

Redes organizacionais: estruturas capazes de potencializar o alcance de ações estratégicas

2º Lugar

RICARDO DE SOUZA MOREIRA*

- * Graduado em Ciências Contábeis – Centro de Ensino Superior de Santana do Livramento
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil
Delegado da Receita Federal do Brasil
Pelotas – Rio Grande do Sul



Redes organizacionais: estruturas capazes de potencializar o alcance de ações estratégicas

Resumo

A) Objetivo

O objetivo principal é demonstrar, com base na experiência de uma Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF), como a formação de redes pode contribuir para obtenção de resultados mensuráveis no cumprimento dos objetivos estratégicos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

B) Metodologia utilizada

A metodologia utilizada é a apresentação de três redes constituídas pela DRF. A primeira é formada pela DRF e municípios para atendimento ao contribuinte; a segunda congrega a DRF e Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional (PSFN) para elevar a percepção de risco e a presença fiscal; e a terceira é constituída pela DRF, Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Polícia Militar (PM) para fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira.

C) Adequação do trabalho aos critérios de julgamento

I – Criatividade e inovação

A estrutura em rede, ao reunir parceiros com competências organizacionais diferentes, permite ampliar o universo de atuação da RFB. Além disso, a cooperação e a conectividade horizontal que caracterizam essa estrutura facilitam a aplicação das práticas gerenciais voltadas para os processos de trabalho, em detrimento da estrutura funcional, verticalmente hierarquizada, regida por organogramas, divididos em setores, seções e departamentos sem a perspectiva de interação.

II – Relação custos versus benefícios

A adoção da estrutura em rede não implica o aumento de custos, uma vez que cada integrante é responsável por suas ações e há corresponsabilidade na realização dos objetivos comuns. Ademais, os resultados alcançados pelas ações conjuntas repercutem em ganhos não mensuráveis relativos à motivação do quadro de pessoal e favorece o fortalecimento da imagem da RFB perante a sociedade.

III – Aumento de produtividade

O presente trabalho evidenciou que as redes constituídas pela DRF promoveram o aumento de produtividade nas áreas de atendimento, fiscalização de tributos internos e repressão aduaneira. A rede de atendimento ampliou o atendimento a contribuintes em dois municípios. As ações desencadeadas pela rede formada para elevar a percepção de risco e a presença fiscal, em determinado município, resultaram, no primeiro semestre de 2013, no pagamento ou parcelamento de 33% das dívidas fazendárias e de 22,32% das dívidas previdenciárias, no total de R\$ 5 milhões, representando R\$ 28 milhões em créditos tributários. Esse valor supera o total de crédito tributário constituído em todo ano de 2012 no município.

E, por fim, as ações conjuntas realizadas pela rede constituída para fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira fizeram com que

a DRF superasse, já no primeiro semestre, as metas de operações de vigilância e repressão estabelecidas para o ano de 2013.

IV – Viabilidade de implementação

O trabalho tem como público-alvo qualquer unidade autônoma da RFB e, como demonstram os exemplos, a adoção da estrutura em rede pela RFB é viável tanto sob o ponto de vista técnico, quanto do político.

V – Melhoria da qualidade dos serviços prestados e dos resultados estratégicos

Em relação ao cumprimento dos Objetivos do Mapa Estratégico da RFB, a implementação das redes impactou, significativamente, os seguintes objetivos estratégicos:

I) perspectiva de resultados

- 1) aproximar a arrecadação efetiva da potencial;
- 2) elevar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e aduaneiras; e
- 3) fortalecer a imagem da Instituição perante a sociedade.

II) Perspectiva de processos internos

- 4) reduzir o tempo entre o vencimento do tributo e o seu recolhimento;
- 5) elevar a percepção de risco e a presença fiscal; e
- 6) aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade.
- 7) aumentar a efetividade dos mecanismos de garantia do crédito tributário;
- 8) fortalecer a vigilância e repressão aduaneira;
- 9) fortalecer as relações institucionais; e
- 10) fortalecer a comunicação institucional.

III) Perspectiva de pessoas e recursos

- 11) desenvolver competências, integrar e valorizar pessoas;
- 12) adequar o quadro de pessoal às necessidades institucionais; e
- 13) assegurar recursos e otimizar sua aplicação.

Ressalta-se que as redes implantadas pela DRF alcançaram resultados importantes nos seguintes processos que compõem o macroprocesso do crédito tributário no âmbito do Ministério da Fazenda (MF): Arrecadação, Cobrança, Fiscalização e Atenção ao Contribuinte.

D Principais lições aprendidas

Como lições aprendidas, destacam-se o reconhecimento de que alguns problemas podem ser solucionados mediante a cooperação das partes envolvidas e a constatação de que as demandas, hoje explícitas nas ruas pela melhoria dos serviços prestados à sociedade, encontram eco entre muitos entes que estão prontos a congregar esforços para obter a excelência no serviço público.

Redes organizacionais: estruturas capazes de potencializar o alcance de ações estratégicas

1 Introdução

O surgimento da sociedade do conhecimento e da informação tem provocado mudanças nas práticas gerenciais das organizações. O ambiente de um mundo globalizado, em que crescem, em ritmo exponencial, a velocidade na comunicação e a interatividade no uso de informações, exige medidas que assegurem a manutenção da competitividade e potencializem as ações estratégicas organizacionais.

A par disso e tendo com pano de fundo o tema “Implantação de Boas Práticas de Gestão e Melhoria da Qualidade dos Serviços Prestados ao Contribuinte”, o presente trabalho destaca, entre as principais transformações nas práticas gerenciais, o desenvolvimento de organizações articuladas em redes.

O objetivo principal é demonstrar, com base na experiência de uma Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF), como a formação de redes pode contribuir para obtenção de resultados mensuráveis no cumprimento dos objetivos estratégicos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Para tanto, a metodologia a ser utilizada é a apresentação de três redes constituídas pela DRF. A primeira é uma rede formada pela DRF

e municípios para atendimento ao contribuinte; a segunda congrega a DRF e Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional (PSFN) para elevar a percepção de risco e a presença fiscal; e a terceira é uma rede constituída pela DRF, Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Polícia Militar (PM) para fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira.

2 Considerações sobre a estrutura organizacional em rede

No intuito de facilitar a compreensão dos exemplos que serão apresentados nos tópicos seguintes, tecem-se algumas considerações acerca da estrutura organizacional em rede. Em decorrência da abrangência do tema, não existe a pretensão de aprofundamento no exame do assunto.

Assim, em síntese, pode-se dizer que a rede é uma estrutura capaz de reunir pessoas ou organizações para atingir objetivos comuns que não seriam alcançados se cada participante atuasse isoladamente.

A vontade coletiva de realizar determinado objetivo é o elo que mantém reunidos os integrantes de uma organização articulada em rede. Por conseguinte, cada membro pode desligar-se quando considerar conveniente e, por esta razão, é necessário que o objetivo estabelecido como comum tenha importância estratégica para todos os participantes.

A rede pode adotar muitas formas em diferentes graus de profundidade e de especialização. Pode congrega pessoas, regiões, entes federativos, entidades ou unidades autônomas de organizações muito complexas, compostas por várias unidades autônomas ou dispersas pelo território nacional como, por exemplo, a RFB. Também pode atender a uma infinidade de propósitos desde a troca de informações até a realização de ações conjuntas. Estas últimas respeitarão as especificidades de cada um dos participantes e poderão consistir na combinação de atividades diferentes, que, coordenadamente, alcancem melhores resultados do que aquelas desenvolvidas por meio de um único tipo de atuação.

Quando congregam organizações diferentes para suprir necessidades secundárias, como acontece no caso das terceirizações,

ou para potencializar o alcance de suas ações, como ocorre com as parcerias estratégicas, diz-se que a rede é interorganizacional. Se, entretanto, reúnem equipes ou unidades autônomas de uma mesma organização para a consecução de projetos ou remodelagem de processos de trabalho, diz-se que a rede é intraorganizacional.

Normalmente, em uma rede não existe hierarquia nem chefe, as decisões são compartilhadas e há corresponsabilidade na realização dos objetivos. Logo, a livre circulação de informações é um fator de peso para o seu correto funcionamento. Aliás, vale dizer, que a rede é uma estrutura dinâmica que somente existe enquanto estiver em funcionamento, portanto, se não há participação não existe rede.

No âmbito público, uma rede pode ser conceituada como: “arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados, ou abordados facilmente, através de uma única organização” (AGRANOFF; MCGUIRE, 2001, p. 295 apud SARAVIA, 2002), ou

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer esses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns (BORZEL, 1998, p. 253 apud SARAVIA, 2002).

Apresentadas as sintéticas considerações sobre a estrutura organizacional em redes, passa-se, no próximo tópico, para a apresentação das medidas adotadas previamente à implantação das redes.

3 Medidas para aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade

No contexto de transformações das práticas gerencias, cresce a tendência de valorização de uma abordagem mais conectiva e horizontal voltada para os processos de trabalho em detrimento do estrito seguimento da estrutura funcional, que é verticalizada e regida por organogramas.

Do mesmo modo, consolida-se a ideia de delegação de autonomia às unidades e pessoas envolvidas diretamente com o público. A delegação aumenta a liberdade para decidir e flexibiliza o uso dos recursos. Essa ideia é aplicável, especialmente, em organizações que estão mais voltadas para a prestação de serviço, como por exemplo, as organizações públicas. Note-se que, diferentemente do que acontece com a entrega de um produto tangível, a prestação de serviço depende da interação entre o cliente e o prestador. Nessa perspectiva, cresce a importância da participação ativa daqueles que interagem com o público.

Desta maneira e de acordo com as recentes tendências das práticas gerenciais, foram adotadas iniciativas para aprimorar e ampliar os serviços prestados aos contribuintes.

Essas iniciativas foram registradas no Sistema de Apoio à Gestão Estratégica da Secretaria da Receita Federal (Sage-RFB) para fins de acompanhamento, conforme a metodologia de gerenciamento de projetos.

Procedeu-se, ainda, à edição de portarias locais, regionais e nacionais necessárias para formalizar cada uma das medidas.

3.1 Situação anterior

A DRF contava com seis Agências da Receita Federal (ARF), duas Inspeções da Receita Federal (IRF), além do Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC) para prestar atendimento a contribuintes de trinta e um municípios.

Nas ARF, a falta de pessoal comprometia as condições de trabalho dos servidores e inviabilizava a ampliação do atendimento aos cidadãos. Em três, das seis agências, havia apenas um servidor.

Chegou-se ao extremo quando uma das ARF ficou sem seu único servidor, que foi aprovado em outro concurso. Este fato culminou no encerramento das atividades da ARF por falta de pessoal.

3.2 Movimentação de pessoas

Se por um lado havia carência de pessoal, de outro, existiam servidores que gostariam de mudar de área de atuação ou área

geográfica de trabalho. Neste caso, atendê-los poderia ser uma forma de compatibilizar as expectativas de cada um com a necessidade de suprir carências de pessoal em determinadas seções e ARF.

Isto posto, criou-se um processo seletivo para transferência interna, por meio do qual os servidores puderam registrar o interesse em mudar de área de atuação ou área geográfica de trabalho. O registro das intenções foi realizado de maneira voluntária, a fim de captar pessoas motivadas a buscar conhecimento, maneiras de colocá-lo em prática e capazes de realizar ações que produzissem os resultados esperados pela DRF. Em outras palavras, servidores dispostos a adquirir as competências pessoais (conhecimento, habilidades e atitudes) necessárias ao desempenho das atividades que lhes seriam atribuídas.

Encerrado o processo seletivo, em que pesem as dificuldades de compatibilização, onze servidores foram atendidos em suas expectativas e algumas das carências foram supridas: uma IRF recebeu um Auditor-Fiscal e dois Analistas-Tributários; a Seção de Administração Aduaneira (Saana) recebeu um Auditor-Fiscal e um Analista-Tributário; uma ARF recebeu um Assistente Técnico Administrativo (ATA); o CAC recebeu uma Analista-Tributária; a Seção de Fiscalização (Safis) recebeu um Auditor-Fiscal; a Seção de Apoio Logístico (Sapol) recebeu um Auditor-Fiscal; e, por fim, dois Auditores-Fiscais mudaram de área de atuação (um deixou a substituição da chefia e outro assumiu o plantão fiscal previdenciário).

Dessa forma, a ação alcançou resultados importantes no cumprimento dos seguintes objetivos estratégicos:

- a) adequar o quadro de pessoal às necessidades institucionais; e
- b) desenvolver competências, integrar e valorizar pessoas.

Entretanto, a medida não foi suficiente para suprir as necessidades de pessoal nas agências. Por conseguinte, precisava-se de outras iniciativas.

3.3 Reorganização de processos de trabalho

Tendo em vista que a movimentação de pessoas surtiu efeitos limitados, partiu-se para uma abordagem sob o ponto de vista dos processos de trabalho.

A visão a partir dos processos de trabalho é uma alternativa à denominada estrutura funcional, que se rege estritamente por organogramas que determinam a linha de comando vertical, dividida em setores, seções e departamentos. Esta estrutura promove a visão de silo em que cada função é vista trabalhando no seu departamento sem a perspectiva de interação com os demais.

Segundo Rummler e Brache (1994), “na estrutura funcional os gerentes de mesmo nível tendem a perceber as funções do colega como inimigas e não como aliadas”. Assim, a falta de interação entre os silos dificulta a solução de problemas que poderiam ser resolvidos mediante a simples interação entre as áreas. Muitas vezes, esses problemas são superados somente após serem transferidos para um nível superior de decisão. Deste modo, a estrutura funcional provoca demora na decisão, burocracia alongada e redundância de atividades entre outras disfunções.

Entretanto, as atividades que compõem os processos de trabalho não são realizadas isoladamente, ao contrário, elas permeiam as unidades da organização e envolvem a responsabilidade de diversas áreas.

A atividade de atendimento ao contribuinte, por exemplo, envolve o atendimento propriamente dito realizado pelo atendente na ARF (processo primário ou essencial¹); as atividades realizadas pela Seção de Tecnologia da Informação (Satec) para que a rede de informática esteja à disposição do atendente (processo de apoio²), e as atividades gerenciais realizadas pelo Gabinete da DRF (processo gerencial³).

Com base nessa abordagem orientada em processos, a DRF procedeu à reorganização das atividades de atendimento. Primeiramente transferiu a responsabilidade pelas atividades de retaguarda de três ARF

-
- 1 Processos primários: são os processos que envolvem diretamente o cliente, isto é, em qualquer falha, o cliente é logo afetado (KANAANE; FILHO; FERREIRA, 2010).
 - 2 Processos de apoio: são os processos que colaboram com os processos primários para o bom resultado com os clientes (KANAANE; FILHO; FERREIRA, 2010).
 - 3 Processos gerenciais: são os processos para a coordenação das atividades de apoio e também para a coordenação dos processos primários (KANAANE; FILHO; FERREIRA, 2010).

para as seções de Orientação e Análise Tributária (Saort) e de Controle e Acompanhamento Tributário (Sacat).

Esta providência liberou os servidores das ARF para prestar exclusivamente o atendimento aos contribuintes. Destarte, essas ARF passaram a funcionar como CAC.

A fim de conferir agilidade à nova metodologia de trabalho e no intuito de fortalecer o papel do servidor na tomada de decisão, foram editadas portarias delegando competências no âmbito da DRF.

Essas ações possibilitaram alcançar resultados significativos no cumprimento dos seguintes objetivos estratégicos:

- a) aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade;
- b) fortalecer a comunicação institucional; e
- c) assegurar recursos e otimizar sua aplicação.

3.4 Autoatendimento monitorado

A RFB criou o portal e-CAC para que o contribuinte possa realizar o seu autoatendimento, por meio da internet, de maneira rápida, simples, gratuita, de onde estiver, vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana.

Todavia, muitos dos contribuintes que poderiam utilizar esse serviço não o fazem. Alguns porque não conhecem o portal, outros porque são imigrantes digitais, isto é, pessoas que nasceram antes do advento da informática e que tiveram contato com os computadores somente quando adultos. Portanto, agora, têm dificuldades para adaptar-se ao mundo tecnológico.

Há também aqueles que ficaram à margem do fenômeno da informática por questões socioeconômicas e de educação, os chamados excluídos digitais.

Como forma de facilitar o uso do Portal e-CAC por essas pessoas, a DRF instalou terminais para o autoatendimento nas ARF e no CAC. Como não havia, na época,⁴ a previsão de uso da rede interna da RFB

4 Na época da implantação, o autoatendimento era novidade, atualmente a instalação de terminais para o autoatendimento é política institucional.

para esse propósito, os terminais foram ligados à internet por meio de acesso discado, não conectado à rede institucional.

Estagiários dos cursos de contabilidade e administração foram contratados para prestar orientação àquelas pessoas que tivessem dificuldades no uso do equipamento ou na interpretação da página da RFB na internet.

O autoatendimento monitorado tem evitado que contribuintes que procuram por serviços disponíveis na página da RFB fiquem nas filas de espera do CAC e das ARF, ademais o emprego dos terminais mostra-se como uma maneira de disseminar e induzir o uso dessa moderna forma de interação entre o fisco e a sociedade.

A liberação de servidores para o atendimento de demandas mais complexas é outro efeito positivo da iniciativa.

Destarte, o autoatendimento monitorado é uma ação que apresenta resultados importantes nos seguintes objetivos estratégicos:

- a) aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade; e
- b) assegurar recursos e otimizar sua aplicação.

4 Implementação da rede de atendimento ao contribuinte

Como já comentado, as facilidades oferecidas pelo portal e-CAC abrem uma série de perspectivas na ampliação do atendimento à sociedade. Em tese, todo contribuinte que tiver acesso à internet poderá realizar o seu autoatendimento de maneira rápida, simples, gratuita, vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana.

Contudo, a existência de imigrantes digitais e o fenômeno da exclusão digital persistem como fatores que limitam o uso dessa ferramenta.

Surgiu, então, a ideia de estender a experiência do autoatendimento monitorado para postos instalados e operados por municípios onde não há unidade da RFB, de modo a criar uma verdadeira rede de atendimento.

Primeiramente, foi necessário identificar os objetivos que pudessem atrair o interesse dos municípios, pois o fator de união dos diferentes

membros de uma rede é o conjunto de objetivos que eles estabelecem como comuns. Ninguém é obrigado a entrar ou permanecer em uma rede, assim, o elo é a vontade. Nessa direção, os objetivos deveriam ser estrategicamente importantes para os municípios e a organização da rede deveria ser a melhor forma para alcançá-los.

Desta forma, escolheu-se como primeiro participante da rede, o município que havia apresentado a proposta de assinatura de um convênio que possibilitasse a permanência definitiva de um posto da Receita Federal na cidade onde houve o fechamento de uma ARF por falta de funcionários.

A proposta do município evidenciava que estavam presentes os pressupostos para a organização da rede: o objetivo comum de ampliar o atendimento e a necessidade de convênio estabelecia a rede como a melhor forma de alcançar o objetivo pretendido.

Igualmente, a implementação do posto de atendimento ao contribuinte minimizaria os impactos causados pelo fechamento da ARF naquela cidade. De acordo com dados registrados no Sistema de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento da Receita (Saga), mais de 40% dos serviços da extinta ARF poderiam ser realizados por meio do e-CAC. Significa dizer que, aproximadamente, oitocentos contribuintes, ao ano, poderiam ser atendidos sem a necessidade de deslocamento até a IRF de jurisdição, distante 74 Km do município.

Verificados os pressupostos e as vantagens da iniciativa, partiu-se para o protocolo de cooperação, mediante o qual a Prefeitura e a DRF estabelecem a conjugação de esforços com a finalidade de proporcionar aos contribuintes acesso às informações e serviços disponíveis no sítio da RFB na internet e, especialmente, no Portal e-CAC.

Conforme o protocolo, a DRF fica responsável pelo estabelecimento das diretrizes de atendimento, definição dos serviços que poderão ser prestados pelo município, orientação e capacitação do quadro de pessoas encarregadas de prestar auxílio ao autoatendimento, aprovação do local em que as atividades serão desenvolvidas e fiscalização do serviço prestado.

O município responsabiliza-se pela disponibilização, manutenção e segurança do local em que as atividades serão desenvolvidas, pela alocação da quantidade adequada de pessoas para atender à demanda, zelar pelo bom desempenho de seu pessoal na execução dos serviços, bem como pelo cumprimento de todas as obrigações trabalhistas, previdenciárias e tributárias decorrentes da execução das atividades sob a sua incumbência.

O posto funcionará com equipamentos doados pela Receita Federal, oriundos de apreensões realizadas em operações de repressão aduaneira, e os serviços serão colocados à disposição da sociedade gratuitamente, sem a cobrança de qualquer espécie de taxa ou tarifa.

Como prova de aceitação pela comunidade, a iniciativa conta, ainda, com o apoio da Câmara de Dirigentes Logistas (CDL) e do Conselho Regional de Contabilidade (CRC).

A segunda escolha recaiu sobre um município que, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), instituiu um Programa de Inclusão Digital.

Participar de uma rede de atendimento e inclusão digital transcende os objetivos de fortalecer a imagem da RFB perante a sociedade e de ampliar e aprimorar os serviços prestados à sociedade, uma vez que representa, também, uma maneira para equalizar oportunidades na sociedade em plena era do conhecimento. Neste caso, a rede é também uma iniciativa de inclusão social, visto que o contato com o computador pode ser requisito para a conquista do primeiro emprego, e a informática está presente desde o voto nas urnas eletrônicas até a regularização do CPF para a compra de um eletrodoméstico no crediário.

Assim, a DRF doou dois ônibus⁵ à prefeitura para serem utilizados, na condição de unidades móveis, no Programa de Microcrédito, em parceria com o Sebrae, e em programas de inclusão digital nas escolas municipais, com o objetivo de expandir os dois segmentos junto à comunidade dos bairros.

⁵ Os ônibus foram apreendidos em operações de repressão aduaneira.

Os ônibus, devidamente adaptados, levarão aos bairros mais afastados do centro o acesso a computadores. Por intermédio dessa ação, desenvolvida na unidade móvel, serão levadas orientações sobre a obtenção de microcrédito, concessão de alvarás, capacitações em gestão empresarial, impressão de documentos, acesso ao portal e-CAC, esclarecimentos sobre como o microempreendedor deve proceder para manter a sua situação regularizada perante o fisco, além de outros assuntos relativos à educação fiscal.

A formalização de ambas as parcerias foi amplamente repercutida pela imprensa local. Pretende-se, agora, ampliar a rede de atendimento, levando a experiência para os sindicatos. Os cidadãos poderão emitir o comprovante de inscrição no CPF por meio do acesso ao portal e-CAC⁶ em terminais instalados nas sedes dessas entidades sindicais.

Como se vê, a formação da rede de atendimento impacta positivamente os seguintes objetivos estratégicos:

- a) fortalecer a imagem da instituição perante a sociedade;
- b) aprimorar e ampliar os serviços prestados à sociedade; e
- c) fortalecer as relações institucionais.

5 Implementação da rede para elevar a percepção de risco e a presença fiscal

A DRF constatou que havia discrepância entre a representatividade do Produto Interno Bruto (PIB) e a participação na arrecadação em determinado município jurisdicionado. Enquanto a participação no PIB correspondia a 50% do total da jurisdição, a arrecadação de tributos federais representava 31%.

Esse descolamento entre a representatividade do PIB (50%) e a participação na arrecadação (31%) evidenciava a necessidade de intensificar as ações de fiscalização, cobrança e educação fiscal com os objetivos de elevar a percepção de risco e a presença fiscal e de aproximar a arrecadação efetiva da potencial.

6 Cresce muito a quantidade de cidadãos que comparecem à Receita Federal apenas para emitir a segunda via do comprovante de inscrição no CPF. O documento é de apresentação obrigatória para o acesso a programas sociais.

Para atingir esses objetivos, organizou-se uma operação que consistiu na ação conjunta da rede híbrida (intraorganizacional e interorganizacional) formada pela Safis, Sacat, CAC, ARF e PSFN.

A operação foi desencadeada conforme o conceito de redes de equipes apresentado por Stamps (1994). De acordo com o autor, as redes de equipes são estruturadas para trabalhar com maior flexibilidade de modo a transpor fronteiras internas e externas e a formar novas conexões entre pessoas, como alternativa ao modelo funcional em que as unidades da organização trabalham, isoladamente, sem a perspectiva de interação.

A fim de alcançar os melhores resultados, a operação, desencadeada em rede, combinou diferentes atividades, que, coordenadamente, produziram maior efeito do que aquelas desenvolvidas por um único tipo de atuação.

Com a finalidade de elevar a percepção de risco e a presença fiscal foram selecionados para fiscalizar, no primeiro semestre de 2013, apenas contribuintes do município e 85% das pessoas físicas retidas em malha foram intimadas a prestar esclarecimentos.

Simultaneamente, foi antecipado o envio de cartas de cobrança para os maiores devedores do município no intuito de aproximar a arrecadação efetiva da potencial.

Para orientar sobre a melhor forma de atender às intimações da malha e a regularizar os débitos que motivaram o envio das cartas de cobrança, foram proferidas palestras para contadores e empresas.

A PSFN ficou responsável pela propositura de medidas cautelares fiscais com o objetivo de aumentar a efetividade dos mecanismos de garantia do crédito tributário.

Como havia a previsão de aumento da demanda em decorrência da intensificação das fiscalizações e das cobranças, servidores do CAC reforçaram a equipe da ARF para que não houvesse elevação do tempo de espera por atendimento.

Na intenção de aumentar a percepção de risco, as ações foram desencadeadas, simultaneamente, e, na mesma data, foi concedida

uma entrevista coletiva sobre o início da operação. A entrevista teve ampla repercussão nos jornais, televisões e rádios locais e regionais.

Três meses após o início da operação, o helicóptero da RFB sobrevoou o município a fim de registrar imagens de imóveis, cujos donos eram suspeitos do cometimento de irregularidades quanto ao recolhimento de contribuição previdenciária incidente sobre a mão de obra aplicada na construção civil e com incompatibilidade entre o patrimônio identificado e os rendimentos declarados. O sobrevoou foi motivo de nova entrevista coletiva de grande repercussão.

O resultado das ações dessa rede de equipes foi exuberante.

A cobrança dos maiores devedores resultou no pagamento à Fazenda Nacional de 33% das dívidas cobradas. Houve o pagamento de R\$ 1 milhão à vista e R\$ 3 milhões foram parcelados, de uma cobrança total de R\$ 12 milhões.

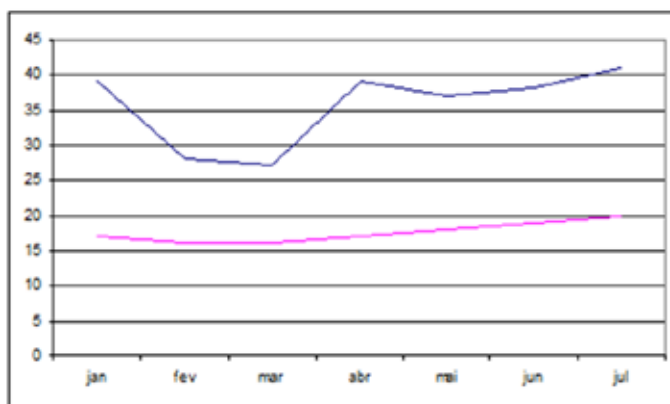
No que se refere à cobrança dos maiores devedores previdenciários, R\$ 845 mil foram parcelados, representando 22% de um total de R\$ 3,7 milhões.

As fiscalizações já encerradas, no primeiro semestre de 2013, constituíram R\$ 28 milhões em créditos tributários. Esse valor supera o total de crédito tributário constituído em todo ano de 2012 no município. Note-se, que existem, ainda, quinze fiscalizações em andamento.

Em relação às pessoas físicas retidas em malha, 519 foram intimadas, e destas 361 foram autuadas. Essa quantidade de autuações, em um mesmo ano, não tem precedentes no município.

Chama a atenção o efeito indireto da operação sobre a arrecadação do município. Tanto a arrecadação dos tributos fazendários quanto a arrecadação previdenciária registraram um crescimento após a divulgação do início da operação, no dia 28 de fevereiro de 2013. O Gráfico 1 demonstra a evolução da curva da arrecadação da ARF (R\$ milhões), cujo município foi alvo da operação:

Gráfico 1 – Evolução da curva da arrecadação da ARF (R\$ milhões)



Fonte: Sistema DW Arrecadação e Sistema Informar.

A consolidação dos resultados da operação demonstra que as ações conjuntas realizadas pela rede de equipes impactaram, positivamente, nos seguintes objetivos estratégicos:

- a) aproximar a arrecadação efetiva da potencial;
- b) elevar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e aduaneiras;
- c) fortalecer a imagem da instituição perante a sociedade;
- d) reduzir o tempo entre o vencimento do tributo e o seu recolhimento;
- e) elevar a percepção de risco e a presença fiscal;
- f) aumentar a efetividade dos mecanismos de garantia do crédito tributário;
- g) fortalecer as relações institucionais; e
- h) fortalecer a comunicação institucional.

6 Implementação de rede para fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira

6.1 Contextualização

A jurisdição da DRF, abrange trinta e um municípios ao longo de uma faixa de fronteira com um país vizinho de 350 Km, com parte terrestre e outra lacustre.

A faixa de fronteira terrestre, de aproximadamente 250 km, possui uma ampla rede de estradas vicinais com boas condições de trafegabilidade para transposição do país vizinho para o Brasil. Essas condições favorecem a prática de contrabando e descaminho na região.

Soma-se, ainda, o fato de que o país vizinho dispõe de uma variedade de *free shops*,⁷ espalhados pelas cidades da fronteira com o Brasil, destinados a atrair consumidores brasileiros. O grande fluxo de viajantes brasileiros que passa por esses *free shops* aumenta o risco de entrada irregular de mercadorias de procedência estrangeira no país.

A cidade na qual está situada a sede da DRF encontra-se na confluência de rodovias federais que ligam três municípios fronteiriços com cidades que possuem *free shops* no país vizinho. As mercadorias estrangeiras, que ingressam irregularmente no país, chegam ao município por essas rodovias e abastecem o comércio local com pneus, agrotóxicos, material de informática e bebidas, entre outros.

Acrescenta-se que a tecnologia que viabilizou as operações comerciais via internet também facilitou a burla dos controles fiscais. Lojas virtuais oferecem mercadorias, provenientes desses pontos de fronteira, sem o pagamento dos tributos incidentes na importação.

O *modus operandi* da burla é o seguinte: 1) o comprador realiza o pedido mediante o acesso à página da loja virtual na internet; 2) pessoas

⁷ Os *free shops* são lojas que oferecem produtos de procedência estrangeira com isenção ou redução de impostos. Nessas lojas, podem ser encontrados produtos tais como, bebidas, equipamentos eletrônicos, perfumes de diversas marcas, maquiagem, cremes, *shampoos*, loções, chocolates, vestuário, brinquedos, além de alguns produtos típicos do país vizinho.

ligadas à loja virtual compram os produtos nos *free shops* instalados no país vizinho e retornam ao Brasil, na condição de viajantes, trazendo as mercadorias como bagagem acompanhada;⁸ 3) essas mercadorias são enviadas pelo correio para o endereço do adquirente em qualquer ponto do território nacional; 4) o pagamento é realizado por meio de cartão de crédito ou boleto bancário.

De acordo com a legislação brasileira, essa operação revela destinação comercial e não é amparada por isenção tributária, sujeitando as mercadorias à pena de perdimento.

No entanto, para identificar esse tipo de burla é necessário que a RFB intensifique a fiscalização das remessas postais enviadas pelo correio.

Somadas todas essas características da jurisdição, tornava-se imperativo fortalecer as ações de vigilância e repressão aduaneira.

6.2 Situação anterior

A vigilância e a repressão aduaneira, na zona primária,⁹ da extensa faixa de fronteira estavam a cargo de duas IRF, e, na zona secundária,¹⁰ a repressão era incumbência da Saana da DRF. A carência de pessoal nessas equipes dificultava a ação de cada uma delas isoladamente.

Em uma das IRF, grande parte do pessoal dedicava-se à realização de atividades atinentes aos tributos internos, uma vez que a demanda assim o exigia. A necessidade de manutenção de plantão aduaneiro, vinte e quatro horas, de igual forma, absorvia boa parte dos servidores que atuavam em regime de escala.

8 Bagagem acompanhada é o conjunto de bens incluídos no conceito de bagagem, que o viajante porta consigo, no mesmo meio de transporte em que viaje e não amparado por conhecimento de carga ou documento equivalente, inclusive os bens identificados por *ticket* de bagagem fornecido pelo transportador no momento do embarque. Esses bens gozam de isenção de tributos, desde que obedecidas às cotas e às condições estabelecidas pela RFB. As pessoas físicas somente podem importar mercadorias para uso próprio.

9 Zona Primária – compreende a área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, ocupada pelos portos alfandegados; a área terrestre ocupada pelos aeroportos alfandegados; e a área adjacente aos portos de fronteira alfandegados.

10 Zona Secundária – compreende a parte restante do território aduaneiro, nela incluídas as águas territoriais e o espaço aéreo.

Na outra IRF, a quantidade de servidores quase não era suficiente para atender às atividades de despacho realizadas no porto seco.

Da mesma maneira, a quantidade de servidores da Saana era suficiente apenas para efetuar o licenciamento de empresas no Sistema de Comércio Exterior (Siscomex), proceder ao despacho no recinto alfandegado situado no porto lacustre e vistoriar bagagens de viajantes que partiam para exterior desde o aeroporto local.

6.3 A rede para fortalecer a vigilância e repressão aduaneira

Consideradas as dificuldades de ação isolada e diante da necessidade de fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira, as três unidades foram reunidas em rede de equipes.

A rede foi fortalecida pela adesão voluntária da PF, PRF e PM.

Conquanto o apoio das forças policiais ao trabalho da RFB seja uma tradição, a novidade está na estrutura em rede.

Vale lembrar que participar de uma rede organizacional envolve algo mais do que apenas trocar informações a respeito dos trabalhos que um grupo de organizações realiza isoladamente. Estar em rede significa comprometer-se a realizar conjuntamente ações concretas, compartilhando valores e atuando de forma flexível, transpondo, assim, fronteiras geográficas, hierárquicas, sociais ou políticas.

Dessa maneira, na rede formada para fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira, a proposta de ação conjunta parte de qualquer dos integrantes e a informação circula livremente entre os demais.

Os integrantes dessa rede participam das ações desde o planejamento até a divulgação do resultado na imprensa. Em alguns momentos, a DRF atua em apoio às ações planejadas pela PRF ou PF. Em outros, a ação pode ser executada, exclusivamente, por policiais sob a supervisão de Auditores-Fiscais, no que se referir aos ilícitos aduaneiros. Este modo de atuação permite multiplicar a quantidade de pessoas envolvidas nas ações e se revela como um bom antídoto contra a falta de pessoal nas regiões de fronteira. De tal forma, que algumas operações não aconteceriam se não fossem realizadas em rede.

Para que haja convergência na maneira de atuar e com a finalidade de facilitar a comunicação, a rede promove ações conjuntas de capacitação. A RFB transfere os conhecimentos sobre a legislação aduaneira, a PRF promove técnicas de abordagem, a PM oferece prática de tiro. Na mesma linha, recentemente, a PF e a RFB participaram de treinamento de tripulação e patrôagem de embarcações com o propósito de poder atuar, em conjunto, na área de fronteira lacustre.

Os resultados alcançados por essa rede são absolutamente notáveis, tanto que as metas para a realização de operações de vigilância e repressão para este ano de 2013 foram superadas já no primeiro semestre.

Além disso, a possibilidade do emprego de mais pessoas nas operações e o trabalho integrado das áreas de inteligência das organizações articuladas em rede permitiram a escolha de alvos mais compensadores. O foco das atuações, antes disperso e aleatório, incidia sobre viajantes que ultrapassam as cotas de bagagem. O trabalho em rede propiciou a eleição de alvos previamente definidos tais como transportadores de cigarros, de agrotóxicos e de mercadorias destinadas à comercialização, resultando, também, no aumento dos valores apreendidos.

O valor médio de cada operação subiu de R\$ 6 mil para R\$ 53 mil. A Tabela 1 apresenta os resultados:

Ano	Quantidade	Valor (R\$)
2011	72	476.841,21
2012	69	1.473.118,99
1º semestre 2013	77	4.115.921,00

Fonte: Arquivos digitais DRF/IRF.

A consolidação dos resultados obtidos pela rede constituída para fortalecer a vigilância e a repressão aduaneira demonstra que as ações conjuntas impactam, positivamente, os seguintes objetivos estratégicos:

- a) fortalecer a vigilância e repressão aduaneira;

- b) elevar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e aduaneiras;
- c) fortalecer a imagem da instituição perante a sociedade;
- d) elevar a percepção de risco e a presença fiscal;
- e) fortalecer as relações institucionais; e
- f) fortalecer a comunicação institucional.

7 Conclusão

O objetivo principal deste trabalho foi demonstrar como a formação de redes pode contribuir para obtenção de resultados mensuráveis no cumprimento dos objetivos estratégicos da RFB.

Nesse sentido, as redes apresentadas produziram frutos admiráveis na consecução dos objetivos estratégicos relacionados aos processos de arrecadação, cobrança, fiscalização e atenção ao contribuinte, componentes do macroprocesso do crédito tributário no âmbito do Ministério da Fazenda. Também repercutiram em ganhos não mensuráveis relativos à motivação do quadro de pessoal e fortalecimento da imagem da RFB perante a sociedade.

Ao reunir parceiros com competências¹¹ organizacionais diferentes, as redes promoveram o alargamento do universo de atuação da RFB, sem que isso implicasse o aumento de custos, uma vez que cada integrante é responsável por suas ações e há corresponsabilidade na realização dos objetivos comuns.

A cooperação e a conectividade horizontal que caracterizam essa estrutura facilitaram a aplicação das práticas gerências voltadas para os processos de trabalho em detrimento da estrutura funcional.

¹¹ Brandão e Bahry (2005) classificam as competências como: 1) Humanas – aquelas relacionadas a indivíduos; 2) Profissionais – as relacionadas a pequenas equipes de trabalho; e 3) Organizacionais – aquelas inerentes a toda a organização ou a uma de suas unidades produtivas.

E, finalmente, como lições aprendidas, destacam-se o reconhecimento de que alguns problemas podem ser solucionados mediante a cooperação das partes envolvidas e a constatação de que as demandas, hoje explícitas nas ruas, pela melhoria dos serviços prestados à sociedade encontram eco entre muitos entes que estão prontos a congregar esforços para obter a excelência no serviço público.

Referências

- ARAÚJO, L. C. G.; GARCIA, A. A.; MARTINES, S. **Gestão de processos**: melhores resultados e excelência organizacional. São Paulo: Atlas, 2011.
- BAGAGEM ACOMPANHADA – **página da RFB na internet**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/viajantes/BagagemAcompanhada.htm>>.
- BARREIRO, C. **Redes organizacionais**: uma nova forma de gestão. 2011. Disponível em: <<http://blog.tailormadeconsulting.com.br/tailor/2011/06/21/redes-organizacionais-uma-nova-forma-de-gestao/>>.
- KANAANE, R.; FILHO, A. F.; FERREIRA, M. D. G. **Gestão pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.
- LUCHINI, A. M.; SOUZA, M. D.; PINTO, A. L. Aportes e limites da perspectiva de redes de políticas públicas: o caso da gestão da água. Ensaio – **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 87-94, 2003. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/v10n2art6.pdf>>.
- MALMEGRIN, M. L. **Redes públicas de cooperação em ambientes federativos**. 2010. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/72583701/6/DESENVOLVIMENTO-FEDERATIVO-E-AS-REDES-PUBLICAS-DE-COOPERACAO>>.
- MEINBERG, J. L.; BRAVO A.; GOLDBERG, C.; MARTINS, F. **Gestão estratégica de vendas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- MENDES, J. R. B.; VALLE, A. B.; FABRA, M. **Gerenciamento de projetos**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- MIGUELETTO, D. C. R. **Organizações em rede**. 2001. Dissertação apresentada à Escola Brasileira De Administração Pública (Mestrado em Administração Pública). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3566/DanielleMiguelletto.pdf>>.
- NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). **Mapa da exclusão digital**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2003. p. 143. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0002091.pdf> .

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE DIRIGENTES FAZENDÁRIOS, **Módulo I** – Gerencial, Curso – Liderança, Turma RFB, Unidade 4 – Gestão do Conhecimento e Gestão por Competências. Brasília: Esaf, 2012.

RIBEIRO, S. M. **Organização e funcionamento da administração pública brasileira**. In: VI Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Disponível em: <<http://.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-07.7837648486/Semana%20Orcamentaria%20Federal-%20Organizacao%20e%20funcionamento%20da%da%administracao%20publica-%20atualizada%20-%202008-2009.pdf>>.

TEIXEIRA, G. M.; SILVEIRA, A. C.; NETO, C. P. S. B.; OLIVEIRA, G. A. **Gestão estratégica de pessoas**. 2. ed. 6. reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

WITHAKER, F. **Rede**: uma estrutura alternativa de organização. Disponível em: <<http://www.ufrn.br/sites/engenhodesonhos/mediateca/artigos/organizaredes.pdf>>.