, DF, 11 ago. 2015.

_____. Decreto sem número, de 22 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**, seção 2, p. 1, Brasília, DF, 23 dez. 2015.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Lei nº 7.799, de 10 de julho de 1989. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7799.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jul. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10522.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Lei nº 13.606, de 09 de janeiro de 2018. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.870, de 15 de abril de 1994, 9.528, de 10 de dezembro de 1997, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 10.522, de 19 de julho de 2002, 9.456, de 25 de abril de 1997, 13.001, de 20 de junho de 2014, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13606.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016. Altera a remuneração de servidores públicos; estabelece opção por novas regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões; altera os requisitos de acesso a cargos públicos; reestrutura cargos e carreiras; dispõe sobre honorários advocatícios de sucumbência das causas em que forem parte a União, suas autarquias e fundações; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jul. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13327.htm. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp73.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 49, de 01 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 05 abr. 2004. Seção , p. 106. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=22087>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 75, de 22 de março de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 29 mar. 2012. Seção , p. 41. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37631>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Portaria nº 293, de 12 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 13 jun. 2017. Seção 1, p. 15. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Nota DGAU/CGD nº 593, de 30 de junho de 2016. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 30 jun. 2016. Disponível em: <https://antigo.pgfn.gov.br/noticias/2016/mpf-arquivo-representacao-contra-o-rdcc>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer CGD nº 609, de 20 de abril de 2016. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 20 abr. 2016. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/file/ad3c62f0-e118-300d-b10d-f9a88ddf0bdf/PARECER%20609-2016.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer CDA nº 1.505, de 27 de outubro de 2015. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 27 out. 2015. Disponível em: https://antigo.pgfn.gov.br/arquivos-destaques/Parecer_PGFN_CDA_1505.pdf/view. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016. **Boletim de Pessoal nº 17**, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 22 abr. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/conheca-o-novo-modelo-de-cobranca-de-creditos-inscritos-em-dau-da-pgfn>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 741, de 14 de outubro de 2015. **Boletim de Pessoal nº 11**, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 14 out. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 259, de 15 de abril de 2013. **Boletim de Pessoal nº 16**, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 19 abr. 2013.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 33, de 08 de fevereiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 09 fev. 2018. Seção 1, p. 35. Disponível em: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=90028>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 869, de 28 de dezembro de 2011. **Boletim de Pessoal nº 52**, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 30 dez. 2011.

_____. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 512, de 17 de maio de 2016. **Boletim de Pessoal nº 21**, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Brasília, 20 mai. 2016.

BRILLO, J.; BOONSTRA, J. **Liderança e cultura organizacional para inovação**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BROWN, L.; OSBORNE, S. Risk and innovation: towards a framework for risk governance in public services. **Public Management Review**, v. 15, n. 2, p. 186-208, 2013.

BRUNO-FARIA, M.; FONSECA, M. Cultura de inovação: conceitos e modelos

teóricos. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. 4, p. 372-396, 2014.

_____. Medida da cultura de inovação: uma abordagem sistêmica e estratégica com foco na efetividade da inovação. **Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 3, p. 56-81, 2015.

BRYSON, J. What to do when stakeholders matter: stakeholder identification and analysis techniques. **Public Management Review**, v. 6, n. 1, p. 21-53, 2004.

BUENO, C. Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal: breves observações. In: CUNHA, A. (Org.); SILVA, P. (Org.). **Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União**. v. 9. Brasília: Ipea, 2013. p. 19-26.

CARVALHO FILHO, J. **Manual de direito administrativo**. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CASTRO, C.; ISIDRO-FILHO, A.; MENELAU, S.; FERNANDES, A. Antecedentes de inovações em organizações públicas do poder executivo federal. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 126-141, 2017.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. Do the brazilian innovations in public management constitute a new model?. **Revista de Administração e Inovação**, v. 14, n. 1, p. 90-96, 2017.

_____. Inovação no setor público: avanços e caminho a seguir no Brasil. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 249-260.

_____. Inovação pública no Brasil: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 119-143.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. É preciso inovar no governo, mas por quê?. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 15-32.

CAVALCANTI, B. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: MARTINS, P. (Org.); PIERANTI, O. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 277-312.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2013: ano-base 2012**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Justiça em números 2014: ano-base 2013**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/01/relatorio_jn2014.pdf. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Justiça em números 2015: ano-base 2014**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2015/09/204bfbab488298e4042e3efb27cb7fbd.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Justiça em números 2016:** ano-base 2015. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

COSTA, F. Condicionantes da reforma do estado no Brasil. In: MARTINS, P. (Org.); PIERANTI, O. (Org.). **Estado e gestão pública:** visões do Brasil contemporâneo. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 133-158.

CRESWELL, J. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução de Magda Lopes. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CUNHA, A. O futuro dos serviços públicos no Brasil: em busca de inspiração para repensar a educação em administração pública. In: MARTINS, P. (Org.); PIERANTI, O. (Org.). **Estado e gestão pública:** visões do Brasil contemporâneo. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 329-339.

CUNHA, B. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 43-57.

DE VRIES, H.; BEKKERS, V.; TUMMERS, L. Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. **Public Administration**, v. 94, n. 1, p.146-166, 2016.

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública.** 6.ed. norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DJELLAL, F.; GALLOUJ, F.; MILES, I. Duas décadas de pesquisa sobre inovações em serviços: qual o lugar dos serviços públicos?. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público:** teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 59-94.

ESPINOSA-CRISTIA, J. Gestionando la innovación desde la óptica de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad: por una perspectiva constructivista y crítica de la gestión de la innovación. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 1, p. 68-83, 2019.

EV, L.; GOMES, A. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **Teoria & Sociedade**, n. 22.2, p. 75-103, 2014.

FERNANDES, R.; LEMOS, D.; HOFFMANN, M.; FEUERSCHÜTTE, S. O estado da arte na articulação entre os temas cultura organizacional e inovação. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 9, n. 4, p. 54-68, 2015.

FERREIRA, V.; NAJBERG, E.; FERREIRA, C.; BARBOSA, N.; BORGES, C. Inovação em serviços de saúde no Brasil: análise dos casos premiados no concurso de inovação na administração pública federal. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 5, 1207-1227, 2014.

FERREIRA, V.; TETE, M.; SILVA FILHO, A.; SOUSA, M. Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços. **Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 4, p. 99-118, 2015.

FIGUEIREDO, P. **Gestão da inovação: conceitos, métricas e experiências de empresas no Brasil**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

GALLOUJ, F. Economia da inovação: um balanço dos debates recentes. In: BERNARDES, R. (Org.). **Inovação em serviços intensivos em conhecimento**. Tradução de Katia Sanson. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 3-27.

GAMBLE, J.; THOMPSON JR, A. **Administração estratégica: a busca pela vantagem competitiva**. 2.ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Tradução de Caesar Souza. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

KON, A. **Nova economia política dos serviços**. São Paulo: Perspectiva: CNPQ, 2015.

LIMA, D.; VARGAS, E. Estudos internacionais sobre inovação no setor público: como a teoria da inovação em serviços pode contribuir?. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 2, p. 385-401, 2012.

MATLAND, R. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

McLEAN, L. Organizational culture's influence on creativity and innovation: a review of the literature and implications for human resource development. **Advances in Developing Human Resources**, v. 7, n. 2, p. 226-246, 2005.

MEIRINHOS, M.; OSÓRIO, A. O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. **EDUSER Revista de Educação**, v. 2, n. 2, p. 49-65, 2010.

MINTZBERG, H. A organização inovadora. In: MINTZBERG, H. et al. (Orgs.). **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 4.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 337-348.

MONTENEGRO, M. **As percepções dos egressos de um programa de educação formal em administração pública quanto à aplicação da aprendizagem no contexto organizacional: um estudo de caso da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. 2017. 132 f. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2017.

MOREIRA, E.; STRAMAR, A. Modelo holístico da gestão da inovação com ênfase na cooperação, flexibilidade e adaptação. **Revista de Administração e Inovação**, v. 11, n. 4, p. 193-212, 2014.

MOTTA, P. Gerência de ideias novas: como despertar a criatividade e vencer a impotência do desejo inovacional?. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 4, p. 71-86, 1989.

_____. Organização e mudança no setor público: restrições e possibilidades. **Caderno Gestão Pública**. n. 6, p. 38-41, 2008.

MOUSSA, M.; McMURRAY, A.; MUENJOHN, N. A conceptual framework of the factors influencing innovation in public sector organizations. **The Journal of Developing Areas**, v. 52, n. 3, p. 231-240, 2018.

NEWARK, D. Leadership and the logic of absurdity. **Academy of Management Review**, v. 43, n. 2, p. 198-216, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Innovation skills and leadership in Brazil's public sector: towards a senior civil service system**. Paris: OECD Publishing, 2019.

_____. **Oslo manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation**. 4.ed. Paris: OECD Publishing: Eurostat, 2019.

_____. **The innovation system of the public service of Brazil: an exploration of its past, present and future journey**. Paris: OECD Publishing, 2019.

OLIVEIRA, L.; SANTOS JÚNIOR, C. Inovações no setor público: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In: CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, 2017. p. 33-42.

PECI, A. Burocracia irracional legal. **Valor Econômico**, São Paulo, 5 mar. 2020. Opinião. Disponível em <<https://valor.globo.com/opiniaocolumna/burocracia-irracional-legal.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PEREIRA, S. Cultura da inovação. **Caderno de Inovação**, [S.l.], v. 23, p. 4-12, dez. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/ci/article/view/65706/63461>>. Acesso em: 8 Jun. 2020.

PGFN – PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números 2016**. Brasília: PGFN, 2016. Disponível em: <https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/PGFN%20em%20Numeros%202016.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **PGFN em números 2015**. Brasília: PGFN, 2015. Disponível em: <https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn%20em%20numeros%202015%20ultima%20versao.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **PGFN em números 2017**. Brasília: PGFN, 2017. Disponível em: <https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/PGFN%20em%20Numeros%202017.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. **PGFN em números 2018**. Brasília: PGFN, 2018. Disponível em: https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_final_2_web.pdf. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. **PGFN em números 2019**. Brasília: PGFN, 2019. Disponível em: https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. **PGFN em números 2020**. Brasília: PGFN, 2020. Disponível em: <https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn-em-numeros-2020>. Acesso em: 5 ago. 2020.

_____. **Relatório de gestão: exercício 2015**. Brasília: PGFN, 2016. Disponível em: https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio-de-gestao/relatorio_gestao2015.pdf/view. Acesso em: 31 jul. 2020.

_____. **Relatório de gestão: exercício 2014**. Brasília: PGFN, 2015. Disponível em: https://antigo.pgfn.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/relatorio-de-gestao/Relatorio_Gestao_2014.pdf/view. Acesso em: 5 ago. 2020.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

SCARPIN, M.; MACHADO, D. O impacto da cultura sobre ambiente propício ao desenvolvimento de inovações. **Revista de Administração e Inovação**, v. 12, n. 1, p. 148-173, 2015.

SELZNICK, P. Liderança na administração. In: MINTZBERG, H. et al. (Orgs.). **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 4.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 255-258.

SONG, M.; ZHAO, Y.; AREND, R.; IM, S. Strategic planning as a complex and enabling managerial tool. **Strategic Management Journal**, v. 38, n. 8, p. 1741-1752, 2017.

SOUZA, J.; BRUNO-FARIA, M. Processo de inovação no contexto organizacional: uma análise de facilitadores e dificultadores. **Brazilian Business Review**, v. 10, n. 3, p. 113-136, 2013.

STILLMAN II, R. Profissionalismo público em uma era de transformações radicais: seu significado, desafios e treinamento. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 917-926, 2017.

SUCUPIRA, G.; SAAB, F.; DEMO, G.; BERMEJO, P. Innovation in public administration: itineraries of brazilian scientific production and new research possibilities. **INMR – Innovation & Management Review**, v. 16, n. 1, p. 72-90, 2019.

SCHWANDT, T.; GATES, E. Case study methodology. In: DENZIN, N. (Org.); LINCOLN, Y. (Org.). **The Sage handbook of qualitative research**. 5.ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2017. p. 600-630.

TERRA, J.; FREDERICK, B.; VERNALHA, F.; ROMÃO, M.; MANHÃES, M.; LEONARDI, S. **10 dimensões da gestão da inovação: uma abordagem para a transformação organizacional**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

VASCONCELOS, I.; CYRINO, A.; CARVALHO, L.; D'OLIVIERA, L. Organizações pós-burocráticas e resiliência organizacional: a institucionalização de formas de comunicação mais substantivas nas relações de trabalho. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, edição especial, p. 377-389, 2017.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WILSON, J. Inovação na burocracia. In: MINTZBERG, H. et al. (Orgs.). **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 4.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 301-304.

YANG, T.-M.; MAXWELL, T. Information-sharing in public organizations: a literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. **Government Information Quartely**, v. 28, n. 2, p. 164-175, 2011.

ZEN, A.; MACHADO, B.; LÓPEZ, A.; BORGES, M.; MENEZES, D. Rota da inovação: uma proposta de metodologia de gestão da inovação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. 6, p. 875-892, 2017.

9. APÊNDICES

Apêndice I – Roteiro de entrevista

Protocolo Ético:

- 1) Ressaltar que a participação é voluntária. (compreende?)
- 2) Ressaltar que em caso de não compreensão da pergunta, a mesma poderá ser formulada de maneira diversa, de modo a obter o entendimento por parte do(a) entrevistado(a). (compreende)
- 3) Ressaltar que pode haver recusa a responder por parte do(a) entrevistado(a). (compreende?)
- 4) Ressaltar que a participação pode ser interrompida a critério do(a) entrevistado(a). (compreende?)
- 5) Ressaltar o caráter confidencial da entrevista e a finalidade exclusivamente acadêmica. (compreende?)
- 6) Ressaltar que trechos da entrevista (preservada a originalidade da fala) podem compor o relatório final, sem contudo revelar a identidade do(a) entrevistado(a). (compreende?)
- 7) Solicitar permissão para gravar áudio e vídeo e para, eventualmente, tornar a procurar o(a) entrevistado(a) para esclarecer quaisquer pontos porventura obscuros.

TEMA: As fases da invenção e da implementação da inovação no setor público.

Pergunta-problema: como se desenrola a inovação no setor público brasileiro?

Perguntas para o momento 1:

- a) Há quanto tempo trabalha no setor público? E na PGFN?
- b) Teve experiência no setor privado também? Quais?
- c) O(a) senhor(a) possui alguma outra formação além do bacharelado em Direito? Se sim, quando concluiu o grau?
- d) O que costuma inspirá-lo(a) e orientá-lo(a) em matéria de atuação profissional?

Perguntas para o momento 2:

- a) **Quando** surgiu a ideia do RDCC?
- b) Àquela ocasião, que **funções** o(a) senhor(a) já havia desempenhado na organização? Já havia conduzido ou participado de projetos de magnitude semelhante? Quais?
- c) Ao que o(a) senhor(a) atribui a decisão de construir o modelo ou, dito de outra forma, que **gatilho(s)** despertou(ram) a iniciativa de pensar a cobrança do crédito público em bases diferenciadas?
- d) Em que medida a **posição** ocupada pelo(a) senhor(a) à época pode ter influenciado esse despertar? Em nível de execução, quais eram as suas tarefas rotineiras àquela época?
- e) Conseguiria descrever como administrou as **pressões** relacionadas às rotinas e urgências do cargo com o desenvolvimento do novo regime de cobrança? (Como encontrou tempo para conciliar o imediatismo do cotidiano com o exercício de “pensar fora da caixa”?)
- f) Como o(a) senhor(a) interpretava o **perfil organizacional** vigente àquela quadra (equipe, comunicação, hierarquia, cultura, clima...)? Acredita que essa compreensão exerceu alguma influência na decisão de inovar? Poderia explicar como?
- g) Quantas **pessoas** estiveram diretamente envolvidas com a gênese (*start, insight*) da ideia?

- h) Como o(a) senhor(a) interpretava o **perfil da liderança** da organização àquela quadra? Acredita que essa compreensão exerceu alguma influência na decisão de inovar? Poderia explicar como?
- i) Como questões relacionadas à **infraestrutura organizacional** (TIC, recursos, equipe de apoio...) delinearão o escopo do modelo e o prazo para a sua implementação?
- j) O modelo chegou a ser avaliado em uma perspectiva de **risco** (por exemplo, cogitou-se a possibilidade de uma eventual queda na arrecadação)? O Parecer PGFN/CGD nº 609/2016 surgiu desse exercício de avaliação?
- k) À parte a arrecadação, havia atenção a outras **externalidades** potenciais – positivas ou negativas – caso o modelo viesse a entrar em produção?
- l) Presumo que, em algum momento, tenha havido a necessidade de **“vender” a ideia** nos mais diversos foros organizacionais. De que ferramentas o(a) senhor(a) se municiou para esse fim?
- m) Como o(a) senhor(a) percebeu a recepção inicial da ideia nesses foros (adesão, **resistência**...)? Essa percepção chegou a repercutir no propósito de seguir com a ideia (positiva ou negativamente)?
- n) Que **lições** o processo deixou ao(a) senhor(a) enquanto gestor(a) público(a)?

Momento 3:

- a) O(a) senhor(a) está livre para tecer as considerações que julgar relevantes a respeito da gênese do RDCC e que ainda não tenham sido abordadas durante esta entrevista.

Apêndice II – Quadro resumo do emparelhamento

Tópico teórico	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Aspectos institucionais	<i>A Receita Federal ficou enlouquecida com o nosso RDCC. Eles ficaram assim... eles ficaram enlouquecidos, a gente respondeu coisas de improbidade que o Sindifisco fez contra a gente, eu respondi...</i>	<i>Aqui é um House of Cards todos os dias dentro do ministério, na relação com a Receita, com o Tesouro, com outros órgãos fora do ministério, com o Congresso, com a Casa Civil, dentro da AGU, tá entendendo? Então existe... existem forças políticas que, é... que prevalecem aqui, que são muito difíceis de superar...</i>	<i>A gente conheceu uma outra, digamos assim, um outro mundo, né? Um outro mundo, com atores até então, que a gente não cogitava que tivessem papel relevante nas definições, e vimos que, realmente, a Procuradoria está aqui, em um cenário instável, que tem muita concorrência, né? Tem muita gente de olho na... no que a gente faz. Gente que queria ocupar, ou queria tirar atribuições nossas. (...) E isso a gente vivenciou, conflitos diversos, né, os mais diversos, por simplesmente exercer a nossa competência, né?</i>
Aspectos organizacionais	<i>(...) eu me lembro de uma reunião que a gente teve na 3ª Região antes da portaria do RDCC, antes da portaria ser editada, e a 3ª Região... eles fizeram... a reunião foi muito difícil e eles nos disseram por a + b, depois nos... (inaudível) que eles tinham absoluta certeza que a arrecadação iria cair. (...) E dessa reunião inclusive saiu a ideia de que a gente... tudo aquilo que tivesse penhora, que tivesse algum bem vinculado... sabe? A portaria ela foi sendo construída também para ir dando essas garantias de que a gente não estava simplesmente: “ah, tem dinheiro ali naquele processo e eu estou mandando ele para o arquivo, ou tem um imóvel, alguma coisa relevante.” Agora, tem uma moto velha, não me interessa, porque aí eu tô... é mais caro seguir o processo.</i>	<i>(...) sempre houve e ainda há esse problema na PGFN, que é a falta de projetos efetivos para resolver os problemas reais da Procuradoria, né? E aí o [preservado] tinha essa visão, o [preservado] tinha essa visão de: “olha, eu quero ajudar a Procuradoria, mas eu quero conhecer os projetos da Procuradoria.” E aí então o procurador-geral, quando foi lá buscar os projetos da Procuradoria, nem existia projeto. Tinha muita ideia, tinha muita... mas não tinha nada de fato, enquanto projeto, né, com etapas muito bem definidas, estruturado, com escopo, com não sei o quê.</i>	<i>(...) a gente vinha brigando contra tudo, parecia que a organização não estava para viabilizar as nossas iniciativas e assim, ao contrário, estava para colocar um obstáculo para aquela iniciativa acontecer, né? (...) o órgão central sempre estava para inibir a atuação da unidade, das pontas, né? O órgão central sempre se colocava como uma... “não, não pode, não pode”. Um conservadorismo.</i>
Aspectos contextuais	<i>Dois gatilhos: as visitas às regionais muito, assim, a</i>	<i>E aí ficou, assim, a ideia era fazer diligenciamento</i>	<i>Olha, a gente fez os projetos e a partir dos</i>

	<p><i>demanda interna dos colegas dizendo: “olha, está errado!”; e a pressão do ministério dizendo pela recuperabilidade. Foi mais ou menos na mesma época que começou a história da securitização da dívida, então, assim, a gente era visto no ministério, a dívida ativa era vista no ministério como uma, assim, um problemão, sabe? (...) Então acho que juntou essas duas coisas, sabe? A pressão do ministro e do parlamento e de todo mundo para resolver o problema, para recuperar esse crédito, e os colegas pedindo mecanismos ágeis para recuperar esse crédito. Acho que foi isso.</i></p>	<p><i>em massa para grupo econômico, mas ficou aquela pulga atrás da orelha, né? (...) Pegando aquela ideia lá que a gente tinha para grande devedor – a meta era de diligenciar grupo econômico, né, vários CNPJs de um mesmo... – porque que a gente não diligencia a massa de devedores, né, em vez de diligenciar aqueles que têm relação? Porque que a gente não diligencia os que não têm? Dá para fazer, rapaz, dá para fazer, cara. É possível, sim. Agora, para fazer isso, a gente vai ter que arquivar os processos todos, né? Porque a gente tem que parar o fluxo. Se a gente quiser realmente priorizar a atuação, a gente tem dar um jeito no fluxo. Então a gente tem que parar o fluxo de alguma forma, para que o pessoal foque naquilo que o diligenciamento em massa encontrar bens. Então a gente tem que arranjar uma forma de ou desistir ou suspender as ações, para que o pessoal foque naquilo que o diligenciamento em massa retornar resultado. (serendipidade, conforme explanada na subseção 6.3)</i></p>	<p><i>projetos a gente foi atrás do dinheiro. A gente chegou aqui, a gente bateu na porta aqui de muita gente, a gente foi onde você imaginar, atrás de dinheiro para os projetos, porque o orçamento da PGFN não existia, né? Na parte de TI era um cenário que realmente não tinha recurso. Não tinha recurso. Não tinha. Então, a gente foi buscar viabilizar através de patrocínio, né, digamos assim. (...) Aí... e depois foi o CCHA, o CCHA. Também, sem o CCHA, a gente não teria tirado do papel... os projetos teriam parado, porque não teria o recurso. Se não viesse esse recurso, a gente não teria volume financeiro para dar conta de todos os projetos, né? Todos os projetos foram muito intensivos em tecnologia e aí, sem dinheiro, você não faz nada.</i></p>
Aspectos diretivos	<p><i>Eu não sei se eu teria tido coragem de propor o RDCC para a Dra. [preservado], por exemplo. Por “n” motivos. Então assim, a minha confiança no Dr. [preservado] e a confiança que ele tinha em mim, eu acho que... eu acho que me deu assim aquela certeza de que... sabe aquela certeza assim, de que... um exemplo bem besta, assim: certeza que a criança tem de que o pai vai segurar na mão na hora de atravessar a rua? Então ela vai, assim, mas ela sabe que o pai tá... então, assim, o Dr. [preservado] não ia</i></p>	<p><i>(...) se não houvesse o patrocínio de EVI, do [preservado], que sempre foram muito, digamos assim, muito comprometidos com isso, né, eles realmente se envolveram no projeto e apoiaram... não fosse esse apoio vindo da alta administração para baixo, né, de cima para baixo, a gente não conseguiria, de baixo para cima, emplacar isso. Pelo menos a visão que eu tenho é essa.</i></p>	<p><i>(...) e aí veio todo o suporte que a gente recebeu, né, do... da EVI, do [preservado], e colocamos a portaria no ar, né, e sabendo dos riscos, né, porque era uma releitura do art. 40, que causou alguma estranheza em outras procuradorias, estaduais, federais, Ministério Público – gerou representações – então, não foi uma coisa de fácil assimilação por... pelos demais atores, ‘stakeholders’, pessoal envolvido (...) acho que o gestor, a alta gestão do órgão realmente estava... o</i></p>

	<i>me deixar atravessar a rua se não fosse. Assim, eu tinha essa certeza. Ele confiava em mim e eu confiava nele. Então eu tinha essa coisa dessa retaguarda, eu tinha essa confiança nele.</i>		<i>respaldo da alta gestão do órgão foi fundamental para que o modelo fosse... fosse colocado no ar e fosse mantido.</i>
Aspectos técnico-comportamentais	<i>E mesmo assim a gente teve a coragem de fazer, e mesmo assim a gente arriscou fazer, porque a gente tinha a confiança da experiência, porque a gente sabia onde a gente estava pisando, porque a gente tinha a experiência e o conhecimento do EV2 nessa área específica, sabe? (...) Eu achei que isso foi o maior risco que a gente correu, sabe? Eu não tinha um... nada. Eu tinha um imenso feeling de que ia dar certo, por toda a experiência que eu tinha, mas eu não sabia se ia dar certo.</i>	<i>É desafio, é abraçar o problema e só soltar quando resolver. É não... é... não achar que as coisas vão se resolver por si só e nem achar que a gente não pode ter o conhecimento necessário para resolver esse problema.</i>	<i>(...) tem que correr risco. Não adianta. Se não quiser correr risco, realmente fique em casa, não sai de casa, porque não vai para canto nenhum sem correr risco. Logicamente, tudo estudado, embasado, mas não dá para esperar o mundo ideal, não dá para esperar ter tal coisa para poder fazer, não tem condicionalidade, não. Você tem que agir primeiro e ir atrás do... dos meios de viabilizar a sua ideia, a sua proposta.</i>