

# A condução da mudança

Exemplo da administração fiscal na França



**Gérard VARALDI**  
varaldi.gerard@wanadoo.fr



# Introdução

Nos últimos quinze anos, a Administração Fiscal Francesa (a DGI) tem-se empenhado num processo de profunda transformação.

Este processo, que não tem a ambição de constituir um modelo, se enquadra num âmbito institucional, histórico e cultural extremamente distanciado do contexto brasileiro.

Com o recuo, porém, vemos que a experiência de condução da transformação na DGI – **uma autarquia de 80 mil pessoas** – constitui uma fonte de reflexão e de inspiração, estratégica e metodológica, amplamente partilhável.



# O caminho percorrido



## O ponto de partida: a DGI na França, símbolo de...

- ✓ onipotência administrativa,
  - ✓ arbitrariedade, opacidade = administração “caixa preta”,
  - ✓ imobilismo administrativo,
  - ✓ irrealismo econômico das administrações regalistas,
  - ✓ sujeição do cidadão aos imperativos da Administração.
- **“O mundo” deve se organizar em torno do funcionário dos impostos**



# O caminho percorrido

## Hoje, a DGI é uma administração de referência no seio dos serviços do Estado

- ✓ Implementação de uma organização focalizada nos « usuários »
- ✓ Apropriação e valorização do potencial oferecido pela tecnologia internet
- ✓ Produtividade em forte crescimento

➤ **A DGI está em convergência com a sociedade**

## Um êxito claramente atestado pelos « outros »

- ✓ pelos usuários (empresas e particulares) :  
a DGI recebe sistematicamente os troféus  
« relações administração / cidadãos, administração / empresas »
- ✓ pelo Estado e pelas instituições públicas: no âmbito da reforma orçamentária de 2005, a DGI constituiu a administração de referência



# A colocação em movimento...o embarque dos 80 mil

## A colocação em movimento das mentes

✓ **A DGI, culturalmente administração de controle**, se empenha numa transformação: ela se projeta e se organiza para ser vista como uma **administração de serviço**

➤ **O controle fiscal vem apoiar o novo rumo estratégico: o desenvolvimento do civismo fiscal**

✓ **A nova linha estratégica proposta, fundamentada em objetivos de ordem superior e em valores compartilhados por todos, constitui uma resposta clara e consistente para a pergunta:**

**Para que mudar?**

# A colocação em movimento...o embarque dos 80 mil

## A colocação em movimento das mentes

- ✓ **Nada de críticas do passado... mas a exigência de uma nova linha de ação pública para:**
  - promover um serviço público em coerência com o potencial tecnológico e os valores da sociedade,
  - corresponder melhor às expectativas do usuário / cidadão (acessibilidade, segurança jurídica),
  - contribuir para o nível de desempenho de toda a França (atratividade, competitividade):
    - *no espaço de livre concorrência da União Européia,*
    - *numa economia mundial globalizada.*
- ✓ **Garantias quanto ao fundo:**
  - **“o embarque com destino à mudança”** supõe garantias para o que é essencial:
    - *estatuto, recrutamento, formação, gestão de pessoas, organização do diálogo social,*
    - *o método de reforma: experimentação, balanços contraditórios, reversibilidade.*

# A colocação em movimento...o embarque dos 80 mil

## Os motores da mudança

### ✓ O motor tecnológico: internet



- Um novo urbanismo informático
- Um recurso “aberto”, totalmente compartilhado

### ✓ O motor cultural: o usuário



- cria uma relação de reciprocidade « usuário / administração »
- funda um processo de identidade para a administração

### ✓ O motor gerencial: o contrato

- A construção do contrato (interna / externa)
- A declinação do contrato: o diálogo de gestão
- O enriquecimento do seu conteúdo
- A evolução do contrato: conteúdo, método de elaboração

#### **Contrato DGI**

Um empenho global e recíproco entre o Ministro e o Diretor Geral  
- recursos contra resultados  
- num período de gestão de 3 anos



# Anexo 1

## Os motores da mudança: Internet, motor tecnológico

- **Implementação de um plano plurianual de urbanismo informático** (intranet / internet) e de migração das antigas aplicações setoriais
- **Constituição de bases de dados nacionais** (gestão e controle)
- **Instauração da conta fiscal “compartilhada”** (administração / usuário)
- **Partilha dos recursos da documentação administrativa**
- **Desenvolvimento dos movimentos desmaterializados:** teledeclaração, telepagamento

## Anexo 2

### Os motores da mudança: O usuário, motor cultural

#### ● A estratégia « Administração de serviço »

✓ cria um vínculo de reciprocidade:

- O imposto é devido pelo cidadão
- A facilidade e a segurança de declaração e de pagamento são devidas pela administração fiscal

✓ traça uma linha divisória entre o legislativo e o administrativo, entre o imposto e o serviço do imposto:

- Duas legitimidades diferentes
- Dois setores de responsabilidades distintas
- Dois campos de iniciativas próprias

➤ O distanciamento entre o imposto e a Administração do imposto é fundador de um processo de identidade para a Administração Fiscal.



## Anexo 3.1

### O motor gerencial: o contrato A construção do contrato

- **A fase de conclusão de contratos internos (iniciada em 1990) se enquadra num contexto de:**
  - ✓ **desconcentração da responsabilidade operacional, que vai para os diretores de unidades territoriais (# 100) :**
  - ✓ **implementação dos fundamentos de um controle de gestão:**
    - **definição de indicadores de atividade** para cada tipo de missão (quantidade )
    - **discussão anual dos objetivos** entre o diretor geral e os diretores encarregados das unidades operacionais
    - **validação**, através de controle interno, da qualidade e da sinceridade dos resultados
  - **O contrato, anual, é focalizado nas missões.**

## Anexo 3.2

### O motor gerencial: o contrato A construção do contrato

- A fase de conclusão de contratos externos, iniciada em 2000, se enquadra num contexto de:
  - ✓ **desconcentração global**, em direção aos diretores, das missões e dos meios de funcionamento correntes
  - ✓ **desconcentração muito regulamentada em matéria de RH** (estatuto e regras nacionais de gestão) e **de investimentos pesados**
  - ✓ **reforço do controle de gestão** através da implementação de um escalão específico entre o diretor geral e os diretores (criação de 16 delegações inter-regionais)
- O contrato global para a DGI (meios / missão) é negociado entre o Ministro e o Diretor Geral de Impostos, por um período de 3 anos.
  - **Estruturado em torno de 15 indicadores (estáveis) de missão, constitui o fundamento e o âmbito da discussão [delegado inter-regional -> diretor] de um contrato trienal de desempenho próprio a cada unidade operacional**

## Anexo 3.3

### O motor gerencial: o contrato A declinação do contrato

- **O diálogo de gestão** com os chefes de unidades operacionais (# 100 departamentos) é estruturado a partir dos indicadores e dos objetivos do contrato:
  - ✓ **contrato de desempenho departamental** fixado para 3 anos (objetivos / missões; meios concedidos)
- Nas mesmas bases, cada chefe de unidade departamental organiza um **diálogo de gestão com os chefes de unidades locais (# 4000)**:
  - ✓ **carta de missão**:
    - objetivos a serem alcançados
    - meios / apoios concedidos

## Anexo 3.4

### O motor gerencial: o contrato O enriquecimento do seu conteúdo (1)

- Consolidação do papel do usuário no funcionamento da DGI:
  - ✓ Comitês de usuários (profissionais / particulares)
  - ✓ Desenvolvimento da certificação dos serviços de recepção (norma ISO)
  - ✓ Carta do contribuinte (expectativas recíprocas)
  - ✓ Jornadas “Portas Abertas”, nos serviços locais
- Promoção e organização de uma relação “usuário” apaziguada e com segurança:
  - ✓ Desenvolvimento da certificação do estatuto fiscal (operações / situações complexas)
  - ✓ Regularização dos simples erros, sem penalidade
  - ✓ Criação de um órgão de mediação em cada direção territorial, cuja missão é amplamente popularizada
- Afirmação da responsabilidade social da DGI
  - ✓ Política de recepção de excepcionais,
  - ✓ Apoio aos jovens dos “bairros sociais” para integrar a DGI (auxílio à preparação dos concursos)



## Anexo 3.5

### O motor gerencial: o contrato O enriquecimento do seu conteúdo (2)

- O aprofundamento dos processos de avaliação do desempenho (auditorias externas).
- Compromissos de qualidade no âmbito interno (o serviço aos serviços).
- Adaptações estatutárias e compromissos de qualidade de gestão em benefício dos executivos (carta da chefia).
- **A renovação dos instrumentos de reconhecimento:**
  - ✓ Compromissos ao nível do conjunto das promoções (agentes e executivos)
  - ✓ Reconhecimento financeiro: coletivo (DGI), individual (executivos)



## Anexo 3.6

### O motor gerencial: o contrato Evolução do processo de elaboração

- O primeiro contrato (2000 / 2002) se inscreve num processo descendente. É amplamente explicado, mas é, fundamentalmente, concedido aos 80 mil funcionários.
- A preparação do segundo contrato (2003 / 2005) se baseou em grupos de trabalho que associam alguns diretores de unidades operacionais.
- O contrato em andamento (2006 / 2008) foi objeto de um trabalho preparatório aprofundado, que associa, numa primeira fase, todos os diretores de unidades operacionais e, numa segunda fase, todos os executivos da DGI (o top 500 e o top 5000).



# A colocação em movimento...o embarque dos 80 mil

## Os motores da mudança

### ✓ O motor gerencial

-  a colocação em movimento contrato / gerenciamento (panorama...)
-  o poder de indução do contrato
-  os limites e as derivas; a produção do antídoto
-  a construção cultural e identitária

## O motor gerencial

### O movimento essencial: como?

- ✓ Objetivos estratégicos definidos em referência aos valores
- ✓ Uma organização dos recursos em tensão com esses objetivos
- **Através do gerenciamento, que constitui a função motora**

### O enriquecimento do processo gerencial nas suas finalidades

- ✓ Produzir
- ✓ Organizar expressão e escuta
- ✓ Compartilhar a reflexão: os valores e a estratégia
- **Quanto? ==> Como? ==> Por quê?**

## O motor gerencial

### O enriquecimento do processo gerencial nos seus modos operatórios

- ✓ Passar de contadores internos (estatísticas)...
- ✓ ...a “captadores” – internos e externos - para avaliar:  
as expectativas, os recursos, os objetivos, os resultados

- **Organizar âmbitos de coerência e de iniciativas,**
  - em todas as áreas: estratégia e planos de ação,
  - em todos os níveis de responsabilidade global.

- **Um vetor privilegiado: o instrumento Internet / Intranet (redes → um rizoma)**

**==> fim do dogma da infalibilidade da Administração**

**==> promoção de uma cultura de questionamento e de avaliação.**

## A qualidade fundamental do contrato: o seu poder de indução

- O contrato, portador de coerência, promotor de exigências, ...
- ... transforma o exercício da responsabilidade coletiva (diretores, executivos), ...
- ... abre novos campos de especialização e de ação, ...
- ... abre novos campos na estratégia de ação pública.

## Coerência e exigências de ordem superior

 O contrato é antes de tudo a determinação de uma inteligência compartilhada:

- ✓ na estratégia da mudança
- ✓ no dividendo esperado pelos três interessados no processo:  
a coletividade nacional, o cidadão / usuário, o funcionário / utilizador

➤ **A mudança: por quê? para quem?**

 O contrato comporta também a exigência de uma coerência de conjunto no seio da coletividade de trabalho, que tende a otimizar o desempenho e a dinâmica da instituição: estatuto das pessoas, estrutura dos serviços e sistema de informação

➤ **A mudança: como?**

Continuação 

## Coerência e exigências de ordem superior



**A construção da resposta** a esta última pergunta é realizada de maneira permanente

- ✓ constitui a linha de fundo da função gerencial
- ✓ passa pela promoção de métodos baseados no diálogo, na partilha e na cooperação

### ➤ **A cultura da expressão e da partilha**

- ✓ mede a aptidão da instituição para captar e promover a capacidade dos seus funcionários nas áreas **técnica, deontológica e ética**

### ➤ **O desenvolvimento da profissionalização**

## Transformação da responsabilidade coletiva (diretores e executivos)

- Desenvolvimento da **delegação de responsabilidade na gestão das missões como na dos meios**, na realidade prática

O contrato, multiplicador de micro-estratégias, favorece a iniciativa local

➤ **Fim do gerenciamento « buzina »**



- A exigência crescente “qualidade / produtividade” com relação aos agentes induz uma expectativa recíproca “qualidade / reatividade” no campo dos instrumentos, meios / apoios

➤ **Os recursos devem ser geridos com a mesma exigência de qualidade que as missões (transparência, equidade e desempenho)**

- A exigência crescente sobre a qualidade de relação com o usuário induz uma expectativa recíproca no plano interno

➤ **Escuta e consideração com relação aos executivos e agentes**

Continuação

# Transformação da responsabilidade coletiva (diretores e executivos)



## Um método de gerenciamento baseado:

- ✓ num diálogo profissional institucional e sistemático: diálogo de gestão, diálogo social e entrevistas anuais de avaliação
  - ✓ na promoção das colegialidades « profissão » e das redes informais (cooperação das equipes e partilha dos conhecimentos)
  - ✓ na organização de espaços de confrontação de pontos de vista, de expressão e de interpelação da hierarquia
  - ✓ na valorização e na partilha do resultado coletivo: êxitos e fracassos, satisfações e decepções
- **A colocação em tensão da rede também serve para produzir expressão e energia bruta, que é preciso saber coletar, analisar e reciclar.**
- **A expressão e a escuta são indispensáveis para permitir**
- a redução das inevitáveis incoerências residuais,
  - a otimização na gestão dos recursos.



## Transformação da responsabilidade coletiva (diretores e executivos)

### Um método de gerenciamento que implica a construção de um sistema partilhado de informação, que é fundamento:

✓ do exercício da responsabilidade operacional

pilotagem e análise da atividade do serviço

gestão dos recursos

avaliação dos resultados

✓ da apreciação documentada e contraditória da atividade dos serviços e das pessoas (diálogo de gestão e entrevistas individuais de avaliação), que permite

avaliar o empenho (das equipes e dos indivíduos)

diferenciar, em equidade legível e explicitada, a alocação dos meios de funcionamento, a atribuição dos sinais de reconhecimento

➤ **Os executivos "engenheiros / técnicos" tornam-se gerentes:**

- - elaborar e compartilhar a estratégia e os objetivos,
- - assumir a pilotagem,
- - otimizar os recursos, reconhecer o mérito e promover o talento.

# Novos campos de especialização e de ação (...as grandes descobertas! )

## O objetivo de relação (interna e externa)

- ✓ A administração fiscal produz imposto, mas também relação
  - novo recurso, que comporta valores escuta → consideração → confiança → parceria

## O objetivo de avaliação: o que é [ esperado ↔ desejado ↔ produzido ]

- ✓ O questionamento regular dos três interessados na ação pública
  - o usuário / cidadão, consumidor, fornecedor de legitimidade
  - o Estado, autor do pedido, fornecedor de recursos públicos
  - o utilizador / funcionário, produtor, fornecedor de capacidade

## O objetivo de comunicação (interna e externa)

- ✓ prática e documentária: desenvolver crédito e inteligência compartilhada
- ✓ simbólica: caracterizar os valores compartilhados

➤ Um modo de afirmação da identidade, uma forma de reconhecimento

## Novos campos na estratégia de ação pública (...as grandes descobertas!)

### O contrato: um novo instrumento de crédito

#### ✓ na relação com o político

- O contrato permite nutrir uma relação de reciprocidade dinâmica « responsável político / responsável administrativo »
- O contrato constitui uma nova oferta « qualidade » de ação pública, que dá a mão ao “político” e clarifica a cadeia das responsabilidades

### ➤ Nova capacidade de proposição e de interação “político / administrativo”

## Novos campos na estratégia de ação pública (...as grandes descobertas!)

### O contrato: um novo instrumento de crédito (continuação)

- ✓ na relação com os usuários e os grupos sócio-profissionais
  - ❑ O contrato reforça a legitimidade de acção dos agentes da Administração
  - ❑ A cultura do contrato permite « embarcar » as instituições representativas dos grupos sócio-profissionais, em parcerias qualidade / reforma.
- ✓ na relação com os agentes do serviço público
  - ❑ O contrato clarifica e legitima o “pedido”, do político ao administrativo
  - ❑ O contrato, símbolo do espírito e da capacidade de reforma no Estado.
- **A melhor garantia de emprego e de estatuto para os agentes do serviço público**

## Novos campos na estratégia de ação pública (...as grandes descobertas!)

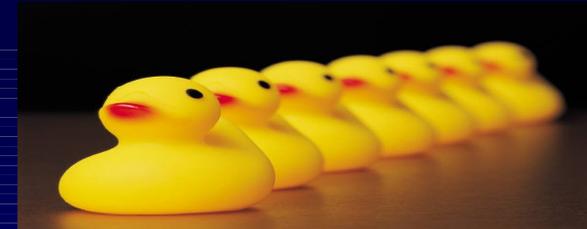
- O contrato: uma garantia de determinação e de capacidade coletiva de ação...
- ... um âmbito de negociação...
- ... e um instrumento de reforma, de pilotagem e de prestação de contas a oferecer aos políticos
  - É um instrumento de promoção do crédito da ação pública a ser partilhado entre os políticos e (todos) os agentes do serviço público, um meio de investimento e de valorização do capital institucional

## Os limites e os riscos

● A tentação de um gerenciamento hiper-racional e fundamentado na produtividade:  
“ cada vez mais ”

● A tentação de um gerenciamento de fusão: “ é preciso aderir ”

● A escamoteação do diálogo e o deficit de escuta



● O desenvolvimento do individualismo e de uma competição interna exacerbada



➤ **Sentimento de pressão, de manipulação e de frustração**

## Os limites e os riscos: que antídoto?

### Um gerenciamento que respeita o espírito e a filosofia do contrato:

✓ a prática equilibrada do contrato supõe um desenvolvimento das capacidades de todos os operadores (documentação / avaliação, expressão / confrontação) na cadeia de usinagem dos compromissos recíprocos)

#### ➤ Exigência ética do contrato



### Fazer viver a utopia do contrato

- ✓ “o agente de guichê”, portador de estratégias: a da Administração, a do serviço local, ... a do país
- ✓ o diretor geral, à escuta e a serviço do “agente de guichê”.

#### ➤ Para fazer viver esta utopia, um meio privilegiado:

a valorização e a partilha do resultado

## O antídoto: a partilha do resultado

- **A inteligência e o sentido, a inteligência e os sentidos...**
  - ✓ A mobilização da inteligência
    - necessidade primária, para uma visão estratégica compartilhada, para um esquema de projeção coletiva credível,... o embarque das mentes
  - ✓ o sentido a ser dado
    - mas para que seja durável e produtiva, a mobilização da inteligência deve ser embasada numa outra mobilização, na do sentido, o sentido a ser dado à ação
- **A valorização e a partilha do resultado = contrapartidas tangíveis e indispensáveis à exigência pessoal e permanente de antecipação e de aprendizagem / adaptação**

## O antídoto: a partilha do resultado



### A inteligência e o sentido, a inteligência e os sentidos... (continuação)

- ✓ o sentido a ser dado...
  - ❑ ... não pode ser satisfeito pela comunicação
  - ❑ ... é antes de tudo o tempo da expressão e da confrontação em torno de resultados a serem expressos (positiva e negativamente) em linguagem “missão” e em linguagem “societal” (nesta expressão, a “cifra” só vem como apoio)
- ✓ dos sentidos a serem mobilizados
  - ❑ O tempo da partilha do resultado = tempo de escuta, de atenção e de consideração,
  - ❑ um tempo dedicado não apenas aos agentes, mas também às pessoas:
    - tempo de emulação dos sentidos, de expressão da personalidade, de jubilação compartilhada,
    - tempo de enobrecimento da missão e das profissões
    - o tempo de superação de si mesmo.

- **O tempo a ser dedicado ao(s) sentido(s) é um tempo de passagem, um tempo de progresso**
- da compreensão à convicção,
  - de uma estratégia nacional compreendida a um projeto local compartilhado,
  - do conceito ambíguo de mudança / modernização ao sentimento de contribuição para o progresso da coletividade e de realização pessoal.



## As conquistas culturais: os valores compartilhados



### Valores tradicionais revisados

- ✓ integridade, lealdade, profissionalismo e responsabilidade



### Valores relacionais e sociais afirmados

- ✓ atenção, consideração, apoio e reconhecimento



### Valores “mercantis” integrados

- ✓ eficácia / produtividade / competitividade
- ✓ rastreabilidade / auditabilidade



### Valores morais e éticos reabilitados

- ✓ sinceridade / verdade, solidariedade

➤ **A cultura da verdade é consubstancial à cultura da solidariedade**



## A conquista de identidade: a imagem

### A identidade da organização

uma organização acessível ao cidadão, que garante os interesses da coletividade, que...

- ✓ desenvolve a mediação, a cidadania
- ✓ integra a diversidade social
- ✓ se empenha e presta contas
- ✓ inova e comunica

### A identidade das profissões

- ✓ das profissões reconhecidas, em coerência com a missão e os estatutos, em conformidade com os padrões da sociedade
- ✓ das responsabilidades claramente definidas (conteúdo, modo de exercício) e assumidas

➤ **Uma organização que produz e compartilha satisfação, que desenvolve a estima de si mesmo**

# Esquema de síntese



## Concluindo, seguem duas citações...

Roger Caillois « *A cultura é uma mais fina sensibilidade à equidade, à coerência e à harmonia, o que representa a base da atividade humana.* »

Claudio Magris « *A utopia é o sentimento de que o mundo deve permanentemente ser melhorado; a utopia é ver a força do possível, para não se render à brutalidade da realidade imediata, sabendo-se que muitas vezes seremos vencidos.*

*A utopia assim concebida é um esforço de realismo, pois a realidade jamais é como nós cremos: somos todos cegos.* »

Roger Caillois, sociólogo e poeta francês, viveu na América do Sul e criou o Instituto Francês de Buenos Aires

Claudio Magris, escritor, jornalista italiano; representante reconhecido do humanismo europeu