

Gestão Multifuncional por Tarefas

Menção Honrosa
ESTEVÃO DE OLIVEIRA JÚNIOR*
EULER SOUZA TAVARES DE MELO**

- * Bacharel em Física - Unicamp
Especialização em Comércio Exterior - UFPE/ESAF
AFRF - Alfândega Aeroporto Internacional de Recife - PE
- ** Bacharel em Ciências Jurídicas - UFPE
Pós-Graduação em Direito Tributário - UFPE
AFRF - Alfândega Aeroporto Internacional de Recife - PE

GESTÃO MULTIFUNCIONAL POR TAREFAS

RESUMO

Objetivos básicos

Demonstrar a implantação, o funcionamento e os resultados de uma prática inovadora de gestão de pessoal, baseada no rodízio de servidores e na realização permanente da atividade de vigilância e repressão por funcionários de diferentes setores de uma alfândega, mesmo aqueles rotineiramente encarregados de atividades-meio, e a melhoria da qualidade dos serviços prestados pela SRF à sociedade, com o crescimento expressivo do volume de mercadorias apreendidas.

Metodologia utilizada

A metodologia utilizada é baseada em duas vertentes:

- a primeira está fundamentada na experiência percebida pelos autores na vivência do processo de transformação e implantação de uma nova prática de gestão, com todos os percalços e dificuldades envolvidas, desde a quebra de resistências às mudanças até o aperfeiçoamento do processo;
- a outra vertente é a análise dos resultados obtidos decorrentes da implantação desta prática de gestão, em que são dis-

cutidos os custos, os benefícios, a viabilidade, o impacto no trabalho e no ambiente organizacional e a melhoria da qualidade do serviço prestado, entre outros.

Adequação do trabalho aos critérios de julgamento

I – Relação custo versus benefício

Relação muito favorável. O custo é baixo, sendo em uma situação mais fácil implantar 10% do vencimento básico dos servidores envolvidos, e em outra o custo financeiro pode ser zero, apenas redistribuindo os servidores de acordo com o trabalho a ser realizado. O benefício é grande, como demonstram os resultados alcançados, de ordem objetiva e subjetiva.

II – Aumento de produtividade

Aumento decorrente da boa utilização de recursos. Um trabalho que normalmente seria realizado por um grupo pequeno, de 2 ou 3 AFRFs, passa a contar com 25 ou 30 participantes na fase que requer utilização intensiva de mão-de-obra fiscal. Importância em si do conceito de atividades que possam ser executadas por todos, principalmente aqueles que estão mais disponíveis, com a conseqüente otimização da mão-de-obra.

III – Viabilidade de implementação

De fácil implementação normativa e operacional. A dificuldade maior está na mudança de mentalidade de gestores e servidores.

IV – Valorização do servidor

O servidor é valorizado mediante sua capacitação, crescimento pessoal, integração e motivação. No caso da atividade de Repressão, além disso, obtêm-se resultados concretos, o que valoriza a instituição e confere prestígio a seus integrantes.

V – Melhoria da qualidade do serviço prestado

A atividade de Repressão, que, com o modelo implementado,

se tornou possível e relevante dentro da unidade em questão, é um dos objetivos gerais considerados prioritários pela alta administração da SRF – o de aumentar a eficácia da vigilância e repressão aos ilícitos aduaneiros –, bem como atende também ao objetivo de aprimorar a qualidade e produtividade do trabalho fiscal. A melhoria alcançada é evidente, pelos resultados que aumentam a percepção de risco por parte dos infratores e pelo reconhecimento adquirido perante outros órgãos públicos e a sociedade.

VI – Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

A justiça fiscal e social dos tributos é promovida pelo incremento desta atividade, pois os sonegadores de impostos e os contrabandistas são duramente punidos com a pena de perdimento da mercadoria. Além do efeito indireto de proteção ao correto pagador de tributos, também reverte diretamente para a sociedade, posto que, em boa medida, os produtos apreendidos são doados a órgãos públicos e instituições filantrópicas e educacionais.

GESTÃO MULTIFUNCIONAL POR TAREFAS

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal prevê em seu artigo 237 que o *exercício da Administração Aduaneira compreende a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, em todo o território aduaneiro.*

A Administração Aduaneira tem, então, duas dimensões principais: uma é a fiscalização dos despachos de importação e de exportação das mercadorias que ingressam licitamente no território nacional; e a outra é a atividade de repressão ao contrabando e ao descaminho.

No cenário atual, de formação e integração de blocos econômicos e áreas de livre comércio entre os países, observa-se a redução consistente das alíquotas de importação, que tendem a valores próximos a zero, o que tem diminuído, sob esse aspecto, a importância da fiscalização do despacho aduaneiro no sentido de proteção das indústrias e empregos nacionais, ao tempo em que cresce a importância da atividade de vigilância e repressão aos ilícitos e fraudes aduaneiros.

Decerto, compete à Aduana a missão de proteção à sociedade, evitando e coibindo a entrada de produtos nocivos, como drogas, armas, munições, produtos contrafeitos, além de impedir a saída de bens

de nossa biodiversidade, como exemplares de nossa fauna e flora. Logo, em uma visão mais ampla de médio e longo prazo, é inevitável que o papel de vigilância e repressão aos ilícitos aduaneiros será de crescente importância para a Aduana brasileira.

No Brasil, a fiscalização aduaneira nas áreas de zona primária é exercida pelas diversas unidades alfandegárias responsáveis pelo controle e disciplinamento de veículos, pessoas e cargas nesses locais. Impende dizer, de plano, que na zona primária, para a execução dessas atividades, a Aduana brasileira tem procurado cumprir a sua missão institucional concentrando seus escassos recursos para suportar a expansão do comércio internacional.

Sob essa ótica, destaca-se a vigilância e repressão ao ilícito aduaneiro como uma atividade permanente de cunho preventivo-repressivo, que tem por finalidade combater o contrabando e o descaminho nos limites demarcados para a zona primária. Trata-se de atividade essencial no contexto do sistema aduaneiro, no sentido de assegurar e resguardar os interesses da Fazenda Pública e da sociedade em geral.

De fato, a vigilância e repressão, quando bem planejada e aplicada, por sua dinâmica e impacto próprios, tem enorme potencial inibidor dos ilícitos aduaneiros, podendo igualmente constituir-se em aliado decisivo no processo de interiorização da Aduana brasileira, dada a enorme complementaridade entre essa atividade – típica de zona primária – e a de fiscalização aduaneira de zona secundária.

Em nossa unidade, entretanto, durante longo período, essa atividade tinha caráter esporádico, individual, e inconstante, envolvendo pequeno número de servidores plantonistas, “donos de seu plantão”, desmotivados na sua maioria, o que acabou por gerar um quadro de estagnação e de ineficiência que, ao longo do tempo, comprometeu seriamente a atividade em causa. Era o típico caso de modelo de administração pública com foco no processo e não o resultado.

Por fim, cumpre destacar, nesse particular, que as atividades e serviços aduaneiros mais diretamente vinculados ao despacho são justamente aquelas atividades demandadas pelo público externo, que sempre pressiona pela sua rápida conclusão e conseqüente liberação das mercadorias. Portanto, trata-se de atividade de grande visibilidade para o público externo, que, geralmente, enxerga apenas esse aspecto de

nossas atribuições como medida infalível da qualidade dos serviços prestados pela Aduana. Daí por que, via de regra, o Administrador aduaneiro, em um quadro de restrição de pessoal, sempre priorizará o despacho em detrimento da atividade de vigilância e repressão.

O enfrentamento dessa questão e a sua transformação para o formato atual, enfocando resultados, sob uma concepção flexível e dinâmica da atividade, partiu de três premissas básicas: transparência de informações, rodízio de servidores e participação voluntária incentivada, tudo dentro de uma abordagem e concepção inteiramente novas.

Nesse contexto, foi introduzido e efetivamente implementado, no âmbito de nossa unidade, o conceito de multifuncionalidade na execução dos serviços e tarefas em contraponto à dogmática especialização administrativa dos servidores, que, normalmente, executam as mesmas tarefas e rotinas de trabalho.

Esse processo de reformulação de práticas administrativas e introdução de novos conceitos de gestão com foco direto em resultados resultou em um formato-conceito que denominamos Gestão Multifuncional por Tarefas (GMT), cujo cerne traduz a idéia da aplicação flexível e dinâmica dos recursos humanos disponíveis na unidade em tarefas e atividades definidas em programas estratégicos de ação fiscal.

No âmbito da unidade em foco, esse formato foi efetivamente aplicado – com resultados extremamente satisfatórios – na atividade de vigilância e repressão aduaneira, definida estrategicamente como alvo prioritário da nova prática gerencial ali implementada.

Isso significa que os servidores da unidade executam tarefas variadas e diversificadas, na medida das potencialidades e competências de cada um. Na prática, servidores das áreas de revisão aduaneira, tributação, programação e logística, tecnologia ou de apoio são empregados, em caráter complementar, na realização de tarefas que, normalmente, não fariam parte de seu elenco habitual de atribuições

Em outras palavras, foi necessário empreender, reinventar, exercer a criatividade, o que se traduziu, ao final do processo, em expressivos resultados, destacando a unidade como ímpar entre suas congêneres de igual porte neste requisito – o da obtenção de crédito tributário lançado de ofício. Ademais, trata-se de crédito efetivamente incorporado ao Erário, na medida em que, via de regra, aos ilícitos aduaneiros, quando

identificados, apurados e lançados, são cominadas penas de perdimento de mercadorias (decididas administrativamente em instância única) ou multas pesadas para sua liberação, quando for o caso.

Por fim, cumpre observar que esse novo conceito (GMT) tem enorme potencial de aplicabilidade dentro da nossa organização, na medida em que sua concepção e implementação partiram de uma estrutura administrativa cuja lógica de execução e prestação de serviços, geralmente, é bastante similar em todos os setores da SRF.

CAPÍTULO 2

A MUDANÇA NECESSÁRIA

Corria o ano de 1998, quando foi criada e instalada a Alfândega no terminal aeroportuário objeto de nossas considerações. Foi medida acertada na direção da descentralização administrativa, que propiciou à nossa unidade maior agilidade, autonomia e flexibilidade na prestação dos serviços aduaneiros aos seus clientes.

O advento dessa mudança institucional trouxe igualmente maior visibilidade e transparência sobre os trabalhos e rotinas administrativos executados pelos diversos setores, reflexos imediatos da sua maior proximidade com o centro de decisões da unidade.

Em uma Alfândega de aeroporto, com *mix* de usuários (passageiros e cargas), o setor de bagagem é sempre um dos setores críticos dentro da estrutura administrativa. No caso em tela, além desse fato, verificamos de imediato uma série de problemas e vícios adquiridos de há muito, que acabavam por prejudicar seriamente o nível dos serviços e trabalhos desse setor, traduzindo-se em resultados medíocres. De sorte que esse foi o alvo inicial das nossas maiores preocupações, cujo desenrolar apresentamos a seguir.

Preliminarmente, cumpre observar que o sistema de plantão no setor de bagagem funcionava e ainda funciona em regime de revezamento de 24 por 72 horas de descanso. Os servidores alocados nesse setor tornavam-se, ao longo de anos ininterruptos nessa função, em “donos do plantão”, possuidores de uma pretensa autoridade técnica e moral que desafiava e impedia qualquer tentativa de mudança pre-

tendida anteriormente.

É evidente, que num quadro como esse, acabava por perpetuarem-se e cristalizarem-se na cultura interna as mesmas práticas e vícios adquiridos, que são, na realidade, o alto preço que a organização paga pelo imobilismo funcional ao não oxigenar e revitalizar os setores administrativos.

Ademais, mesmo para esses servidores que “estavam-onde-queriam-ficar-e-permanecer” por trabalharem em um regime de trabalho considerado cobiçado internamente (pelas suas folgas de três dias consecutivos), era visível a desmotivação, a apatia e o desinteresse no exercício de suas atribuições.

Ou seja, mesmo estando em funções tidas como “nobres”, cujo acesso era possível apenas aos ungidos (como infelizmente sói acontecer em tantas outras áreas de nossa organização), estavam invariavelmente desmotivados e insatisfeitos – infelizes, portanto, mas, ainda assim, refratários e aguerridamente resistentes à qualquer alteração no *status quo*.

A atividade de repressão era realizada por iniciativa isolada de alguns e apenas nos vôos domésticos, já que, em tese, os vôos internacionais estavam suficientemente fiscalizados pelo plantonista. Isso gerava desconfiança entre os demais colegas que não entendiam o “interesse” de algum colega em executar um serviço ao qual não estava obrigado. Por vezes associava-se esse interesse a desvios de conduta funcional e assim por diante.

Antes da instalação da Alfândega, a distância da unidade para com o centro de decisões administrativas contribuiu certamente para esse estado de coisas, mas é importante reconhecer também a influência deletéria do conjunto de valores que instituiu e ainda mantém a cultura da burocracia brasileira, divorciada da busca objetiva por resultados.

Nesse particular, cumpre observar que, *à medida que se alteram as condições ambientais em que se insere a organização, mudam-se também as formas de se perceber e definir os objetivos, que não podem, portanto, ser tomados a priori como determinantes absolutos do comportamento administrativo*¹.

1 MOTTA, Paulo Roberto In ‘A Ciência e a Arte de Ser Dirigente’, 8ª Ed., Record, pág.119.

Na realidade, persiste o enfoque das organizações governamentais no processo em vez de no resultado, afastando-se assim do cidadão-cliente. A partir das estruturas e organogramas administrativos, com seu conjunto de normas reguladoras, executam-se ações que têm resultados para o cidadão quase invariavelmente insuficientes e insatisfatórios para a demanda requerida.

É um modelo que subverte a lógica requerida por uma sociedade que reclama e exige serviços públicos com determinado nível de qualidade. De fato, seria tolice imaginar que a sociedade está disposta a financiar indefinidamente um Estado que não enfoque um elevado nível na prestação dos serviços públicos para, a partir daí, desenhar e estruturar a organização necessária para o atingimento do fim colimado.

A velha concepção da estrutura como um fator antecedente à definição de objetivos cedeu lugar à visão mais moderna segundo a qual a estrutura organizacional deve ser concebida e aplicada sob uma ótica mais contingencial e, conseqüentemente, dentro de uma interdependência dinâmica que deve existir entre a estrutura e os resultados colimados.

A ausência de uma política de planejamento voltada para a clara definição dos objetivos organizacionais reflete-se no comportamento tanto dos funcionários como da própria organização. Não havendo formulação de objetivos, não há como se aferirem resultados e, portanto, a organização parece caminhar sem rumo².

Assim, a partir dessa visão e tendo como alvo inicial de nossas preocupações o setor de bagagem, implantamos o sistema de rodízio, aberto a todos os servidores AFRFs e TRFs lotados na unidade. Naturalmente, essa medida, ao tempo em que foi aplaudida pela maioria dos servidores, que enxergaram ali uma oportunidade de chegar ao regime de plantão, foi duramente criticada e torpedeada pelos servidores “donos do plantão”, que não economizaram críticas e aleivosias a essa mudança.

Essa mudança propiciou uma oxigenação e revitalização do setor, cujos serviços passaram a ser executados por servidores que, motivados e mesmo agradecidos, espontaneamente buscaram a

2 Cf. GREGÓRIO, Ricardo Marozzi; In *Um Modelo Organizacional Para a Interiorização da Aduana Brasileira: Perspectivas Perante o Mercosul e a Administração Pública Gerencial*, pág. 76, FGV/EBAPE, 2000.

reciclagem profissional, o aperfeiçoamento de práticas e condutas, o que convergiu para uma sensível melhora na qualidade dos serviços prestados e dos resultados que passaram a ser obtidos.

Além do rotineiro serviço de fiscalização de passageiros e suas bagagens, foi possível à Administração incrementar o trabalho de repressão aduaneira, semeando no campo fértil da motivação pessoal de cada servidor as sementes da dignificação e valorização profissional pela via larga e generosa que a busca da excelência e qualidade no cumprimento do dever pode propiciar a cada um, dentro de um ambiente de respeito e transparência.

Impende destacar que o trabalho de repressão constitui-se em instrumento fundamental no combate ao contrabando e ao descaminho, por suas características especiais de imprevisibilidade, flexibilidade e de impacto. É uma ação fiscal de relativo baixo custo, que não carece de estruturas organizacionais rígidas para sua implementação, que contribui em muito para aumentar a taxa de risco para a sonegação fiscal.

Nesse sentido, buscamos aprofundar e aperfeiçoar o processo de mudanças iniciado com o rodízio de servidores no setor de bagagem, criando um grupo de equipes, compostas voluntariamente por todos os servidores públicos da unidade, cuja participação é incentivada pela gratificação de periculosidade, inerente ao exercício dessa função em terminais aeroportuários, para, especificamente, executar os trabalhos de repressão aduaneira no âmbito de nossa unidade.

Abriu-se, dessa forma, a todos os servidores públicos da unidade, a oportunidade de contribuir e participarem efetivamente, na medida da competência funcional de cada um, para a atividade-fim de nossa unidade, que represente, em última análise, a sua razão de ser: o combate ao ilícito aduaneiro.

Além de essa atividade passar a ser exercida por um grupo grande de servidores, possibilitando os recursos humanos necessários à execução de um trabalho bem-feito em todo o perímetro demarcado de zona primária, percebemos ainda ganhos não mensuráveis, decorrentes da nova realidade criada com o Grupo de Vigilância e Repressão Aduaneira – Gpvira.

Com efeito, a integração e a interação entre os servidores envolvidos alcançaram níveis poucas vezes visto na Administração públi-

ca. O aumento da satisfação e do moral, igualmente, é digno de nota. É interessante observar que a heterogeneidade dos servidores componentes das equipes do Gpvira, sempre chefiadas por AFRFs, tem estabelecido uma relação coordenada na execução dos procedimentos, facilitada pela complementaridade dos serviços e trabalhos realizados, desautorizando qualquer sentimento de vaidade profissional.

De fato, as diferenças de formação, capacitação e de cargos, todos unidos em torno de objetivos comuns, claramente explicitados, em que cada um desempenha um papel de acordo com sua esfera de competências, refletiram na união do grupo e na qualidade dos serviços executados. Para os AFRFs de cada equipe surgiu a rara oportunidade de dispor de suficiente mão-de-obra auxiliar e de apoio, liberando-os para as tarefas mais complexas da atividade. Para o pessoal de apoio, a oportunidade de se sentirem úteis e importantes ao atuarem diretamente naquilo que representa a finalidade maior da Aduana. União feliz, essa!

A adesão dos servidores foi maciça, seja motivada pela satisfação profissional, seja pelo adicional remuneratório decorrente da aplicação da gratificação por periculosidade, que, aliás, é inerente ao exercício dessa atividade. Do ponto de vista da Administração, a relação custo x benefício mostrou-se altamente compensatória, pelos espetaculares resultados alcançados em termos de crédito tributário obtido, conforme detalhado no item 3.

Ao longo da implantação desse processo de mudanças estruturais e culturais, definimos um formato-conceito para sua implementação e administração que é o resultado de seus contínuos aperfeiçoamentos até a presente data, que denominamos Gestão Multifuncional por Tarefas (GMT).

A GMT, portanto, representa a aplicação flexível e dinâmica dos recursos humanos disponíveis na unidade em tarefas e atividades estabelecidas em programas estratégicos de ação fiscal, estruturada e organizada normativamente com base nos seguintes princípios e diretrizes:

- 1> **Rodízio periódico de servidores da carreira ATN nos diversos setores e funções administrativas** – Essa diretriz traduz a idéia de que a alternância de tarefas e funções propicia a necessária oxigenação e revitalização dos serviços e tarefas executados, evitando a perpetuação de

práticas e vícios indesejáveis. Percebe-se um nivelamento para cima no nível de desempenho da atividade funcional na medida em que, quando diversos agentes transitam pelas mesmas funções ao longo de certo período, torna-se mais visível e transparente para todos o eventual decréscimo de qualidade na prestação dos serviços. Representa também uma gestão democrática na alocação dos recursos humanos disponíveis por permitir a todos os servidores dessa carreira (AFRFs e TRFs) o acesso àquelas funções tidas como melhores e mais desejadas (regime de plantão, serviço externo, etc.), impedindo o surgimento de “feudos” setoriais.

- 2> **Distribuição flexível dos servidores em atendimento à demanda requerida** – É fundamental para o conceito em tela que a Administração possa alocar os recursos humanos disponíveis com grande flexibilidade, ajustando a oferta à demanda exigida para o bom desempenho das tarefas. Ou seja, o quantitativo de servidores por equipes é constantemente ajustado à demanda exigida pelas tarefas e atividades desenvolvidas.
- 3> **Seletividade na definição dos alvos das ações fiscais implementadas** – As tarefas e atividades executadas são estrategicamente selecionadas e definidas em função da avaliação do risco fiscal estimado para as operações-alvo. Isso significa que o foco da atividade está no resultado, subordinando e adequando dinamicamente a estrutura administrativa ao seu atingimento. Como as adaptações estruturais nesse modelo tornam-se dinâmicas e flexíveis, isso acaba por gerar imprevisão, risco e incerteza para o sonegador, que, via de regra, conta com uma fiscalização estática, previsível, atuando dentro de padrões repetitivos de operação e de horários de trabalho.
- 4> **Utilização dos potenciais individuais e coletivos da unidade em um regime de trabalho multifuncional** – Isso significa que, na realização dos trabalhos, os servidores com-

ponentes das diversas equipes do Gpvira executam tarefas variadas e diversificadas, na medida das potencialidades e competências de cada um. Na prática, servidores das áreas de revisão aduaneira, tributação, programação e logística, tecnologia ou de apoio são empregados, em caráter complementar, na realização de tarefas que, normalmente, não fariam parte de seu elenco habitual de atribuições. O encontro de todos esses diferentes talentos, reunidos para a consecução de objetivos comuns dentro de um ambiente de trabalho dinâmico e transparente, tem gerado uma sinergia que vem produzindo resultados expressivos.

- 5> **Participação voluntária, mas incentivada dos servidores** – No caso em estudo, o incentivo pecuniário decorreu da aplicação da gratificação de periculosidade (10% do vencimento básico), legalmente prevista para o exercício dessa atividade em terminais aeroportuários. Evidentemente, o incentivo financeiro sempre é um poderoso instrumento de atração dos servidores, máxime em um quadro de restrições orçamentárias. Todavia, a relação custo x benefício é altamente positiva para a organização, em virtude dos resultados objetivos e subjetivos que têm sido consistentemente alcançados. Por outro lado, não se pode ignorar as vantagens de ordem subjetiva, do ponto de vista de cada servidor, que se sente mais valorizado e prestigiado em participar de grupos especiais para execução de tarefas claras e objetivas. De modo que, igualmente, a adesão verificada no caso em tela (80% do total de servidores) pode ser alcançada alternativamente por compensações de horário, ou por outro mecanismo não-financeiro que traduza para o servidor a idéia de que a Administração, inequivocamente, reconhece e valoriza o seu empenho e esforço. É certo que a participação individual é prioritariamente pragmática e voltada para a obtenção de benefícios e vantagens pessoais. Todavia, é perfeitamente possível demonstrarem-se os benefícios de ordem não-econômica que podem advir para os participantes desse novo modelo organizacional .

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados obtidos com a implementação e desenvolvimento do Gpvira dividem-se em objetivos e subjetivos. Como já visto, é necessário ressaltar que, até evoluir ao estágio atual, houve várias modificações na maneira como era realizada a atividade de repressão, não sendo possível uma comparação do tipo “antes e depois” ao longo dos anos, mas é notável o aumento significativo no valor de mercadorias apreendidas, quando comparado com o início da Alfândega objeto de estudo.

Os resultados objetivos são aqueles diretamente mensuráveis, que são a quantidade e o valor das mercadorias apreendidas, geralmente fruto do trabalho de repressão em cargas domésticas, o valor das multas pagas no despacho de bagagem de passageiros provenientes do exterior, a quantidade de passageiros vistoriados com *scanner* e fisicamente.

Os resultados subjetivos não são diretamente mensuráveis, porque se baseiam em fatos relacionados com o aumento da percepção de risco pelos infratores, por sentimentos relacionados com a satisfação e valorização dos servidores, ou porque, embora seja possível uma quantificação, esta não foi feita ao longo dos anos.

O aumento da percepção de risco pelos infratores é observado quando da apreensão de mercadorias de residentes da cidade onde está localizada a Alfândega em análise. Ao retornarem do exterior, os residentes optaram por trajetos aéreos antieconômicos, desembarcando em outras cidades, donde se infere que a fiscalização está menos presente, e tiveram suas mercadorias posteriormente retidas em vôos domésticos ao chegarem a este Aeroporto.

Com o reforço na fiscalização de vôos internacionais pelo Gpvira, foi possível ampliar substancialmente a vistoria de passageiros, resultando em grande volume de apreensão de alimentos, que não foram mensurados, pois a prática usual era reter os alimentos e chamar os fiscais do Ministério da Agricultura, que então procediam à apreensão e à destruição dos produtos.

De fato, é bastante comum passageiros provenientes da Europa trazerem em sua bagagem alimentos, tais como queijos, salsichas,

chouriço, frutas e outros, para presentear familiares e amigos.

Passemos aos dados objetivos disponíveis para análise. Segundo a Infraero, entidade que administra os aeroportos brasileiros, este Aeroporto manteve-se como o oitavo do País em movimentação de passageiros durante o ano de 2002, o que corresponde a 2.978.219 passageiros, com um crescimento de 5,58% em relação ao ano de 2001.

Já com relação ao transporte internacional de passageiros representou este Aeroporto apenas 3,53% do volume total de passageiros, enquanto em 2001 este percentual era 3,83%, podendo-se perceber um decréscimo consistente, tanto no número de vôos quanto no volume de passageiros desembarcados, como consta do quadro a seguir:

CONFERÊNCIA DE BAGAGEM	ANOS				VARIAÇÃO %		
	2002	2001	2000	1999	2002/01	2001/00	2000/99
Vôos internacionais	1428	2.048	1.632	1.737	-30,30%	25,50%	-6,00%
Desembarques internacionais atendidos	714	1.024	816	874	-30,30%	25,50%	-6,60%
Passageiros internacionais desembarcados	55.905	61.359	65.127	56.068	-8,90%	-5,80%	16,20%
Passageiros vistoriados c/scanner	21.838	18.739	18.224	14.017	16,54%	2,80%	30,00%
Relação escaneados/desembarcados	39%	31%	28%	25%	25,81%	10,71%	11,90%
Passageiros vistoriados fisicamente	5.572	6.116	5.859	4.200	-8,90%	4,40%	39,50%
Relação vistoriados/desembarcados	10%	10%	9%	7%	0,00%	9,10%	28,60%
Desembarques domésticos acompanhados	99	87	54	85	13,79%	61,11%	-36,50%



É importante ressaltar que a redução drástica do número de vôos regulares em 2002, com uma queda de 30%, refletindo a crise da aviação internacional após os fatos ocorridos em 11 de setembro de 2001, não se refletiu inteiramente no número de passageiros desembarcados, que sofreu uma redução de apenas 9%.

Outro dado que vale a pena ser destacado diz respeito à ocorrência de 150 vôos internacionais não regulares neste Aeroporto em 2002, sendo 116 desembarques, contando com 705 passageiros desembarcados destes vôos. Tais ocorrências compreendem vôos militares, missões estrangeiras oficiais, vôos *charters*, etc.

Em qualquer caso, a atividade da SRF é realizada rotineiramente, o que significa dizer que as bagagens dos passageiros são escaneadas (aproximadamente 40%) e vistoriadas (aproximadamente 10%) como as pertencentes a qualquer passageiro.

É importante notar que o universo de passageiros provenientes de vôos domésticos representa quase 3 milhões de indivíduos, número muito superior aos dos passageiros internacionais, o que demonstra a oportunidade e conveniência de se exercer a atividade de repressão neste segmento.

Quanto ao valor referente à apreensão de mercadorias e recolhimento no despacho de bagagem, temos o quadro abaixo:

	2003	2002	2001
Apreensão de mercadorias			
- Crédito Tributário	3.815.019	1.440.331	555.484
Despacho de Bagagem			
- Recolhimento	11.023	11.589	4.754

Valores em Reais

Verifica-se o crescimento significativo de mercadorias apreendidas, a maioria delas fruto do trabalho de repressão, principalmente na fiscalização de depósitos de carga doméstica e vôos domésticos. O universo de cargas domésticas é bastante amplo, enquanto o de passageiros internacionais diminuiu ao longo do tempo, como visto no quadro anterior.

Quanto à conferência de bagagem, ressalte-se que, apesar do pequeno quantitativo de funcionários disponíveis para a realização desta função – executada por equipes funcionando em regime de plantão com-

postas de apenas 1 AFRF e 2 TRFs – e dentro da diretriz de ampliação da presença fiscal da SRF, a gerência desta unidade tem buscado ampliar o controle sobre os passageiros desembarcados de vôos internacionais, utilizando, para isso, o Gpvira, já que, com o aumento do efetivo, é possível em alguns vôos intensificar o uso do *scanner* e ampliar, conseqüentemente, o percentual de passageiros vistoriados, o que não seria possível só com as equipes de conferência de bagagem. Observe-se o crescimento nominal e percentual de passageiros vistoriados com *scanner* e fisicamente.

3.1 Relação custo x benefício

A relação custo x benefício é bastante favorável, já que o custo no caso em análise é baixo, apenas o adicional de periculosidade, que representa 10% do vencimento básico, grosso modo 6% da remuneração total.

Porém, como o que está em análise é o conceito de Gestão Multifuncional por Tarefas, em que o relevante é o gerenciamento dinâmico dos servidores, que, mediante o rodízio, tornam-se aptos a exercer mais de uma função e podem ser alocados para exercer uma atividade específica, de acordo com a necessidade, o custo financeiro pode ser zero, apenas os servidores deixam de executar durante poucas horas por mês sua atividade habitual.

O benefício é alto, por se tratar de atividade relevante e pelos resultados obtidos. Há também os ganhos não mensuráveis, como a integração pessoal e satisfação pessoal.

Analisando em âmbito nacional, constata-se que o conceito que se apresenta pode proporcionar um grande benefício.

Os servidores da burocracia estatal, na sua maioria, recebem positivamente a criação de grupos para execução de tarefas específicas. É uma forma de atribuir igualmente a outros carga de trabalho. Utilizando este conceito, adota-se uma forma mais gerencial de funcionamento, com foco no resultado.

Outro ganho relevante é a otimização da mão-de-obra, fator crucial em um contexto de escassez de recursos humanos. Ressalte-se a importância em si do conceito de atividades que possam ser exe-

cutadas por todos, principalmente por aqueles que estiverem momentaneamente mais livres.

3.2 Aumento de produtividade

Aumento decorrente da boa utilização de recursos. Um trabalho que normalmente seria realizado por um grupo pequeno, de 2 ou 3 AFRFs, passa a contar com 25 ou 30 participantes, sob a liderança dos primeiros para efetuar o trabalho, somente na fase que requer utilização intensiva de mão-de-obra fiscal.

Por outro lado, a complementaridade de formações e capacitações entre os servidores permite uma divisão mais racional das tarefas, na medida em que libera alguns para as atividades mais complexas enquanto os demais garantem a execução dos serviços e atividades auxiliares de apoio administrativo, contribuindo diretamente para o incremento da produtividade.

3.3 Viabilidade de implementação

Essa gestão de pessoal, baseada na qualificação mediante rodízio e atribuição de tarefas, é bastante viável em quase todas as unidades da SRF. Temos duas situações distintas, com ou sem vantagem salarial:

- i) com estímulo pecuniário é mais fácil a adesão das pessoas na participação do processo;
- ii) sem gratificação, também é bastante viável, e pode ser implementado normativamente pelo dirigente. Nesse caso, pode-se utilizar mecanismos alternativos de atração de pessoal, como, por exemplo, a contrapartida em folgas.

Em todo caso a implementação não só é possível como bastante viável, até porque a idéia, em si, tem um conteúdo de grande apelo aos servidores: a oportunidade de valorização e crescimento profissional pela realização de novas tarefas e atividades que desafiam o servidor a romper o parasitismo das mesmas práticas e rotinas administrativas que, em última análise, subestimam a sua capacidade criativa e seu poder de iniciativa dentro da organização.

3.4 Valorização do servidor

O servidor é valorizado mediante sua capacitação, seu crescimento pessoal, integração e motivação. Tem a oportunidade de participar de uma atividade diferente, com colegas de outros setores, aprendendo novas experiências dentro de um ambiente de trabalho transparente que privilegia a interdependência dinâmica entre os agentes do processo.

No caso da Repressão, é uma atividade que produz resultados concretos, objetiva e diretamente avaliáveis, que valoriza a instituição e confere prestígio a seus integrantes, que se sentem responsáveis, pessoalmente, pelos resultados alcançados.

Em outras unidades, pode igualmente ocorrer o mesmo. É importante que a atividade escolhida seja relevante, focada em resultados, que demande a utilização intensiva de mão-de-obra em momentos específicos para empregar o conceito de Gestão Multifuncional por Tarefas (GMT) da melhor forma possível.

3.5 Melhoria da qualidade do serviço prestado

No caso em estudo, cabe ressaltar a importância da atividade de repressão para a sociedade brasileira em geral. É papel da Aduana a proteção e regulação da atividade econômica, bem como a defesa da indústria e do emprego nacional. Tanto é verdade que a atividade de Repressão é um dos objetivos gerais considerados prioritários pela alta administração da SRF.

É também uma demanda da sociedade, prejudicada com a concorrência desleal dos sonegadores e dos que comercializam produtos contrafeitos ou pirateados.

A melhoria alcançada é mais que evidente e se explicita na constatação da percepção de risco por parte dos infratores, que evitam utilizar esta Alfândega, nos comentários feitos por outros intervenientes no comércio exterior, que ressaltam o temor de terceiros em aqui realizarem operações ilícitas, e no reconhecimento adquirido perante outros órgãos públicos e na sociedade.

Cumpram também com o objetivo geral de aprimorar a qualidade e produtividade do trabalho fiscal. Como resultados eloquentes, basta citar que o valor das mercadorias apreendidas pela Alfândega em análi-

se é superior ao de duas regiões fiscais somadas, incluídas todas as suas unidades.

3.6 Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

Habitualmente, o contribuinte que presta regularmente as declarações tributárias exigidas por lei, tanto de tributos internos como externos, tem a percepção de que apenas ele é alvo das ações fiscais da SRF. Isso, em parte, tem ocorrido devido à prioridade dada à Arrecadação fácil, necessária ao ajuste fiscal e às metas de superávit primário, mas em detrimento do combate à sonegação, o que não contribui em nada para maior justiça fiscal.

Observa-se que, freqüentemente, os importadores/exportadores penam com as exigências feitas por Auditores para concluir seus despachos, muitas vezes coisas de somenos importância, enquanto outros que praticam contrabando não são molestados.

Com o modelo de gestão apresentado, foi possível incrementar e institucionalizar localmente uma atividade que normalmente fica relegada a segundo plano. A otimização e o gerenciamento dos recursos humanos permitiu isso. A justiça fiscal e social dos tributos é promovida, pois os sonegadores de impostos e contrabandistas são duramente punidos com a pena de perdimento das mercadorias.

Além do efeito indireto de proteção ao correto pagador de tributos, também reverte diretamente para a sociedade, posto que, em boa medida, os produtos apreendidos são doados a órgãos públicos e instituições filantrópicas e educacionais.

Outra consequência do aumento da percepção de risco é o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, realizando parte importante da Missão da SRF, como definida pela instituição em “Missão, Valores e Visão de Futuro da SRF”.

CAPÍTULO 4

CONCLUSÃO

Em nossa experiência, observamos consequências de ordem

subjetiva e objetiva que merecem algumas considerações. Sob a ótica subjetiva, verificamos que as primeiras conseqüências de se estruturar a atividade de vigilância e repressão aduaneira em equipes, formadas voluntariamente por servidores públicos de diferentes formações e capacitações, traduziram essencialmente o reconhecimento de que existem potenciais individuais e coletivos que podem ser valorizados e integrados previamente em função de objetivos comuns.

Esse processo resultou em maior motivação pessoal de cada servidor, que se sentiu prestigiado em realizar tarefas que normalmente extrapolariam seu contexto funcional. Significou para todos a confiança da Administração na qualidade e no valor de cada um – e eles não decepcionaram.

Outra conseqüência de ordem subjetiva do processo é que a liderança de cada grupo (equipe de trabalho) se tornou mais plural, compartilhada e alternante, o que resultou em maior grau de responsabilidade a todos na execução das tarefas.

Do ponto de vista objetivo, os resultados são extremamente expressivos e significou o resgate, no âmbito de nossa unidade, de uma atividade tão essencial para a Aduana brasileira como é a vigilância e repressão, que tem como elemento central a função preventivo-repressora à introdução clandestina de mercadorias no território nacional.

De maneira geral, o reduzido número de servidores aduaneiros além do vigente quadro de restrições orçamentárias têm contribuído para propagar a concepção da absoluta ou quase impossibilidade de se implementar efetivamente a atividade de vigilância e repressão nas diversas áreas de zona primária do País, sem comprometer o funcionamento dos demais serviços e rotinas administrativas.

Na realidade, as organizações condicionam a seleção de variáveis ambientais e tendem a favorecer aquelas que visem à sua preservação imediata. Contudo, devemos advertir, pode-se criar a estabilidade aparente sem um adequado sentido de direção a longo prazo.

Daí por que várias organizações são surpreendidas com inaptações estruturais, que impõem a revisão e o redimensionamento forçado de toda a sua estrutura. De fato, a própria estrutura, como de resto qualquer outro elemento organizacional, deve ser considerada também um instrumento gerencial dinâmico e variável.

É precisamente sob essa ótica que enxergamos a importância e o alcance, para a organização e para a sociedade em geral que a financia, da atividade de vigilância e repressão aduaneira. É visível, por exemplo, a importância que a sociedade dá para as notícias veiculadas na mídia para as grandes apreensões de mercadorias clandestinamente introduzidas no País. Malgrado alguns colegas desdenhem tal notoriedade, por considerá-la, talvez, de menor valor no contexto mais “sério” e amplo de nossas atribuições, pensamos justamente o contrário!

Com efeito, a veiculação de notícias desse tipo representa algo simples, mas estrategicamente fundamental: a organização está trabalhando e procurando cumprir com sua missão institucional. Sem dúvida, é bem melhor ocupar espaços na mídia com notícias desse tipo do que com aquelas que, infelizmente, têm tido destaque sobre a nossa organização no cenário mais recente.

O ponto central das mudanças introduzidas em nossa unidade reflete precisamente essa importância para uma atividade de natureza estratégica, sem a qual, efetivamente, não poderemos desempenhar nossas funções a contento.

Não se pode apenas focar procedimentos e rotinas administrativos e perder de vista a percepção de que existimos para gerar resultados. Em suma, os procedimentos são importantes, mas fundamentais são mesmo os resultados – esse é o novo paradigma da Administração pública moderna, do qual não podemos nos afastar por imperativo de sobrevivência da organização.

Nesse contexto, a aplicação da Gestão Multifuncional por Tarefas (GMT), por tudo o que tem significado e conseguido produzir de resultados até o presente, representa um modelo gerencial que converge para essa nova realidade da Administração pública.

Trata-se de uma experiência vitoriosa que inaugurou, no âmbito da nossa unidade, uma nova etapa de gestão estratégica, caracterizada por uma prática gerencial empreendedora focada em resultados, em que se assume a imprevisibilidade do processo, mobiliza-se continuamente a estrutura, reduzem-se os horizontes de tempo na avaliação de resultados, privilegia-se a descentralização, flexibiliza-se a alocação de pessoal, desafiam-se os velhos paradigmas.

Apresentamos este trabalho no ideal de que a experiência aqui

representada possa ser reproduzida com igual sucesso em outros setores da nossa organização – não apenas nos do sistema aduaneiro. Até porque – conforme adiantamos na introdução – a sua concepção e implementação partiram de uma estrutura administrativa cuja lógica de execução e prestação de serviços, via de regra, é bastante similar em todos os setores da SRF.