



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Manual para implementar projetos-piloto de Teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira

Bruno José Belo dos Santos

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Dr. António Dornelas, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)

ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2012

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Manual para implementar projetos-piloto de Teletrabalho na Inspeção  
Tributária e Aduaneira**

**Bruno José Belo dos Santos**

Trabalho de Projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

**Mestre em Administração Pública**

**Orientador:**

**Dr. António Dornelas, Professor Auxiliar Convidado (Especialista)**

**ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa**

**Setembro, 2012**

## **DEDICATÓRIA**

Ao Francisco, à Renata e à Zinha

## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão deste trabalho de projecto encerra um percurso académico iniciado em 2010, para frequentar o Mestrado em Administração Pública. Durante este percurso foram várias as pessoas importantes para a realização deste trabalho e é com muita satisfação que lhes dedico algumas palavras de público agradecimento.

A nível académico gostaria de agradecer a todos os professores que leccionaram no Mestrado e com os quais aprendi muito, em particular o professor Salis Gomes, a professora Elisabete Carvalho, o professor Francisco Nunes e o professor Braulio Alturas. Em especial gostaria de destacar o Professor Doutor Juan Mozzicafreddo pelo seu elevado conhecimento sobre a ciência da Administração Pública, pelos ensinamentos transmitidos, grande pragmatismo e disponibilidade. Merece também um papel de destaque o professor António Dornelas com um superior conhecimento e experiência sobre o Trabalho, conforme se pode observar pelo seu currículo, onde consta a função de Secretário de Estado do Trabalho e Formação do XIV Governo Constitucional e coordenador do Livro Verde sobre as Relações Laborais, entre outros, pela partilha de conhecimentos, pelos seus comentários muito pertinentes e pela sua disponibilidade para responder às minhas solicitações.

A nível profissional deixo uma palavra de agradecimento aos inspetores tributários Nuno Morgado e Paulo Neves, ambos a exercer funções na Direção de Finanças de Lisboa e com os quais tive muito gosto em partilhar ideias sobre este projeto e sobre o trabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira. Agradeço também aos inspetores tributários Nuno Garcia e Paulo Maia da Direção de Finanças de Aveiro pelos ensinamentos transmitidos ao longo da minha breve mas muito proveitosa estadia na Direção de Finanças de Aveiro. Uma palavra de agradecimento para o Chefe de Divisão Angelo Manero e para a Coordenadora Angelina Monteiro por todo o apoio dado na adaptação à Direção de Finanças de Aveiro.

Um agradecimento muito especial por todo o apoio familiar que me foi transmitido. Aos meus pais em especial pelo apoio constante desde sempre, à minha irmã Sofia por toda a ajuda ao meu irmão Mário e a toda a família.

Por fim o agradecimento mais importante de todos é para a Zinha, minha companheira que sempre me apoiou em todos os desafios e pelo apoio, estímulo e inspiração ao longo deste percurso.

## **RESUMO**

Este projeto tem como objetivo apresentar, no âmbito do desenvolvimento do trabalho na sociedade da informação e do conhecimento, um manual com as metodologias para implementar projectos piloto de teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira. Pretende-se criar uma ferramenta, no âmbito da evolução do Estado e da modernização da administração pública, que permita aos dirigentes da Inspeção Tributária e Aduaneira implementar novas formas de trabalho suportadas na evolução tecnológica e que possibilite aos inspetores tributários usufruir de uma nova forma de exercerem as suas funções.

Este trabalho será desenvolvido em três capítulos. No primeiro capítulo iremos abordar a evolução do Estado e da Administração Pública. No segundo capítulo será desenvolvido o Manual para implementar projetos piloto de teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira, sendo feita a introdução com uma breve abordagem sobre a gestão dos recursos humanos na administração pública e sobre alguns conceitos importantes de flexibilidade no trabalho. É apresentada a Inspeção Tributária e Aduaneira na orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira e é desenvolvido o Manual com a apresentação de todos os seus componentes. No terceiro capítulo serão apresentados os potenciais efeitos esperados pela utilização do Manual para implementar projetos piloto de Teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira. Finalmente serão apresentadas as conclusões onde serão abordadas as questões principais do projeto e eventuais desenvolvimentos futuros.

### **Palavras chave :**

Modernização da Administração Pública;

Tecnologias de informação e de comunicação;

Gestão dos Recursos Humanos;

Inovação;

Teletrabalho;

Inspeção Tributária e Aduaneira.

## **ABSTRACT**

This project aims to present, within the development of work in the information society and knowledge, a Handbook with the methodologies to implement telework pilot projects on Customs and Tax Inspection. It is intended to create a tool, in the framework of development and modernization of the State Public Administration, enabling leaders of Inspection Customs and Tax implement new ways of working supported in technological evolution and enabling tax examiners to enjoy a new way to perform their task.

This work will be developed in three chapters. In the first chapter we will address the evolution of the State and Public Administration. In the second chapter will be developed the handbook to implement telework pilot projects in Customs and Tax Inspection, being done a brief introduction on the management of human resources in public administration and on a few important concepts of flexibility at work . It is presented the Customs and Tax Inspection in the Customs and Tax Authority, and the Handbook is developed with the presentation of all its components. The third chapter will present the potential effects expected from the use of the Handbook to implement pilot projects Telework in Customs and Tax Inspection. Finally the conclusions will be presented and will address the main issues of the project and possible future developments.

### **Keywords:**

Modernization of Public Administration;

Information and communication technology;

Human Resources Management;

Innovation;

Telework;

Tax and Customs Inspection.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1. EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	3
1.1 O ESTADO MODERNO .....	3
1.1 O PAPEL E AS FUNÇÕES DO ESTADO .....	5
1.2 ESPECIFICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	9
1.3 PROBLEMAS ATUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	10
1.4 GESTÃO PÚBLICA VS GESTÃO PRIVADA .....	12
1.5 PRINCIPAIS PERSPETIVAS TEÓRICAS DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	16
1.5.1 ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL WEBERIANA: O MODELO POLÍTICO-LEGAL.....	17
1.5.2 MODELO GESTIONÁRIO: O MODELO DO <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT</i> .....	20
1.5.3 GOVERNAÇÃO EM REDE: O MODELO DO <i>NEW PUBLIC SERVICE</i> .....	22
1.5.4 CONCLUSÃO .....	25
1.6 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO.....	26
1.7 O CONTEXTO ATUAL DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO .....	27
1.8 IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
1.9 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	29
1.10 CONCLUSÕES .....	31
CAPÍTULO 2. -MANUAL PARA IMPLEMENTAR PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.....	33
2.1 GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	33
2.2 INOVAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	34
2.3 FLEXIBILIDADE E FLEXIGURANÇA .....	34
2.3.1 FLEXIBILIDADE.....	35
2.3.2 FLEXIGURANÇA .....	36
2.4 TRABALHO E LOCAL - PADRÕES DE TRABALHO FLEXÍVEL .....	37
2.5 TRABALHO E LOCAL – A MUDANÇA.....	38
2.6 SMART WORKING .....	39
2.7 O TELETRABALHO .....	41
2.8 A AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.....	43

2.8.1	A NATUREZA DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	44
2.8.2	MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	44
2.8.3	A ORGÂNICA DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	45
2.9	A INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.....	45
2.9.1	VISÃO.....	46
2.9.2	MISSÃO .....	46
2.9.3	ORGÂNICA.....	47
2.9.4	ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA.....	47
2.9.5	CONTEXTO .....	48
2.9.6	PLANO NACIONAL DE ATIVIDADES DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	49
2.9.7	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	52
2.9.7.1	OTIMIZAR A UTILIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS, VISANDO A CRESCENTE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA BEM COMO A EXCELÊNCIA DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO. ....	52
2.9.7.1.1	APRENDIZAGEM E INOVAÇÃO.....	53
2.9.7.1.2	PROCESSOS.....	54
2.10	IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	55
2.10.1	VISÃO.....	55
2.10.2	OS BENEFÍCIOS EXPECTÁVEIS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO TELETRABALHO .....	55
2.10.3	CONTEXTO .....	56
2.10.4	CRONOGRAMA PARA IMPLEMENTAR PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO:.....	56
2.11	MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	57
2.11.1	- I - OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO, CONTEÚDO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO.....	57
2.11.1.1	NOMEAÇÃO UMA EQUIPA COORDENADORA. ....	57
2.11.1.1.1	AS FUNÇÕES ESPECÍFICAS DA EQUIPA COORDENADORA.....	57
2.11.1.2	DEFINIÇÃO DAS LINHAS BÁSICAS DO PROJETO .....	58
2.11.1.2.1	OBJETIVOS DO PROJETO PILOTO.....	58
2.11.1.2.2	DURAÇÃO DO PROJETO .....	58
2.11.1.2.3	ALCANCE DO PROJETO PILOTO.....	58
2.11.1.2.3.1	NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EM TELETRABALHO .....	58
2.11.1.2.3.2	DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO EM MODALIDADES FLEXÍVEIS .....	58
2.11.1.2.4	FUNÇÕES SUSCETÍVEIS DE REALIZAÇÃO EM TELETRABALHO.....	58
2.11.1.2.4.1	O CONTEÚDO FUNCIONAL DA INSPEÇÃO - ÁREA DE ECONOMIA .....	59



2.11.1.2.4.2 O PROCESSO DE INSPEÇÃO .....	59
2.11.1.2.4.3 LUGAR DO PROCEDIMENTO INSPETIVO .....	60
2.11.1.2.5 REQUISITOS TÉCNICOS E ESTRUTURAIS .....	63
2.11.1.2.6 CONDIÇÕES DOS TRABALHADORES CANDIDATOS AO PROJETO.....	64
2.11.1.2.7 PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS .....	65
2.11.1.2.7.1 CRITÉRIOS DE PRIORIDADE.....	65
2.11.1.2.7.2 ÓRGÃO DE SELEÇÃO.....	65
2.11.1.2.8 CUSTO DO PROJETO .....	65
2.11.1.2.9 ÓRGÃO E CRITÉRIOS PARA O CONTROLO DO TRABALHO.....	65
2.11.1.2.10 ÓRGÃO E SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROJETO .....	66
2.11.1.3 APROVAÇÃO DO PROJETO PILOTO .....	66
2.11.2 -II - IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO PILOTO.....	66
2.11.2.1 INFORMAÇÃO AO PESSOAL DAS DIREÇÕES DE FINANÇAS OU SERVIÇOS CENTRAIS .....	66
2.11.2.2 SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS EM TELETRABALHO .....	67
2.11.2.3 FORMAÇÃO DOS PARTICIPANTES.....	67
2.11.2.4 DESENVOLVER DO PROJETO .....	67
2.11.3 - III - AVALIAÇÃO DO PROJETO .....	67
CAPÍTULO 3. O MANUAL PARA IMPLEMENTAR PROJETOS DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA - EFEITOS ESPERADOS .....	69
3.1 EFEITOS ESPERADOS NOS MÉTODOS DE TRABALHO DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	69
3.2 EFEITOS ESPERADOS NOS DIRIGENTES DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA .....	69
3.3 EFEITOS ESPERADOS NOS FUNCIONÁRIOS PARTICIPANTES NO PROJETO .....	70
CONCLUSÕES.....	73
FONTES.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	75
CV.....	79

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

APDSI	Associação para a promoção e desenvolvimento da sociedade da informação
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
CAT	Centro de Atendimento Telefónico
DGCI	Direção Geral dos Impostos
DRAF	Direção Regional dos Assuntos Fiscais
DSAFA	Direção de Serviços Antifraude Aduaneira
DSGCT	Direção de Serviços de Gestão de Créditos Tributários
DSIFAE	Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais
DSPCIT	Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária
FMI	Fundo Monetário Internacional
IRC	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
ITA	Inspeção Tributária e Aduaneira
IVA	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
PNAITA	Plano Nacional de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira
RCPIT	Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária
SIIT	Sistema Integrado de Informação da Inspeção Tributária
TIC	Tecnologias de Informação e de Comunicação
UE	União Europeia
UGC	Unidade dos Grandes Contribuintes

## ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

### QUADROS

Quadro 1.1 - Dimensões do Estado Moderno .....	3
Quadro 1.2- Instrumentos para o exercício das funções do Estado .....	6
Quadro 1.3- Elementos de disfuncionalidade na Administração Pública .....	11
Quadro 1.4 - Contributos de Frederick Taylor e Max Weber .....	17
Quadro 1.5 - Vantagens e Desvantagens do Modelo Burocrático .....	19
Quadro 1.6 - Descrição das características do <i>New Public Management</i> .....	21
Quadro 1.7 - Identificação de algumas disfunções do <i>New Public Management</i> .....	23
Quadro 1.8 - Comparação de Perspetivas: Administração Pública Tradicional, <i>New Public Management</i> , <i>New Public Service</i> .....	25
Quadro 1.9- Impacto das TIC de acordo com as funções realizadas na condução de políticas públicas.....	28
Quadro 1.10 - Conceptualizações para a governação eletrónica.....	29
Quadro 2.1 - Dimensões da Flexibilidade .....	35
Quadro 2.2 - Dimensões da Flexigurança .....	36

### FIGURAS

Figura 1.1 - Razões do Crescimento do Estado .....	7
Figura 1.2- As dimensões da Gestão Pública .....	14
Figura 2.1 - Evolução do espaço de trabalho nos departamentos governamentais e agências	38
Figura 2.2 - Níveis de comprometimento organizacional com o trabalho distribuído (dentro do Nível V da evolução do espaço de trabalho).....	39
Figura 2.3 - Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira .....	45
Figura 2.4 - Orgânica da Inspeção Tributária e Aduaneira .....	47
Figura 2.5 - Mapa Estratégico da atuação da Inspeção Tributária e Aduaneira.....	53
Figura 2.6 - O Processo de Inspeção - Fase 1 - Planeamento .....	59
Figura 2.7 - O Processo de Inspeção - Fase 2 - Execução .....	60
Figura 2.8 - O Processo de Inspeção - Fase 3 - Relato.....	60



## INTRODUÇÃO

Na sociedade da informação e do conhecimento o trabalho tem-se caracterizado por uma transformação do analógico para o digital e uma mudança do paradigma da máquina para o paradigma da rede. O trabalho é mais efectuado em comunidade, existindo mais interação e conhecendo-se o seu contexto global, em contraste com a sociedade industrial onde o trabalho se caracterizava frequentemente pelo isolamento, pela ausência de contexto, pela mecanização e pela rotina. Em contraste com os processos mecânicos o trabalho em rede é efectuado através de processos orgânicos, complexos e baseados em fluxos facilmente mutantes (Moniz, 2008).

As canetas e os papéis deixarão de ser utilizados pelos novos trabalhadores do conhecimento, sendo os trabalhos autenticados e as decisões tomadas através de assinaturas electrónicas, existindo igualmente processos decisórios automatizados por regras e algoritmos computacionais. O Portal da Organização será o ambiente de trabalho destes novos trabalhadores, sendo o trabalho efectuado em qualquer lugar em qualquer momento (Moniz, 2008).

É neste contexto que surge este projecto de mestrado. A elaboração de um manual para implementar projetos-piloto de teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira tem como objectivo dar a conhecer o teletrabalho e ajudar a superar os obstáculos que impedem o desenvolvimento de novas formas de trabalho na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), em especial na Inspeção Tributária Aduaneira. Pretende-se abordar a temática das tecnologias, infraestruturas e recursos humanos com o propósito de otimizar o seu uso utilizando os conhecimentos e metodologias do meio académico com a experiência profissional no seio da Autoridade Tributária e Aduaneira. Com o desenvolvimento deste projeto pretende-se evidenciar a existência de possibilidades de trabalhar de forma diferente na AT. Quando se fala de formas de trabalhar diferentes pretende-se abordar essencialmente o local e o horário tradicional e as possibilidades que a sociedade de informação e conhecimento permitem para se inovar neste aspeto.

A desmaterialização dos processos e procedimentos de trabalho, a utilização de locais de trabalho virtuais e a possibilidade de utilizar a rede de serviços desconcentrados da AT de uma forma mais inteligente e eficiente poderá servir para superar os desafios colocados pelas restrições orçamentais e pela diminuição de funcionários provocada pelo grande número de aposentações.

Pretende-se também demonstrar que o desenraizamento provocado pelo afastamento dos funcionários do seu núcleo familiar pode ser diminuído, senão mesmo evitado, se houver

um conhecimento das funções desempenhadas e das tecnologias de mobilidade existentes. Pretende-se igualmente demonstrar que os custos associados à deslocação de funcionários para responder a necessidades pontuais dos serviços da AT pode ser reduzido ou mesmo eliminado se forem utilizadas as ferramentas tecnológicas já disponíveis de uma forma mais inteligente.

Ao debruçarmo-nos sobre a forma como se trabalha na AT e as novas possibilidades que surgem com a sociedade da informação e do conhecimento podemos tornar a organização mais eficiente e eficaz, aumentando a sua produtividade. Com o aprofundar do conhecimento sobre os processos de trabalho podemos chegar à conclusão que não será necessário um grande investimento em tecnologias mas sim uma utilização mais inteligente da que já existe. Uma aposta na desmaterialização dos processos e o pensamento no trabalho dissociado de um local físico poderão colocar a AT no padrão do que serão as formas de trabalho do século XXI.

Este projeto foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo será abordada a temática da evolução do estado e da administração pública, sendo feita referência ao papel do Estado, à especificidade e problemas da administração pública, à dicotomia entre gestão pública e privada, sendo identificadas e caracterizadas sucintamente as principais perspectivas teóricas de evolução da gestão na Administração Pública. Serão também abordadas as temáticas da sociedade da informação e do conhecimento, das tecnologias e do seu impacto na administração pública. No segundo capítulo será desenvolvido o Manual para implementar projetos piloto. Será feita uma introdução à gestão dos recursos humanos e à inovação na administração pública. Serão abordados os conceitos de flexibilidade e flexigurança no Trabalho. Será abordada a ligação entre trabalho e local e será feita uma sistematização de conceitos sobre o Teletrabalho. É apresentado o organismo público onde será aplicado este manual, nomeadamente a a Inspeção Tributária e Aduaneira na orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira. É desenvolvido o manual com a apresentação de todos os seus componentes, desde a operacionalização, passando pela implementação e terminando com a avaliação da implementação. No terceiro capítulo serão apresentados os efeitos esperados da utilização do Manual para implementar projetos piloto de Teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira, ao nível dos métodos de trabalho, dos dirigentes e funcionários. Finalmente serão apresentadas as conclusões onde serão abordadas as questões principais do projeto e eventuais desenvolvimentos futuros.

## CAPÍTULO 1. EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As características, o modelo ou a configuração do Estado não são uma essência, mas sim um processo que se transforma conforme as circunstâncias, variando no tempo e no espaço, conforme os tempos, os parceiros e as contingências (Mozzicafreddo, 2010:77). Esta abordagem de Mozzicafreddo permite-nos perceber que o Estado é ao mesmo tempo uma instituição e um conceito. Conforme refere Ferraz (2008), citando Amaral (1994), o Estado é simultaneamente um fenómeno político e uma realidade sócio cultural, pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político. Segundo Antunes (s.d) a estrutura interna o Estado tem um carácter dualista, uma vez que implica um relacionamento de autoridade-sujeição, a relação entre poder e a coletividade onde é exercido o poder. Baseia-se igualmente na unidade, uma vez que o poder e a coesão territorial dependem de um sentimento de comunhão coletiva. Para se compreender o atual conceito de Estado é necessário conhecer a evolução da história de cada país e das suas transformações socioculturais ao longo dos tempos.

Vários autores tentaram definir o Estado através de uma única definição singular. Thomas Hobbes(1588-1679) através da sua obra Leviathan sustenta que o fim do Estado é superar a tendência natural da guerra. Alguns séculos mais tarde Max Weber (1864-1920) afirma que o monopólio do uso legítimo da força é a característica crucial do Estado e outro grande pensador político e jurista constitucional Carl Schmitt (1888-1985) considera que o poder para decidir num estado de emergência ou outras circunstâncias excepcionais é a característica crucial do Estado (Leibfried e Zurn, 2005).

### 1.1 O ESTADO MODERNO

Não é possível apresentar um conceito único de estado moderno, uma vez que se trata de um conjunto de conceitos que obrigam a uma definição bastante abrangente. Para Zurn e Leibfried (2005) o Estado Moderno pode ser definido em quatro dimensões – Recursos, Legalidade, Legitimidade e Bem Estar - que se intersetam, conforme o quadro seguinte:

Quadro 1.1 - Dimensões do Estado Moderno

Dimensões	Características
Recursos – Estado Moderno e Território	Controlo do uso da força e das receitas Associado á consolidação do território em oposição à divisão feudal

Legalidade – Estado de Direito e a Soberania	Jurisdição, tribunais e todos os elementos do <i>Estado de Direito</i>
Legitimidade – Estado Nação Democrático	Aceitação da dominação política Associado ao crescimento dos estados nação democráticos do século XIX
Bem Estar – Estado Interventivo	Facilitação do crescimento económico e igualdade social Associado à responsabilidade pelo bem estar geral dos cidadãos

Fonte: Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005), *The Transformation of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press

Segundo Leibfried e Zürn (2005), o estado moderno pressupõe que exista um controlo sobre os recursos materiais mais importantes dentro do território nacional, onde estão incluídos, entre outros, o controlo do uso da força e a definição da política fiscal para arrecadação de receitas fiscais. A dimensão legal do estado moderno baseia-se no primado da lei, tendo-se desenvolvido de forma distinta nos diferentes países da OCDE, aplicando-se a tradição da *common law* nos países como o Reino Unido e os Estados Unidos, e o direito civil em países como a França e Alemanha. O estado nação democrático presume a existência de uma forma de governo apoiada numa democracia constitucional e que origina a legitimidade política. Conforme referem Leibfried e Zürn (2005) os países da OCDE desenvolveram diferentes formas de intervir de forma a facilitar o crescimento económico e a igualdade social, definindo diferentes prioridades no que concerne à sua responsabilidade pelo bem estar geral dos cidadãos. Existem diferenças entre os setores chave que foram e são fulcrais para a noção de bem estar de cada estado, sendo importante o sistema de pensões na Alemanha, o sistema nacional de saúde no Reino Unido e o sistema de educação em França.

Como refere Antunes (s.d), o Estado Moderno é caracterizado por um movimento de autonomização e institucionalização:

1. Autonomização – racionalidade diferente das funções públicas em relação às outras atividades sociais, nomeadamente as da esfera privada, traduzida numa demarcação das funções coletivas dependentes da esfera pública;
2. Institucionalismo- surgimento de uma entidade abstrata que suporta o exercício do poder mas é distinta da pessoa titular do poder. O poder do Estado é caracterizado pelo monopólio do uso da força<sup>1</sup> o qual comporta duas particularidades básicas:

<sup>1</sup> Conforme referido anteriormente a teoria de Max Weber relativa ao uso do monopólio da força por parte do Estado é um dos conceitos que serve de referência quando se fala de Estado Moderno.



- i) poder da força jurídica – o Estado expressa o poder utilizando a norma jurídica, através da emissão de normas obrigatórias impostas aos cidadãos
- ii) poder da força material – o Estado, através do Exército, protege a soberania e integridade territorial do Estado contra as ameaças externas; previne e combate as perturbações da ordem interna utilizando a polícia e pune os que transgridem as normas através da utilização dos tribunais.

### **1.1 O PAPEL E AS FUNÇÕES DO ESTADO**

Para se abordar o papel do Estado na sociedade é necessário perceber que o Estado, tal como o interesse público, varia no tempo e no espaço. Para se compreender as configurações do Estado atual é necessário ter em atenção que (i) existe uma permanente e, por vezes, sistemática experimentação institucional que origina inovações políticas na estrutura do Estado; (ii) numa sociedade democrática existem constrangimentos, delimitações e problemas de legitimidade de procedimentos, estando este último fator associado ao ciclo eleitoral mas influenciado pela existência de redes corporativas, clientelares e associações profissionais que pressionam a estrutura do Estado (Mozzicafreddo, 2010).

Lopes (2002) citado por Antunes (s.d.), refere que tem existido uma profunda transformação na estrutura e nas funções do Estado, consequência das transformações nas relações entre Economia e Estado. As funções do Estado sintetizadas por Lopes (2002) são as seguintes:

- a) Manutenção e criação de um enquadramento macroeconómico estável e previsível;
- b) Estruturação e manutenção de um enquadramento administrativo para todo o território do Estado, garantindo a segurança dos cidadãos, dos bens e das instituições e atividades;
- c) Criação e sistematização de informação relevante para os intervenientes económicos;
- d) Coordenação de estratégias económicas e sociais relevantes no espaço nacional, europeu e global;
- e) Prestador de serviços e regulador da atividade económica;
- f) Defensor e responsável da justiça no conjunto multifacetado das relações sociais;
- g) Decisor e responsável último da guerra e da paz;

Conforme refere Lopes (2002) citado por Antunes (s.d), existem quatro grandes grupos de instrumentos para o exercício das funções do Estado. No quadro seguinte o autor identifica igualmente as consequências da perversão desses instrumentos.

**Quadro 1.2- Instrumentos para o exercício das funções do Estado**

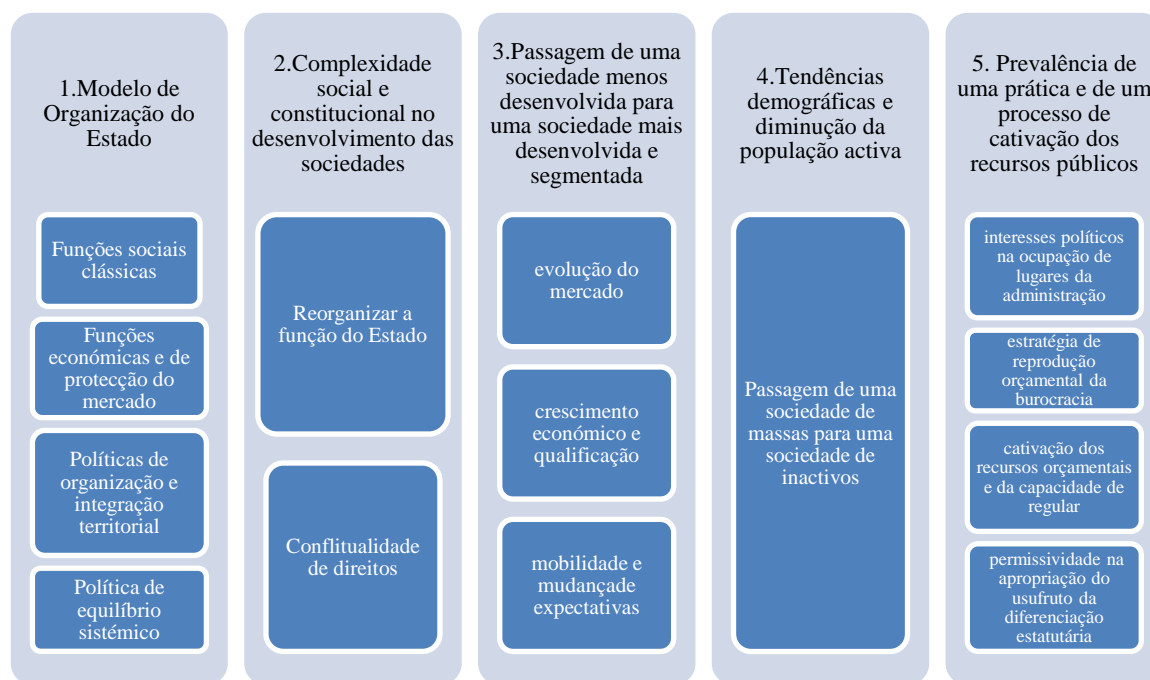
<b>Instrumentos</b>	<b>Perversões</b>
<b>Ferramentas administrativas</b> Corpo formal constituído pelas normas e regulamentos e pela capacidade coerciva da sua aplicação	Abuso de poder, incompetência, corrupção, falta de atitude de serviço
<b>Tributação</b> Forma básica de obtenção de recursos financeiros para a ação do Estado	Injustiça na distribuição dos impostos
<b>Prestação de serviços que são bens públicos primários</b> Núcleo duro, irredutível, das funções do Estado (administração, segurança pública, defesa, justiça, soberania)	“glória de mandar” e no consequente abuso com expressão na ostentação
<b>Política económica (em sentido alargado)</b> O conjunto de iniciativas que o Estado define e concretiza com o objetivo de estabilizar e desenvolver o conjunto da economia. Essas funções passam pela recolha, produção, processamento e difusão de informação, pela produção e prestação de orientação estratégica, pela regulação do funcionamento da atividade económica e pela intervenção/promoção quando há insuficiências estruturais nas capacidades dos setores económicos.	Possível manipulação das decisões em favor de interesses particulares, criando dificuldade ou vendendo facilidades, ou distorções dos fins gerais do Estado por razões ideológico-políticas daqueles que controlam temporariamente o aparelho, manipulando-o e aproveitando-se dele.

Fonte: Lopes (2002) citado por Antunes (s.d.)

Para Lopes (2002), o Estado tem ao seu dispor um conjunto de instrumentos para exercer as suas funções. As ferramentas administrativas, constituídas pelo corpo formal de que fazem parte o Código do Procedimento Administrativo e outros diplomas legais, juntamente com um sistema fiscal implementado para obter os recursos financeiros do estado são alguns dos instrumentos disponíveis para o estado exercer as suas funções. A prestação dos serviços considerados bens públicos fundamentais, nomeadamente a administração, a segurança pública, a defesa e a justiça associado a políticas económicas que têm como objetivo estabilizar e desenvolver o conjunto da economia completam os instrumentos que o estado dispõem para exercer as suas funções. Todos estes instrumentos, se forem mal utilizados, podem provocar disfunções, que passam pelo abuso de poder e corrupção através do uso indevido das ferramentas administrativas, injustiça na arrecadação e distribuição dos impostos, manipulação das decisões económicas em favor de interesses particulares em detrimento do interesse comum.

Para Mozzicafreddo (2010) existe um conjunto de razões que determinam a atual configuração do papel do estado na sociedade e que justificam o crescimento como única realidade que se manteve constante ao longo da evolução e transformação da estrutura institucional do Estado. A figura 1.1 identifica as cinco razões que justificam o atual papel do Estado e o seu crescimento.

**Figura 1.1 - Razões do Crescimento do Estado**



Fonte: Adaptado de Mozzicafreddo (2010)

O modelo de organização do estado em relação à despesa pública é uma das razões apontadas por Mozzicafreddo (2010) para o crescimento do estado. Através da análise de quatro indicadores gerais das funções desempenhadas é possível compreender este crescimento desde a transição do alheamento do estado no século XIX, à intervenção direta após a IIª Guerra Mundial e até finais do século XX e posteriormente com as formas de regulação indireta no que respeita às funções desenvolvidas no contexto das sociedades. Outra razão identificada pelo autor tem origem na análise da relação entre o Estado, o mercado e o cidadão e a complexidade do desenvolvimento das sociedades. A terceira razão apontada está relacionada com a evolução da sociedade e a passagem para uma sociedade mais segmentada. A quarta razão está relacionada com as tendências demográficas e a diminuição da população ativa, com o peso dos inativos a trazer problemas para a sustentabilidade financeira da segurança social. A quinta razão identificada está relacionada com a prevalência de uma

prática corporativa na sociedade, que consiste na cativação de recursos por parte de entidades públicas e privadas, de corporações instituídas e segmentos sociais, políticos e partidários.

Em termos cronológicos, as funções e capacidades institucionais do Estado, enquanto modelo de organização da sociedade, sofreram uma alteração significativa desde finais do século XIX. Para Fukuyama (2006) citado por Mozzicafreddo (2010), a mudança pode ser resumida nos seguintes elementos: (i) Funções mínimas – soberania: consistem em (i.1) fornecer bens públicos básicos, nomeadamente defesa, segurança, saúde pública, direito de propriedade, mobilidade, gestão macroeconómica; (i.2) promover a igualdade e a proteção social aos mais excluídos socialmente; (ii) Funções intermédias – externalidade, regulação social e de mercado: consistindo as externalidades (ii.1) na qualificação, educação, ambiente e inovação; (ii.2) a regulação social, a redução das incertezas na segurança social, na saúde e na educação; (ii.3) a regulação de mercado, da concorrência e das políticas laborais; (iii) Funções máximas – intervenção ativa: (iii.1) política industrial ativa; (iii.2) política de redistribuição da riqueza e dos recursos coletivos.

Também Majone (1997a) identifica as funções do Estado e as formas como intervém na sociedade tendo em atenção as modernas teorias políticas e económicas e identificando igualmente três tipologias: (i) a redistribuição do rendimento que abrange todas as transferências de recursos de um conjunto de entidades singulares ou coletivas, regiões ou países, para um outro grupo, bem como o fornecimento de determinados serviços, tais como educação, segurança social ou determinadas formas de assistência à saúde; (ii) o controlo macroeconómico que visa alcançar e sustentar níveis razoáveis de desenvolvimento económico e de emprego; (iii) as políticas regulatórias que têm como propósito corrigirem falhas de mercado de que são exemplo os monopólios, as externalidades negativas, as falhas de informação e a falta de fornecimento de serviços públicos. Esta tipologia de funções pode-se considerar um elemento distintivo e um campo de debate entre as diversas perceções que o Estado deve assumir na sociedade mais do que um seu elemento característico

A conjugação dos eventos históricos com os desenvolvimentos da análise económica foram os principais determinantes das atuais fronteiras do Estado. Os economistas clássicos, – por exemplo A Riqueza das Nações (1776) de Adam Smith – defendem os mercados livres com um papel minimalista mas essencial do Estado. No entendimento dos economistas clássicos, o papel do Estado seria essencialmente limitado ao fornecimento de bens públicos<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Segundo Olson (1998) um bem público é “um benefício caracterizado pela impossibilidade de discriminação entre aqueles que contribuíram para o provimento do mesmo e aqueles que não o fizeram”. Um bem é público se há não exclusividade – todos os consumidores podem consumi-lo - e não rivalidade no seu consumo – cada

essenciais, tais como defesa nacional, a lei e a ordem, definir e fazer cumprir os direitos de propriedade e execução de contratos. Mas Smith não apoia um estado minimalista em todas as áreas, tendo admitido que o Estado tem um papel importante a desempenhar na oferta de educação e "certas obras e instituições públicas", incluindo uma estrutura monetária estável (Stiglitz, 2001).

Atualmente, decorre um debate acerca do papel do Estado na economia. Essa discussão, atravessa duas grandes correntes, uma defensora do liberalismo e a outra defensora do intervencionismo. A história económica do século XX demonstrou que os países que optaram por uma direção centralizada e um poder forte do estado para resolver os problemas económicos não conseguiram atingir um crescimento sustentável. O modelo de planificação socialista, com grande poder do estado encontra-se desacreditado e o modelo mais liberal também não reúne o consenso de todos. Entre estes dois existe um largo espectro, existindo um entendimento cada vez maior que defende a participação ativa do Estado para que exista um desenvolvimento bem sucedido (Stiglitz, 2001).

No entanto, definir qual o papel do estado na economia não é fácil e tem ocupado as mentes dos economistas desde Adam Smith. O papel do Estado será influenciado pelo estado de desenvolvimento económico do país bem como com as mudanças no ambiente externo. No fundo, a questão não é se um Estado deve ter um papel na economia mas sim qual a forma de intervenção mais adequada. Os economistas estão a analisar de que forma mercados e governos podem desenvolver esforços de forma complementar e através de parcerias. Em termos de exemplo podemos analisar o setor financeiro e concluir que este tem um papel importante na alocação de recursos financeiros para garantir a eficiência do sistema económico, no entanto o Estado também tem um papel crucial na regulação deste setor de forma a manter a concorrência e estabilidade do sistema financeiro. O sistema financeiro é fundamental para o desenvolvimento económico, no entanto se não funcionar corretamente poderá ser uma fonte de instabilidade (Stiglitz, 2001).

## **1.2 ESPECIFICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública pode ser entendida como uma entidade intimamente ligada ao estado e com o modelo de estado onde se vai enquadrar, mas também um conceito e estrutura de gestão de sociedades, sendo uma instituição que se adapta e transforma acompanhando a evolução da sociedade (Mozzicafreddo, 2011). A função e a estrutura da administração

---

consumidor pode consumir o bem na sua totalidade. Um bem público não é necessariamente propriedade do estado, é público no sentido de estar inteiramente disponível para toda a gente.

pública são influenciadas pelo contexto histórico-cultural e pela herança de outras instituições. Outro elemento influenciador da administração foi a criação do espaço institucional e administrativo dos modernos estados europeus, decorrente do desaparecimento da Europa feudal da Idade Média. (Mozzicafreddo, 2011). Nesta primeira fase, a administração tem sobretudo funções centralizadoras. As principais atribuições são a recolha dos impostos, organização dos procedimentos jurídicos e administrativos e planeamento da guerra, formação de quadros próprios, organização do território, da língua comum e das normas de administração da justiça. São essencialmente procedimentos jurídicos e institucionais que pretendem consolidar o Estado moderno e a destruição dos poderes tradicionais e regionais (Mozzicafreddo, 2011). Um exemplo do movimento de reforma do funcionamento da administração, neste caso do Estado absolutista francês do século XVII está relacionado com a substituição dos notáveis nas províncias (nobreza e elites) por funcionários nomeados pelo poder central de forma a tornar mais eficaz e eficiente a recolha dos impostos (Knecht, 1999 citado por Mozzicafreddo, 2011). Numa segunda fase a administração pública transforma-se num instrumento de consolidação do Estado moderno através do incremento da função normativa, da definição de procedimentos e mecanismos de integração social, são essencialmente procedimentos da organização burocrática e democrática. Estas transformações são consequência da expansão do sistema democrático, dos direitos de cidadania e da implementação do Estado de Direito (Mozzicafreddo, 2011).

### **1.3 PROBLEMAS ATUAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Segundo Mozzicafreddo (2003), alguns dos principais problemas com que se depara a administração pública e que servem de travão à sua modernização são:

1. Decréscimo e limitação progressiva da responsabilidade profissional e da iniciativa individual justificada pela centralização hierárquica do sistema organizacional da administração;
2. Abundância de regras e procedimentos que ajudam o desenvolvimento do ritualismo e do fecho administrativo;
3. Falta de coordenação das especialidades e competências no funcionamento dos serviços públicos, provocando o aparecimento de autoridades paralelas, mais ou menos independentes, com acréscimo de custos para tornar eficaz essa coordenação;
4. Uniformização de procedimentos abstratos motivados pelo receio de subordinação aos interesses particulares, o que provoca a falta de avaliação das diferenças e a análise concreta

dos problemas específicos e heterogêneos decorrentes das necessidades dos indivíduos grupos e instituições;

5.Reduzida produtividade profissional, desmotivação no trabalho, sistema de recompensa fraco motivado pela existência de um sistema de mérito e remuneratório insuficiente;

6.Falta de responsabilização dos políticos e gestores públicos pelos seus atos e resultados que motiva a perda progressiva de legitimidade dos serviços públicos.

Em complemento da identificação dos principais problemas que enfrenta a administração pública, é também interessante referir mais alguns elementos que pretendem abordar a Administração Pública não apenas como instância burocrática associada a instrumentos processuais e normativos mas como uma instituição mais abrangente que produz e reproduz um conjunto de atitudes, comportamentos e estruturas organizativas que servem de exemplo de referência de atuação, de resistência e de alteração dos objetivos públicos da administração (Araújo, 2000 citado por Mozzicafreddo, 2001). Nesta sequência identificam-se no quadro seguinte alguns elementos que, segundo Mozzicafreddo (2001), são característicos da disfuncionalidade da administração pública.

**Quadro 1.3- Elementos de disfuncionalidade na Administração Pública**

<b>Gestão e procedimentos</b>	<b>Poder e Organização</b>
Decisão: fragmentação e sobreposição	Descoordenação dos subsistemas: limite da memória administrativa
Procedimentos: formalismo, complexidade	Centralização, dispersão de serviços e funções
Avaliação de políticas: basicamente nas normas e na legalidade	Monopolização de serviços: rigidez e limites às parcerias
Qualificação e tecnologias de informação	Insuficientes mecanismos de participação dos cidadãos
Desfasamentos: pessoal e resultados; custos e benefícios	Particularismo institucional: arranjos negociados
Recrutamento clientelar e cooptativo	Subordinação da estrutura do poder ao ciclo político
Desfasamento: iniciativa e recompensas; responsabilidade e sanção	Opacidade dos atos administrativos
Individualismo organizacional e oportunismo institucional	Descontinuidades e desigualdades na eficácia das políticas públicas

Fonte: Mozzicafreddo (2001)

A gestão e procedimentos dizem respeito a algumas das principais limitações que estão na origem das limitações ao nível da eficiência e eficácia em termos de estrutura organizativa formal e informal e ao nível da gestão de funcionários públicos e dos seus instrumentos de trabalho (Mozzicafreddo, 2001). O défice de funcionamento da administração pública e da esfera política, em Portugal, pode ser caracterizado por um conjunto de condições, que se destacam: (i) complexidade e descoordenação do circuito de decisão, motivado pelo alargamento das funções administrativas e de medidas institucionais, num contexto de especialização e de exigências técnicas (a sobreposição de responsabilidades e a fraca coordenação entre subsistemas retira a responsabilidade do decisor individual que, conjugada com o fechamento do processo decisório, não estimula a formação de doutrina e um repositório de saber relativamente às decisões e às medidas de fiscalização e controlo; noutra perspetiva, a preocupação no respeito pela legalidade das normas pode limitar a margem deixada para preocupações de natureza substantiva); (ii) as formas de organização do trabalho – caracterizadas pelas baixas qualificações ou insuficiente adequação das mesmas às funções e pela baixa produtividade, conjugada com a centralização e segmentação das responsabilidades – condicionam o acompanhamento e conhecimento detalhado dos processos e o cumprimento de prazos e normas, refletindo-se de forma negativa na responsabilização individual pelo desempenho do serviço público; (iii) as consequências negativas das práticas informais proporcionam a consolidação do fechamento e autonomização das questões relacionadas com a relação laboral e diminuição do controlo público; (iv) a dependência e o condicionamento da estrutura organizativa e do comportamento dos agentes da administração pública pela ligação ao funcionamento e práticas comportamentais da esfera política (o corporativismo e as relações clientelares condicionam a eficácia do controlo, da fiscalização e da observância das normas).

#### **1.4 GESTÃO PÚBLICA VS GESTÃO PRIVADA**

Para que qualquer tentativa de melhoria da administração pública tenha êxito é necessário conhecer o funcionamento da administração e o comportamento público do cidadão (Mozzicafreddo, 2001). Nas perspetivas teóricas de gestão e administração os valores e a lógica de funcionamento da administração pública são menosprezados e o setor público é considerado inferior ao setor privado (Mozzicafreddo, 2001). O modelo de gestão do setor público é caracterizado como sendo burocrático, ineficiente e ineficaz e a gestão privada em contraponto é mais ágil, flexível e racional (Tavares, 2007).



Existem autores que discordam desta visão exemplar de eficiência e autonomia habitualmente associadas ao setor privado. Mozzicafreddo (2001) manifesta desacordo em relação à autonomia e eficiência do setor privado, afirmando que também aqui existem lacunas organizacionais, ao nível da qualidade produtiva, em termos de rentabilidade e gestão de recursos humanos.

Conforme refere Rocha (2001), a gestão pública e privada partilham características semelhantes, embora constituam modelos de gestão distintos. Para Gomes (2007) os instrumentos de gestão são tendencialmente idênticos no setor público e privado, no entanto as opções de gestão divergem em função dos objetivos. Satisfazer as necessidades coletivas da vida em sociedade, identificadas como interesse público, é o objetivo da gestão pública (Tavares 2007)

Tendo em conta que os fins prosseguidos pelo setor público e pelo privado são completamente diferentes, Gomes (2007) afirma que o interesse público não resulta do mercado. A eficácia da gestão pública é aferida em função do grau de realização dos seus objetivos e não de acordo com critérios de rentabilidade económica. Para Mozzicafreddo (2007) a questão do interesse público não deve ser vista como um facto imutável mas sim dependente do tempo, do espaço e da circunstância. Outros autores, como é o caso de Allison citado por Rocha (2000), consideram que ao nível das dimensões críticas de gestão as diferenças entre a gestão pública e privada encontram-se primordialmente em três áreas: i) as características da envolvente (limitações legais, influências políticas); ii) relação envolvente/organização (poder, pluralismo, expectativas, concertação); iii) fatores organizacionais (objetivos complexos, relações de autoridade, performance).

Diversas características que condicionam e podem inviabilizar a aplicação de conceitos e técnicas do setor privado às organizações públicas são as características únicas da administração da *coisa pública*: i) responsabilidade perante os eleitores; ii) múltiplos e conflituantes objetivos e prioridades; iii) ausência, ou insuficiência, de organizações em competição; iv) relação oferta/rendimento; v) processos orientados para o cliente/cidadão; vi) gestão do pessoal; vii) enquadramento legal.

Conforme refere Giauque (2003), a tipologia clássica de abordagem das organizações contempla a dimensão estratégica, estrutural e cultural. Ao abordarmos as organizações públicas, e dada a sua complexidade e as suas particularidades, é necessário ter em atenção outros fatores, nomeadamente o carácter político das organizações públicas, a dimensão legal do setor público e a sua cultura particular, conforme esquematizado na figura seguinte:

**Figura 1.2- As dimensões da Gestão Pública**



Fonte: Adaptado de Giaque (2003)

Tradicionalmente as organizações são caracterizadas em três dimensões, estrutural, estratégica e estrutural, no entanto nas organizações públicas será necessário ter também em atenção a dimensão política, legal e a especificidade cultural. Conforme refere Giaque (2003), a dimensão política das organizações públicas manifesta-se nas fortes ligações com as autoridades nacionais e regionais dos países. O orçamento das entidades públicas está dependente do orçamento de estado e este tem de ser aprovado após votação no parlamento. Outra das características que as diferencia das instituições privadas é o facto de estarem condicionadas pela gestão das políticas públicas. A dimensão legal na gestão pública está associada ao facto das organizações públicas estarem dependentes das decisões políticas mas também no facto de terem de ouvir os cidadão, associações e outros grupos sociais. A especificidade cultural das Organizações Públicas está associada às características da missão do serviço público.

Outros autores, como é o caso de Mozzicafreddo (2001), referem igualmente que existem vários fatores externos à gestão da administração pública que influenciam e condicionam a sua atuação, nomeadamente o contexto político, social e cultural.

A análise da administração pública através da dimensão política que Giaque (2003) refere é justificada pela característica crucial de ligação ao poder político. Numa primeira abordagem podemos afirmar que a gestão de entidades públicas e privadas recorre a mecanismos e processos semelhantes, isto é, ambas dispõem de recursos (humanos, financeiros e materiais) que são combinados para produzir um bem ou prestar um serviço. No

caso específico das organizações públicas Giauque (2003) designa este processo de primeira função de produção. No entanto este autor defende que as entidades do setor público têm uma segunda função produtiva, uma característica única que as distingue do setor privado, designadamente a gestão da política pública. A dependência do ambiente institucional é uma das características da gestão destas entidades públicas, uma vez que estas têm responsabilidades relativamente ao setor onde se encontram e desenvolvem a sua atividade num contexto político estabelecido por instituições governamentais (Giauque, 2003).

Conforme refere Rocha (2001) as entidades públicas produzem bens e serviços acessíveis a todos os cidadãos num contexto de resposta às necessidades definidas democraticamente. A gestão das políticas públicas reduz a liberdade e autonomia do gestor público comparativamente com o gestor do setor privado, uma vez que obriga à conciliação da eficiência e eficácia (Giauque 2003)

A componente jurídica é outra dimensão crucial quando se compara o setor público e privado. A obrigatoriedade legal de satisfação das necessidades definidas num contexto democrático a todos os cidadãos é um dos apanágios da Administração Pública. Esta característica obriga à consideração de normas éticas que visam a imparcialidade e legalidade (Giauque, 2003). As entidades públicas, além da influência política têm restrições legais à sua atuação, sendo sujeitas a variados controlos (Rocha 2001). A ligação da dimensão legal e política das entidades públicas está na base da cultura própria destas entidades, que é associada à missão de Serviço Público. Os funcionários públicos partilham valores que advêm do ambiente institucional e das regras e procedimentos a que estão obrigados. Esta característica é uma das principais razões da existência de conflitos quando se fala da mudança de valores profissionais (Giauque 2003). A missão de serviço público pode servir como um estímulo, no entanto existem limitações no papel dos gestores públicos relativamente aos funcionários e ausência de mecanismos de motivação e outros incentivos (Rocha 2001). Uma das características das organizações públicas é a existência de um código ético e democrático, atuando as entidades públicas em obediência ao valores democráticos e legais relacionados com a cidadania (Giauque, 2003)

Para Gomes (2007) existem sistemas de valores e enquadramentos normativos diferentes entre o privado e o público. O setor público é dominado pelo interesse geral, entendido como interesse da sociedade e com um enquadramento jurídico próprio, enquanto no setor privado os interesses são particulares e têm como objetivo atingir os seus próprios fins e garantir a sua autonomia. Também Giauque (2003) defende que a questão dos valores e objetivos é um dos aspetos mais significativos na distinção entre a esfera pública, pertença da

comunidade e a privada que compreende tudo o que escapa à vontade coletiva.

O conceito de racionalidade é referido por Antunes (2007) para distinguir o privado do público. Sendo que nas entidades empresariais, de cariz privado, a racionalidade está no seu próprio objeto, sendo permitido gerir a sua atuação por valores privados e existindo apenas preocupação em satisfazer os seus clientes. Nas organizações do setor público existe uma racionalidade que transcende o seu fim. É exigida uma legitimação da sua atividade tendo em atenção as leis e as regras do Estado de Direito e a eficiência do processo produtivo de produtos e serviços (Giauque, 2003).

Para Tavares (2007) a gestão pública abrange toda a atividade da administração da coisa pública, independentemente do regime jurídico aplicável e a gestão privada abarca a administração do que é privado.

Pode-se afirmar que a administração é a “alma gémea” do estado e como tal está associada à evolução das funções do estado e às opções políticas e às características de cada sociedade. Tendo presente que a administração pública é poder e serviço coletivo (Mozzicafreddo, 2001) é necessário definir com o máximo rigor as disfuncionalidades existentes para se poder traçar um caminho que permita terminar ou diminuir de forma relevante os aspetos menos positivos da administração.

## **1.5 PRINCIPAIS PERSPETIVAS TEÓRICAS DA EVOLUÇÃO DA GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A evolução dos modelos de gestão pública acompanha o evoluir das sociedades e das relações de poder. A cada modelo de Estado está associado um modelo de administração pública, sendo este último uma tentativa de refletir os valores e preferências que o primeiro define (Rocha, 2001). O modelo burocrático tradicional surge em finais do século XIX, princípios do século XX numa época em que a manutenção da ordem e da segurança interna e externa, em estrita obediência ao disposto na lei, eram as principais funções do Estado. O modelo está, portanto, associado ao desenvolvimento do estado liberal onde o estado reduz ao mínimo o seu papel na vida económica e social. O modelo do *New Public Management*, conforme refere Denhardt (2003), vai buscar as suas raízes às crises fiscais dos anos setenta e oitenta e tem sobretudo uma perspetiva económica para lidar com os problemas da governação. O objetivo era ter um governo que trabalhasse melhor e custasse menos. O *New Public Service* surge como uma evolução do *New Public Management* e ao fatores económicos e de mercado vai associar os fatores democráticos e sociais (Denhardt, 2003).

De seguida serão abordados com mais algum detalhe as várias teorias dos modelos de gestão pública que foram identificadas.

### 1.5.1 ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL WEBERIANA: O MODELO POLÍTICO-LEGAL

O início da administração pública moderna é atribuído por muitos autores a um artigo publicado em 1887 pelo americano Woodrow Wilson<sup>3</sup> (1856-1924) intitulado *The Study of Administration*, onde este defende que deve existir uma dicotomia entre Administração e Política (Rocha, 2000). Para se perceber melhor este estudo de Wilson é necessário contextualizar a administração americana de finais do século XIX. A nomeação dos dirigentes da primeira administração americana foi feita através da definição de critérios de mérito e integridade aquando da escolha de membros da alta sociedade<sup>4</sup>, não sendo preponderante a competência técnica mas sim o prestígio dos nomeados (Rosenbloom, citado por Ferraz 2008). Com o evoluir do tempo a escolha dos dirigentes passou a ser feita com base em critérios de confiança/ lealdade política, o que originava uma nomeação feita de entre os elementos do partido e os que apoiaram o partido eleito. A teoria de Wilson (1887) veio defender que a separação entre política e administração seria a única forma de afastar o domínio do *Spoils System*<sup>5</sup>, que estava na base da corrupção e discricionariedade (Rocha, 2000). Segundo Wilson, aos políticos cabia definir as políticas públicas e aos administradores a sua implementação, seguindo princípios de boa gestão. Os seguidores da teoria de Wilson, como Goodnow, White e Waldo são os impulsionadores da teoria administrativa que defende, entre outras ideias, a profissionalização e neutralidade dos funcionários públicos. É também no final do século XIX que aparecem as principais teorias da administração científica, baseadas nas obras de Frederick Taylor (1856-1915) e Henry Fayol (1841-1925) e os estudos de Max Weber (1864-1920) para identificar as características da burocracia organizacional.

Quadro 1.4 - Contributos de Frederick Taylor e Max Weber

Frederick Taylor	Max Weber
<ul style="list-style-type: none"><li>• Ênfase na eficiência</li><li>• Divisão das tarefas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regras definidoras dos procedimentos</li><li>• Autoridade centralizada</li></ul>

<sup>3</sup> Thomas Woodrow Wilson foi o 28º presidente dos EUA, entre 1913 e 1921, sendo igualmente um estudioso da ciência política e da administração pública.

<sup>4</sup> O período 1789-1829 ficou conhecido com a administração dos *gentlemen*, em homenagem aos atributos de cavalheiros da alta sociedade dos dirigentes nomeados.

<sup>5</sup> “Spoils System” pode ser traduzido como “sistema de despojos”, semelhante ao termo “jobs for the boys” usado em Portugal.

- |  |   |
|--|---|
| • Simplificação das tarefas                          | • Hierarquia  |
| • Especialização dos trabalhadores                   | • Cadeia de comando                                 |
| • Salários ligados à produtividade                   | • Funcionários de carreira selecionados pelo mérito |
| • O dinheiro como principal recompensa pelo trabalho | • Utentes tratados sem favoritismo                  |
|  | • Especialização no trabalho                        |

Fonte: Antunes (s.d) Texto de Apoio Gestão Pública

Conforme refere Antunes (s.d), as raízes das mais recentes soluções para os problemas das organizações públicas têm origem nas decisões tomadas nos finais do século XIX e princípios do século XX para resolver os problemas da indústria nomeadamente nos princípios da administração científica do trabalho. Os estudos de Frederick Taylor e mais tarde Max Weber estão na origem do paradigma burocrático que suporta a nova gestão pública.

Os estudos de Max Weber sobre a burocracia organizacional e os estudos sobre administração pública de Wilson (1887) são considerados os fundamentos teóricos da administração legal burocrática (Rocha, 2000). Este paradigma de administração tradicional baseia-se na separação entre política e administração e nas ideias do estudo de comportamentos individuais e de técnicas de trabalho, numa lógica de processos “mecanicistas”, divisão de tarefas, especialização gestão científica, cadeia de comando, entre outros fatores enumerados no quadro 1 e tem como pressuposto que os atores envolvidos no processo de trabalho têm um modelo ótimo de fazer funcionar a organização. A era da administração científica de Taylor e Fayol, bem como da teoria da burocracia de Weber, que foi a base da administração pública burocrática, teve início nos finais do século XIX e entra em crise com o aumento das funções do estado com o *New Deal* (Rocha, 2000).

Este modelo teórico administrativo corresponde ao estado liberal, avesso à intervenção na vida económica e social. O poder político está encarregue da definição do interesse público e a administração atua como instrumento do poder político executando as atividades necessárias para que os objetivos políticos sejam atingidos, dentro das regras e princípios definidos nas leis. Esta subordinação ao poder político faz-se com base num modelo hierárquico de burocracia composta por funcionários públicos neutrais apolíticos e preocupados com o interesse geral (Rocha, 2000).

Para Weber este é o modelo ideal de burocracia porque seria a melhor maneira de eliminar os problemas administrativos que então existiam (Pitschas, 2003). Segundo Rocha (2000), Weber considera as organizações burocráticas tecnicamente superiores uma vez que

têm características de precisão, velocidade, conhecimento, unidade, subordinação escrita e redução de custos materiais e humanos.

**Quadro 1.5 - Vantagens e Desvantagens do Modelo Burocrático**

<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhores resultados pela utilização de unidades de comando e centralização do processo de tomada de decisão.</li> <li>• Melhor coordenação das atividades administrativas.</li> <li>• Procedimentos administrativos e estruturas burocráticas internas da organização que asseguram uniformidade e controlo legal.</li> <li>• Relacionamento impessoal como garante da imparcialidade, equidade e legalidade no tratamento ao cidadão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitações da iniciativa pessoal dos funcionários públicos.</li> <li>• Não participação do cidadão nas decisões, uma vez que a administração só agia em prol do bem público</li> <li>• Centralização do poder de decisão e desresponsabilização dos níveis hierárquicos inferiores.</li> <li>• Utilização desnecessária de procedimentos administrativos fundamentados pela burocracia e pela norma.</li> <li>• Custos elevados de coordenação</li> <li>• Relacionamento impessoal e burocrático com o cidadão, desrespeitando os direitos e necessidades específicas do mesmo.</li> </ul>

Fonte: adaptado de Pitschas (2007)

Para Pitschas (2007), o modelo burocrático está associado a melhores resultados ao nível da utilização dos centros de decisão e a uma centralização de todo o procedimento de tomada de decisão, provocando uma melhor coordenação das atividades administrativas. Para o autor a uniformidade e o controlo legal provocado pelos procedimentos administrativos e pelas estruturas burocráticas juntamente com uma imparcialidade, equidade e legalidade no tratamento ao cidadão são igualmente elementos positivos do modelo burocrático. As principais desvantagens apontadas por Pitschas estão relacionadas com os entraves às iniciativas pessoais dos funcionários públicos, a falta de participação do cidadão a desresponsabilização dos níveis hierárquicos inferiores, o excesso de procedimentos burocráticos provocados pelas normas, os custos elevados de coordenação e um relacionamento impessoal com o cidadão,

A evolução económica e industrial da sociedade e o aumento das medidas sociais – Welfare State – originam novas funções para o estado. Esta nova realidade faz com que o estado deixe de estar limitado às suas funções tradicionais de manutenção da legalidade e da ordem e passe a ter um papel de dinamizador da economia e distribuidor dos recursos

coletivos (Pitschas, 2007). As funções sociais que o estado assumiu após o New Deal fizeram com que o modelo tradicional de Administração fosse fortemente criticado, levando à desconsideração das organizações burocráticas. Há no entanto que relevar a importância que os princípios burocráticos clássicos tiveram na configuração da administração, designadamente os valores de neutralidade, legalidade, equidade, competência profissional e justiça social, o que representou um avanço contra a discricionariedade existente até então (Antunes, 2007).

Neste seguimento, Pitschas (2007) menciona que o modelo burocrático na administração pública é um elemento indispensável nas sociedades modernas e fundamental para a manutenção da cidadania democrática das sociedades atuais. Será igualmente relevante mencionar que a identificação das vantagens e desvantagens do modelo burocrático tem de ter em conta a especificidade das funções públicas e administrativas e perceber que este modelo teve a sua origem quando o Estado tinha apenas as funções de manutenção da lei e ordem e da defesa da paz e da segurança internas e externas da sociedade (Pitschas, 2007).

### **1.5.2 MODELO GESTIONÁRIO: O MODELO DO *NEW PUBLIC MANAGEMENT***

Conforme foi referido anteriormente, o aumento das funções do Estado provoca um desajustamento do modelo burocrático Weberiano ao novo papel que a administração pública tem na sociedade. A crise fiscal das décadas de setenta e oitenta e a dimensão do *Welfare State* resultam em restrições orçamentais que foram fundamentais nas reformas (Araújo, 2000). As funções tradicionais da administração são ineficazes para contrariar as pressões provocadas pela crise e transformam a administração pública numa estrutura pesada, problemática e ineficiente (Denhardt, 2003).

De uma forma sintética Mozzicafreddo (2001) identifica as razões que provocam a necessidade de mudar : (i) o peso dos gastos sociais do Welfare State e o consequente aumento das despesas dos agentes públicos; (ii) a complexidade do funcionamento da máquina administrativa e aumento das iniciativas de regulação e de normalização das atividades; (iii) alteração das expectativas e aumento das necessidades e exigências dos cidadãos; (iv) novas tendências de transformação da estrutura do estado, menos centralizada e equitativa, e com uma forma de governação mais flexível e transparente.

Os constrangimentos decorrentes desta situação contribuem para a necessidade de reforma e a criação de novos modelos e paradigmas de administração (Rocha 2001). Esta reforma, segundo Araújo (2000), consiste na utilização da autoridade com o objetivo de mudar metas, estruturas e procedimentos administrativos, tendo em vista a sua melhoria e desenvolvimento, substituindo a lógica da legalidade pela lógica gestionária.



Conforme refere Denhardt (2000), o *New Public Management* refere-se a um conjunto de ideias e práticas que procuram essencialmente utilizar abordagens do setor privado e uma lógica de mercado no setor público. Hood (1996) caracteriza de forma sintética o “New Public Mangement”, conforme o quadro seguinte:

**Quadro 1.6 - Descrição das características do *New Public Management***

Nº	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da gestão nas organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração e não difusão do poder.
2	Standards explícitos e medidas de performance.	Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objetivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objetivos
3	Ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
4	Viragem no sentido de desagregação das unidades do setor público.	Divisão do setor público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do setor público
5	Introduzir competição no setor público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6	Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privadas.	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de gerir instrumentos de gestão empresarial do setor público.
7	Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do setor público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996)

Hood (1996) contextualiza o NPM em sete dimensões nomeadamente a profissionalização da gestão nas organizações públicas, definição de standards explícitos e medidas de performance, o ênfase no controlo de outputs, a viragem no sentido de desagregação das unidades do setor público, a introdução de competição no setor público, a insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privadas e insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos. As dimensões definidas por Hood (1996) estão relacionadas com a distinção entre o setor público e privado e até que ponto o setor público deve ser distinto do setor privado na sua organização e nos seus métodos de accountability e até que ponto os critérios de gestão profissional devem ser enquadrados em normas e regras explícitas.

### **1.5.3 GOVERNAÇÃO EM REDE: O MODELO DO *NEW PUBLIC SERVICE***

Com a evolução do papel do governo na sociedade, também os modelos teóricos de gestão vão sofrendo alterações. Com o *New Public Management* (NPM) foi dada primazia ao mercado e aos fatores económicos, dando-se importância a fatores como a concorrência, o espírito empresarial e o auto-interesse. No entanto esta abordagem deixa de fora os critérios sociais e democráticos e questões relacionadas com a participação dos cidadãos e da cidadania na definição do papel do governo da sociedade. Ignora questões como a participação, a deliberação, a responsabilidade, a justiça e equidade (Denhardt, 2003). Segundo Bovaird e Löffler (2003) depois de uma década de domínio do NPM, em meados dos anos oitenta até meados dos anos noventa, começa a gerar-se uma insatisfação com as suas limitações, motivada pelos seguintes fatores:

- os problemas mais complexos não tinham soluções adequadas parte das organizações públicas, mesmo aquelas entidades que eram consideradas económicas, eficazes e eficientes;
- as parcerias com o setor privado eram vistas como mais importantes do que relações baseadas em procedimentos de contratação antagónicos;
- o papel dos cidadãos, como tinha sido concebido no NPM, torna-se mais diminuto, sendo ignorado ou desprezado;
- em grande parte dos países, os maiores escândalos em relação ao trabalho do governo não estava relacionado com o fraco desempenho mas sim nas falhas da governação, sendo um exemplo a falta de informação aos cidadão e outros intervenientes dos motivos da tomada de decisões e a honestidade dos políticos e do seu staff;
- a sustentabilidade da economia necessitava de um alinhamento de estratégias e de políticas entre as agências e o setor onde se encontravam, sendo necessário ver a organização como um todo;

Também Denhardt (2000) aborda um conjunto de disfunções que vários autores identificam no modelo de *New Public Management*:

**Quadro 1.7 - Identificação de algumas disfunções do *New Public Management***

<b>Disfunções no <i>New Public Management</i></b>	<b>Autor</b>
Tensões entre descentralização promovida pelo modelo do mercado e a necessidade de coordenação no setor público	Peters e Savoie (1996)
Funções implícitas e as relações dos poderes executivos e legislativos	Carrol e Lynn (1996)
Implicações dos movimentos de privatização nos valores democráticos e no interesse público	McCabe and Vinzant (1999)
Empreendedorismo público e novo managerialismo ameaçam os valores democráticos e constitucionais como a justiça, representatividade e participação	Vários

Fonte: Denhardt (2000)

Como refere Denhardt (2000), citando alguns autores, a utilização do modelo de mercado na gestão da administração pública e a necessidade de coordenar o setor público entram em conflito, provocando situações de tensão. Poderá igualmente existir um conflito entre as funções implícitas e as relações dos poderes executivos e legislativos. No que diz respeito às privatizações defendidas pelo NPM, poderão estar em causa o interesse público e os valores democráticos, uma vez que podem não ser acautelados os direitos de todos os cidadãos. Também a nova gestão pública pode não ter em atenção a representatividade, a justiça e a participação.

É neste contexto que surge a necessidade de acrescentar a dimensão democrática e social no governo da sociedade. Com esta alteração é permitido aos cidadãos e grupos de interesses participar mais ativamente na Governação, estabelecendo redes que negoceiam as políticas a implementar em função do interesse comum (Denhardt, 2003). Surge um novo tipo de administração com ênfase na teoria da cidadania democrática, transformando o modelo gestor e tornando a administração recetiva à cidadania e ao serviço dos cidadãos (Bilhim, 2000). Este novo padrão de abordagem das teorias e práticas da administração, definido por Denhardt (2003), como terceira abordagem ou uma nova forma de *governança* está associado à reflexão sobre os novos modelos de gestão mais eficazes e eficientes da gestão da sociedade global. A governança pretende ser o resultado de um tipo de governação que através da construção de consensos necessários para lidar com sistemas complexos (Garcia, 2009 citada

por Gomes,2010) permita o funcionamento do mercado e permita que os cidadãos tenham uma participação ativa nas tomadas de decisão.

Como defende Farrel (2000), a existência de um meio eficaz de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão nos serviços públicos será um dos maiores desafios para os gestores públicos. Enquanto a administração não proporcionar a oportunidade para a participação dos cidadãos eles não estão ativamente envolvidos.

Denhardt (citado por Mozzicafreddo 2007) afirma que os governos não devem ser geridos como empresas, devem ser geridos como uma democracia. É com base nesta ideia que Denhardt (2000) identifica os princípios do *New Public Service* (NPS):

1. *Servir em vez de orientar*: um papel cada vez mais importante para o funcionário público é o de ajudar os cidadãos a articular e encontrar os interesses partilhados em vez de tentar;
2. *O interesse público é o objetivo não uma consequência*: os administradores públicos têm de contribuir para construir um sentimento coletivo de interesse público. O objetivo não é arranjar soluções rápidas motivadas por escolhas individuais. Pelo contrário devem-se criar interesses comuns e responsabilidades partilhadas;
3. *Pensar estrategicamente e agir democraticamente*: as políticas e os programas de atendimento das necessidades públicas podem ser mais eficazes e responsáveis se forem obtidos com um acordo coletivo e através de um processo colaborativo;
4. *Servir cidadãos e não clientes*: o interesse público resulta de um diálogo sobre valores partilhados em vez da agregação dos interesses individuais. Sendo assim os funcionários públicos não devem apenas responder aos pedidos dos “clientes” mas devem procurar construir relações de colaboração e confiança entre e com os cidadãos;
5. *Responsabilidade não é uma tarefa simples*: os funcionários públicos não devem olhar apenas para o mercado; devem igualmente ter em atenção a lei ordinária e a constituição, os valores da comunidade, as normas políticas, os padrões profissionais e os interesses dos cidadãos;
6. *Valorizar as pessoas, não apenas a produtividade*: os organismos públicos e as redes onde estão inseridos têm mais probabilidades de sucesso no futuro se trabalharem através de processos de colaboração e liderança partilhada baseada no respeito por todas as pessoas;
7. *Valorizar a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo*: o interesse público é mais bem conseguido por funcionários públicos e cidadãos comprometidos em contribuir de forma significativa para a sociedade do que gestores públicos agindo como se o dinheiro público lhes pertencesse.

Para Denhardt (2000), o *New Public Service* é o modelo teórico que mais se identifica com os valores básicos da democracia e a sua grelha ideológica permite abarcar outras técnicas e valores como é o caso das melhores técnicas da administração pública tradicional e do *New Public Management*.

#### 1.5.4 CONCLUSÃO

Em jeito de conclusão, apresenta-se o quadro 8 que, segundo Denhardt (2000), resume as principais características de cada uma das perspetivas teóricas da gestão na administração pública. Será necessário referir que se trata de uma grelha teórica, no entanto não deixa de ser relevante para se poder compreender as características comparativas de cada um dos modelos teóricos de gestão pública.

**Quadro 1.8 - Comparação de Perspetivas: Administração Pública Tradicional, *New Public Management*, *New Public Service***

	<b>Organização Profissional Weberiana</b>	<b><i>New Public Management</i></b>	<b><i>New Public Service</i></b>
<b>Principais fundamentos teóricos e epistemológicos</b>	Teoria Política, comentário social e político ampliado pela ciência social embrionária	Teoria Económica, diálogo mais sofisticado baseado na ciência social positivista	Teoria Democrática, abordagens diversificadas para o conhecimento, incluindo a positiva, interpretativa, crítica e pós moderna
<b>Racionalidade dominante e modelos associados ao comportamento humano</b>	Racionalidade sintética, “homem administrativo”	Racionalidade técnica e económica, “homem económico”, ou o tomador de decisões de interesse próprio	Racionalidade estratégica, vários testes de racionalidade (políticos, económicos e organizacionais)
<b>Conceção do interesse público</b>	Definido politicamente e expresso na Lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resulta do diálogo sobre os valores partilhados
<b>A quem são os funcionários públicos sensíveis?</b>	Contribuintes e constituintes	Clientes	Cidadãos
<b>Papel do Governo</b>	“Remar” (desenhar e implementar as políticas, focando-se num único objetivo definido politicamente)	Dirigir (agir como catalisador para desencadear as forças mercado)	Servir (negociar e intermediar os interesses entre cidadão e grupos da comunidade)
<b>Mecanismos para atingir os objetivos das políticas</b>	Programas de gestão através organismos existentes	Criação de mecanismos e estruturas de incentivos para atingir os objetivos das políticas através de organismos privados e não	Formação de coligações de organizações públicas, privadas e não lucrativas para atender às necessidades

		lucrativos	mutuamente acordadas
<b>Abordagem à responsabilização</b>	Hierárquica – os administradores são responsáveis perante os líderes democraticamente eleitos.	Impulsionada pelo mercado – o acumular de interesses próprios irá originar resultados desejados por grandes grupos de cidadãos (ou clientes)	Multifacetada – os funcionários públicos devem atender à legislação, aos valores da comunidade, às normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos
<b>Margem de manobra administrativa</b>	Reduzida margem de manobra permitida os funcionários administrativos	Grande amplitude para poder atender aos objetivos empresariais	Margem de manobra necessária mas limitada e responsável
<b>Estrutura Organizacional assumida</b>	Organizações burocráticas definidas por uma autoridade “cima para baixo” dentro das organizações e controlo ou regulação dos clientes	Organizações públicas descentralizadas onde o controlo primário permanece na agência	Estruturas colaborativas com a liderança partilhada internamente e externamente
<b>Base motivacional dos funcionários públicos</b>	Remuneração e benefícios, benefícios sociais dos funcionários públicos	Espírito empreendedor, desejo ideológico de reduzir o tamanho do governo	Serviço Público, desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Denhardt (2000)

Em suma podemos afirmar que a Organização Profissional Weberiana baseia-se nos aspetos legais (primado da lei) e na centralização. O *New Public Management* encara o utente numa ótica de cliente empresarial, apoiando-se nas organizações públicas descentralizadas e na procura de eficiência e eficácia. O *New Public Service* desenvolve-se no âmbito de estruturas colaborativas onde a liderança é partilhada internamente e externamente e define o utente como cidadão. Pode ser afirmado que a administração pública tem evoluído de um sistema mais rígido para um sistema mais aberto onde se procura que o cidadão tenha um papel mais ativo na definição do interesse público e das políticas públicas.

## 1.6 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

A sociedade de informação e conhecimento tem o seu suporte nas tecnologias de informação e comunicação (TIC) que pressupõem a utilização de meios eletrónicos para a aquisição, o armazenamento e a distribuição da informação (APDSI, 2009:9). O conceito de sociedade de informação (Touraine, 1971; Bell, 1973) está associado aos estudos sobre as influências dos avanços tecnológicos nas relações de poder que consideram a informação como nevrálgica na sociedade contemporânea. Esta ideia é utilizada para caracterizar uma sociedade e uma economia que utiliza todo o potencial das tecnologias de informação e comunicação para lidar

com a informação e que considera esta última como elemento fundamental da atividade humana (Castells, 2001 citado por APDSI, 2009:9).

Outro conceito de sociedade da informação e conhecimento (Gouveia e Caio, 2004 citado por APDSI, 2009:9) afirma que se trata de uma sociedade que utiliza principalmente as tecnologias de informação e comunicação para trocar informação digital e que sustenta a interação entre indivíduos e entre estes e outras entidades, utilizando práticas e procedimentos em constante evolução, sendo o digital e a mudanças os itens nevrálgicos dessa transformação. Nesta sequência, podemos identificar algumas características para a Sociedade de Informação (Gouveia, 2006 citado por APDSI, 2009:9): i) uso da informação como recurso estratégico; ii) uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação; iii) interação sobretudo digital entre indivíduos e instituições; iv) recorrer a formas diversas de “fazer as (mesmas e novas) coisas”, baseadas no digital.

## **1.7 O CONTEXTO ATUAL DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO**

A passagem do analógico para o digital, caracterizado pela codificação de dados e informação através dos meios eletrônicos, permite um tratamento, comunicação e armazenagem da informação que possibilita um potencial de representação e de unificação que é cada vez mais importante na atividade humana (APDSI, 2009:5).

O recurso ao digital abrange escolas, empresas e estados. O e-learning, e-business e e-government são os exemplos dessa abrangência e constituem oportunidades de mudança e de reflexão sobre o uso das tecnologias e sistemas de informação. A conjugação de tecnologia, organização e recursos humanos permite repensar o uso de recursos disponíveis para criar novos produtos e serviços, inovar e acrescentar valor acrescentado na qualidade ou na produtividade (APDSI, 2009:6).

As formas tradicionais de lidar com a informação e o trabalho estão desadequadas para o digital e não conseguem obter grandes ganhos com a sua utilização. Existe necessidade de mudança e as TIC tornam possível uma economia de custos que é vantajosa para a eficácia, a eficiência e a competitividade. Tendo presente a atual conjuntura de restrição orçamental as reformas, terão maior sucesso através da inovação nas práticas e através do uso inteligente do digital, do uso dos meios tecnológicos disponíveis, das redes e da aposta em pessoas com competências acrescidas. Esta dinâmica conjugada com uma correta gestão da informação e a organização de uma sociedade em rede permite pensar no desenvolvimento de uma economia do conhecimento apoiada em modelos de governação e que permitam uma utilização eficiente dos recursos e tornem o governo mais eficaz (APDSI, 2009:8).

## 1.8 IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E DE COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Okot-Uma (2001) existe um novo paradigma associado com a administração pública que:

- realça o papel dos administradores públicos na criação e desenvolvimento de serviços de qualidade;
- defende uma maior autonomia de gestão;
- Identifica a necessidade de afetar aos gestores os recursos humanos e tecnológicos para aumentar a performance dos serviços;

No atual contexto da sociedade da informação e do conhecimento as atividades do governo e da administração pública são influenciadas pelas tecnologias de informação e comunicação, modificando todos os relacionamentos de informação entre políticos, funcionários públicos e cidadãos (APDSI, 2009:41). O impacto desta transformação pode ser analisado através de uma sistematização das funções realizadas na condução de políticas de estado (produção e desenvolvimento; implementação; avaliação e revisão) e a sua relação com as tecnologias e o digital (Snellen e Donk, 2002 citado por APDSI, 2009:41):

Quadro 1.9- Impacto das TIC de acordo com as funções realizadas na condução de políticas públicas		
Pré-implementação	Implementação	Pós implementação
<b>Produção interativa de políticas</b>	Verificação no local	Reclamações administrativas
<b>Produção Proactiva de Políticas</b>	Tomada de decisão automática	Processos cíveis
<b>Coprodução de políticas</b>	Teleserviço	Comparabilidade
	Balcão único	Liberdade de informação

Fonte: Snellen e Donk, 2002

Tendo em atenção as especificidades dos serviços públicos é de realçar que a implementação de tecnologias de informação e comunicação é bastante proveitosa e potenciadora de eficiência, uma vez que o relacionamento dos cidadãos com o Estado e os serviços públicos são essencialmente de natureza informacional. Atualmente a administração pública, no geral, produz serviços e não produtos cujo valor resulta da incorporação de informação e



conhecimento. Neste contexto as questões de informação e comunicação são centrais (Carapeto e Fonseca, 2005: 309).

Em termos práticos a prestação de serviço público consiste em troca de informações entre o fornecedor e o consumidor. Isto significa que, para responder ao solicitado, a Administração Pública utiliza a informação de forma intensiva, recolhendo, processando, produzindo, armazenando, distribuindo e difundindo essa mesma informação (Zuurmond, 1998). Neste encadeamento, a introdução de tecnologias de informação e comunicação vieram provocar profundas alterações no funcionamento interno dos serviços e no seu relacionamento com a sua envolvente (Snellen, 2002; Pereira, 2005)

Para se poder enquadrar a tecnologia na governação é necessário definir orientações que sirvam de suporte para uma integração correta da informação no processo de governação eletrónica (APDSI, 2009:42). Neste contexto são apresentadas três conceptualizações para a governação eletrónica (Finger e Pécoud, 2003 citado por APDSI, 2009:42):

**Quadro 1.10 - Conceptualizações para a governação eletrónica**

	<b>Satisfação do cliente</b>	<b>Processos e interações</b>	<b>Ferramentas</b>
<b>Níveis de políticas</b>	Nacional e por vezes local	Nacional e local	Nacional e por vezes local
<b>Atores</b>	Consumidores, administração	Público e privado	Estado
<b>Funções de políticas</b>	Operações, prestação de serviços	Operações e produção de políticas	Em geral, prestação de serviços
<b>Uso de TICs</b>	Substituição e comunicação	Interação	Baseado na tecnologia

Fonte: Finger e Pécoud, 2003

O objetivo de aproveitar da melhor forma o digital e de uma oportunidade de mudança que poderá ser de paradigma será possível através da orientação da Administração Pública para o cidadão (satisfação do cliente), para a rede (processos e interações) ou tecnologia (ferramentas) (APDSI, 2009:42).

## **1.9 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A reforma da administração pública não é apenas uma questão de mentalidade mas dos processos. Os processos, procedimentos e mecanismos que a administração pública desenvolve para simplificar a vida dos cidadãos influenciam as mentalidades e os comportamentos. Esses procedimentos e formas organizacionais podem provocar uma gestão

mais responsável do serviço público e acima de tudo dos comportamentos dos seus funcionários, técnicos e pessoal dirigente. Existe uma articulação entre processos e mudanças de comportamentos, tanto a nível da administração como entre os cidadãos e o tecido empresarial (Mozzicafreddo, 2011).

Para efetuar a reforma da administração é necessário que por parte dos funcionários não exista desconfiança, resistência e alheamento. São várias as razões que justificam este raciocínio, nomeadamente (i) sem o interesse (funcional ou estatutário), sem o apoio e sem a aderência dos funcionários rapidamente aparecem os obstáculos e a resistência às reformas; (ii) os funcionários conhecem os problemas e o funcionamento da organização e como tal podem ter soluções válidas para corrigir as disfuncionalidades da administração; (iii) a utilização do seu conhecimento é um fator motivador e de adesão, sendo igualmente mais produtivo. As estratégias que permitem a integração dos conhecimentos técnicos e práticos dos funcionários, nas soluções de simplificação dos procedimentos, as ações que ampliam a margem de influência e a reestruturação que origina identificação e agrado no trabalho dos funcionários na generalidade têm mais facilidade de serem realizadas e de terem continuidade (Mozzicafreddo, 2011).

A abordagem da modernização na administração pública deve ser efetuada no contexto da prática da gestão política, isto é, não apenas como uma política de diminuição dos encargos imediatos (sem que este fator seja negligenciado), nem como uma reestruturação que dissimule a sua função e princípios de serviço público, mas acima de tudo uma reforma onde os próprios agentes estejam envolvidos e consigam obter, em termos genéricos, benefícios da mesma. Em termos conjunturais será possível reduzir os encargos, ou através do congelamento dos vencimentos ou dos benefícios ou também no financiamento das entidades públicas e das instituições autónomas. Não obstante, a estratégia de economizar encontra as suas fronteiras, tanto na disparidade das reduções, como na dilatação no tempo. A gestão racional da administração pública é uma característica necessária, isto porque o seu funcionamento é financiado pelo contributo dos cidadãos e empresas através da política fiscal e como tal a utilização dos recursos coletivos exige o máximo de igualdade nos gastos (Mozzicafreddo, 2011).

O procedimento da reforma da administração pública – central e local- implica novos procedimentos organizacionais, suportados em qualificações direcionadas para diversos modelos de organização, novas formas de trabalhar inseridas na gestão da informação, estatutos remuneratórios e funcionais suportados na qualidade do trabalho e na disparidade do desempenho profissional e acarreta uma estratégia de direção assente

no exemplo e na responsabilidade funcional e democrática, onde a utilização imparcial e produtiva dos recursos coletivos é fundamental (Mozzicafreddo, 2011).

No relacionamento entre administração pública e os cidadãos, a reforma da administração pública deve ter por objetivo reforçar a democracia e reforçar os procedimentos que simplifiquem a vida aos cidadãos e às empresas sem nunca esquecer a especificidade do serviço público, isto é, o caráter legal das decisões, o tratamento imparcial e neutro dos regulamentos e as características de uma entidade profissional- com divulgação de confiança, de respeito pelos cidadão e pelos prazos dos atos administrativos (Mozzicafreddo, 2011).

## **1.10 CONCLUSÕES**

Este projeto tem como objetivo ser mais uma ferramenta para o processo de modernização da administração pública, neste caso através da elaboração de um Manual para implementar projetos-piloto de Teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira.

Com este trabalho pretende-se abordar com maior ênfase as novas possibilidades de trabalhar que a utilização das tecnologias de informação e de comunicação permitem. Pretende-se abordar as boas práticas das administrações públicas de outros países, nomeadamente Espanha, Reino Unido e Estados Unidos, ao nível da utilização das tecnologias disponíveis de uma forma mais inteligente e perceber de que forma podem ser aplicadas positivamente no contexto de trabalho da administração pública portuguesa, mais especificamente na Inspeção Tributária e Aduaneira.

Ao juntar a temática da gestão dos recursos humanos com a utilização das tecnologias pretende-se criar novas possibilidades de trabalho que permitam atingir os objetivos definidos para a Inspeção Tributária e Aduaneira enquanto organismo público inserido no sector público administrativo e de igual forma possibilitar novas formas de trabalho aos seus funcionários.



## **CAPÍTULO 2.-MANUAL PARA IMPLEMENTAR PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

### **2.1 GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Conforme defende Carapeto (2005:213) a reforma do Estado e da Administração Pública tem como tema central e estratégico a gestão dos recursos humanos. A forma como está organizada a função pública é consequência da escolha política e foi sofrendo alterações ao longo do tempo, sendo mais visíveis desde os anos oitenta do século passado. Existiu uma aproximação da gestão da função pública às práticas do setor privado. A evolução do mercado de trabalho é caracterizada essencialmente por três grandes tendências:

- Utilização de práticas de gestão *New Public Management*, democratização do estado e práticas de boa governação;
- Massificação das novas tecnologias da informação e das comunicações;
- Chegada de uma economia do conhecimento; (Carapeto, 2005:213)

Esta evolução tornou mais evidentes as disfunções provocadas pela gestão das pessoas através de uma forma administrativa. Este tipo de gestão baseia-se essencialmente na aplicação de normas legais e regulamentos internos e não tem em conta importantes aspetos da gestão e desenvolvimento das pessoas como a valorização profissional, o reconhecimento, a responsabilização e a motivação (Carapeto, 2005:214).

A mudança na administração pública tem como objetivo melhorar o desempenho da organização, reduzir custos, melhorar a qualidade dos serviços prestados, aumentar a produtividade e inovar nos serviços e na forma de os prestar aos cidadãos. Para que esta mudança seja possível é necessário colocar a gestão das pessoas no cerne dos recursos estratégicos mais importantes de qualquer organização, uma vez que a criatividade, inovação e potencial intelectual são características diferenciadoras dos outros recursos da organização (Carapeto, 2005:214). Conforme afirma Gore (citado por Carapeto, 2005:265) a contribuição dos funcionários é fundamental para atingir os objetivos das entidades públicas e para prestar um serviço de qualidade aos cidadãos, sendo necessário criar um ambiente de trabalho satisfatório para manter e conservar os melhores funcionários.

O objetivo das práticas de gestão dos recursos humanos deve ter como desígnio principal considerar os funcionários como cruciais para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e nos quais é necessário investir e não como custos que é necessário controlar. Para Lowe (citado por Carapeto, 2005:265) a inovação nas formas de trabalho na administração pública passa pelo afastamento do modelo mais burocrático e a aposta num

modelo mais flexível e que traz associados os benefícios da melhoria do serviço prestado aos cidadão e da melhoria da qualidade de vida no trabalho. Bilhim (citado por Carapeto, 2005:265) defende que a prestação de um serviço de qualidade passa pela satisfação dos funcionários, clientes internos da organização, afirmando igualmente que a qualidade de vida no trabalho promove o potencial criativo das pessoas, através do envolvimento nas decisões que afetam o seu trabalho.

Neste contexto o equilíbrio entre a vida pessoal e vida privada é um fator determinante para o desempenho individual e organizacional e deve ser promovido pela administração pública, sendo a conciliação entre o mundo do trabalho e o mundo da família nomeadamente o trabalho doméstico e os filhos um aspeto a ter em conta (Carapeto, 2005:267). Como afirma Carapeto (2005:268) a finalidade principal da aposta de qualquer organização na conciliação entre vida profissional e pessoal será criar um ambiente de trabalho mais saudável.

## **2.2 INOVAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A inovação é vista como uma das principais formas das organizações públicas acompanharem a evolução da sociedade e de responder às solicitações dos cidadãos. As características únicas da inovação nas organizações públicas estão relacionadas com a influência dos decisores políticos, externos à organização e que lhes definem objetivos, controlam e estimulam para a inovação (Fonseca e Carapeto, 2009:121). Quando se fala de inovação na administração pública estão em causa duas tipologias: política e organizacional. Ao nível político a inovação está relacionada com a conceção e execução das políticas mais adequadas para responder aos desafios sociais. Ao nível organizacional/administrativo a inovação está associada à tentativa de aumentar a eficiência (mais resultados com menos encargos), melhorar o funcionamento geral das entidades públicas e aumentar a eficácia das políticas (Koch e Hauknes, 2005 citado por Fonseca e Carapeto, 2009:121).

## **2.3 FLEXIBILIDADE E FLEXIGURANÇA**

Uma vez que este trabalho de projecto tem como objectivo específico abordar a utilização de novas formas de trabalho na administração pública, mais especificamente na Autoridade Tributária e Aduaneira, será importante abordarmos, de forma assumidamente sintética, o enquadramento conceptual de dois conceitos – flexibilidade e flexigurança<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Alguns autores utilizam o termo flexisegurança

### 2.3.1 FLEXIBILIDADE

O conceito de flexibilidade defendido pela OCDE é definido como “a capacidade da empresa modular a segurança do emprego segundo as realidades económicas” (OCDE, 2004:69 citado por Dornelas (2006)). A avaliação da flexibilidade deve ter em atenção pelo menos duas dimensões do conceito: a dimensão numérica, relacionada com as variações da quantidade de emprego e a capacidade de adaptação; a dimensão funcional, respeitante à qualificação, à organização e à divisão do emprego

**Quadro 2.1 - Dimensões da Flexibilidade**

<b>Dimensão</b>	<b>Instrumentos</b>
<b>Flexibilidade numérica</b>	Contratar e despedir
	Modalidades de contratação
	Duração efectiva do tempo de trabalho
	Flexibilidade do tempo de trabalho
	Redução e suspensão da actividade
<b>Flexibilidade funcional</b>	Polivalência das qualificações
	Pluralidade de funções e postos de trabalho
	Rotação dos postos de trabalho
	Acesso à formação
	Participação na organização e na inovação

Fonte: Dornelas *et al* (2006)

Conforme a descrição efetuada no quadro anterior a flexibilidade numérica é composta por vários instrumentos, nomeadamente a capacidade de contratar e despedir, as várias modalidades de contratação laboral, a duração efetiva e a flexibilidade do tempo de trabalho e a redução e suspensão da atividade. Por outro lado os instrumentos da flexibilidade funcional são a polivalência das qualificações, a pluralidade de funções e postos de trabalho, a rotação dos postos de trabalho, o acesso à formação e a participação na organização e inovação.

A flexibilidade não pode ser vista como monopólio dos empregadores, uma vez que os empregados e os seus representantes também defendem uma organização do trabalho mais flexível de forma a corresponder às aspirações individuais e situações pessoais dos seus

trabalhadores, isto é, combinar o trabalho com as suas tarefas e responsabilidades privadas Wilthagen (2004).

### 2.3.2 FLEXIGURANÇA

Segundo Wilthagen et. al., (2003) citado por Dornelas et. al, (2006) o conceito de flexigurança pode ser entendido como “uma estratégia política que tenta, sincrónica e deliberadamente, por um lado, aumentar a flexibilidade dos mercados de trabalho da organização do trabalho e das relações de trabalho e, por outro lado aumentar quer a segurança de emprego, quer a segurança social, especialmente para os grupos fracos dentro e fora dos mercados de trabalho”.

Os autores deste conceito definem determinadas dimensões de flexibilidade e de segurança, conforme quadro seguinte:

**Quadro 2.2 - Dimensões da Flexigurança**

Flexibilidade		Segurança	
Forma	Conteúdo	Forma	Conteúdo
Flexibilidade externa e numérica	Flexibilidade em despedir e contratar	Segurança do posto de trabalho	Garantia de manutenção de um dado emprego com um dado empregador
Flexibilidade interna e numérica	Flexibilidade de horário de trabalho, do trabalho suplementar e do trabalho a tempo parcial	Segurança de emprego ou da empregabilidade	Garantia de manutenção de um emprego, mesmo que com outro empregador
Flexibilidade interna e funcional	Pluralidade de empregadores, organização flexível de trabalho	Segurança do rendimento	Protecção do do rendimento em caso de perda de trabalho remunerado
Flexibilidade salarial	Remuneração em função dos resultados	Segurança combinada	Capacidade de combinar o trabalho remunerado com outras responsabilidades e obrigações

Fonte: Wilthagen et al (2003) citado por Dornelas *et al* (2006)

Esta abordagem simultânea das diferentes formas possíveis de flexibilidade com as diversas formas de proporcionar segurança aos trabalhadores em consequência das escolhas feitas relativamente à flexibilidade pode-se considerar uma vantagem em relação à abordagem isolada da flexibilidade (Dornelas, 2006). Os conceitos de



flexibilidade e flexigurança aqui abordados de forma muito resumida são fundamentais para perceber que a organização do trabalho é influenciado por muitos fatores e não existe uma solução única mas sim um conjunto de soluções que tem de ter em atenção a herança histórica, as atitudes quanto à efetividade do normativo em vigor e a capacidade de regular a mudança dos variados tipos de atores (Dornelas, 2006:196).

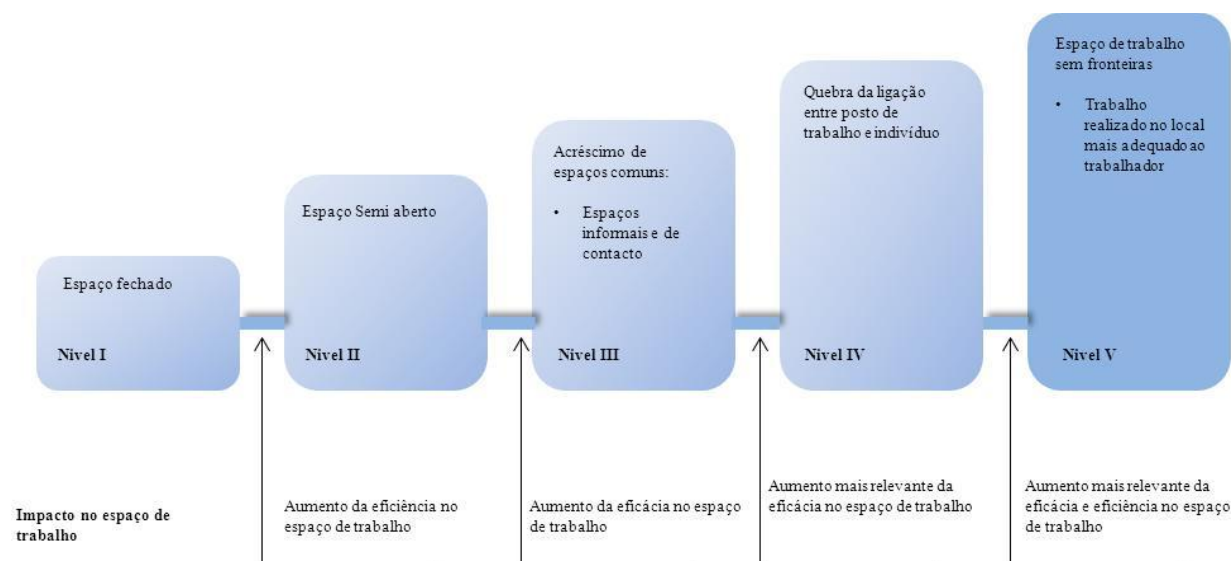
## **2.4 TRABALHO E LOCAL - PADRÕES DE TRABALHO FLEXÍVEL**

Trabalho Flexível é um termo abrangente que é usado para definir os conceitos sobrepostos de: i) Mudanças na natureza do trabalho – move-se essencialmente para uma maior variedade e flexibilidade nos padrões de trabalho; ii) Mudanças na tecnologia – permitem que o trabalho seja realizado de diferentes formas (Toshiba, 2004).

As tecnologias da mobilidade aumentam a facilidade de trabalhar em locais fora do escritório tradicional. Pequenos e leves aparelhos portáteis como computadores e PDAs e instrumentos como telemóveis, videoconferências e correio eletrónico aumentam a possibilidade de trabalhar em qualquer hora em qualquer lugar. O crescimento das ferramentas *wireless* será um impulsionador deste tipo de trabalho (Hardy, 2004:26). Atualmente os funcionários podem trabalhar em vários locais para além do escritório tradicional, nomeadamente as instalações dos clientes, nos comboios a caminho do trabalho, nos aviões, nos terminais dos aeroportos ou dos comboios. Muitas vezes este trabalho acontece depois do tradicional horário das nove às cinco. Este aumento da flexibilidade em termos de local e de tempo permite aos funcionários equilibrar as exigências profissionais com a vida pessoal. (Hardy, 2004:26)

A quebra da ligação entre trabalho e lugar é a consequência da evolução da forma de trabalho. A passagem do trabalho num espaço celular para um espaço sem limitações num ambiente sem fronteiras surge como uma consequência lógica desta evolução (Hardy, 2008:13), conforme demonstra a figura seguinte:

**Figura 2.1 - Evolução do espaço de trabalho nos departamentos governamentais e agências**



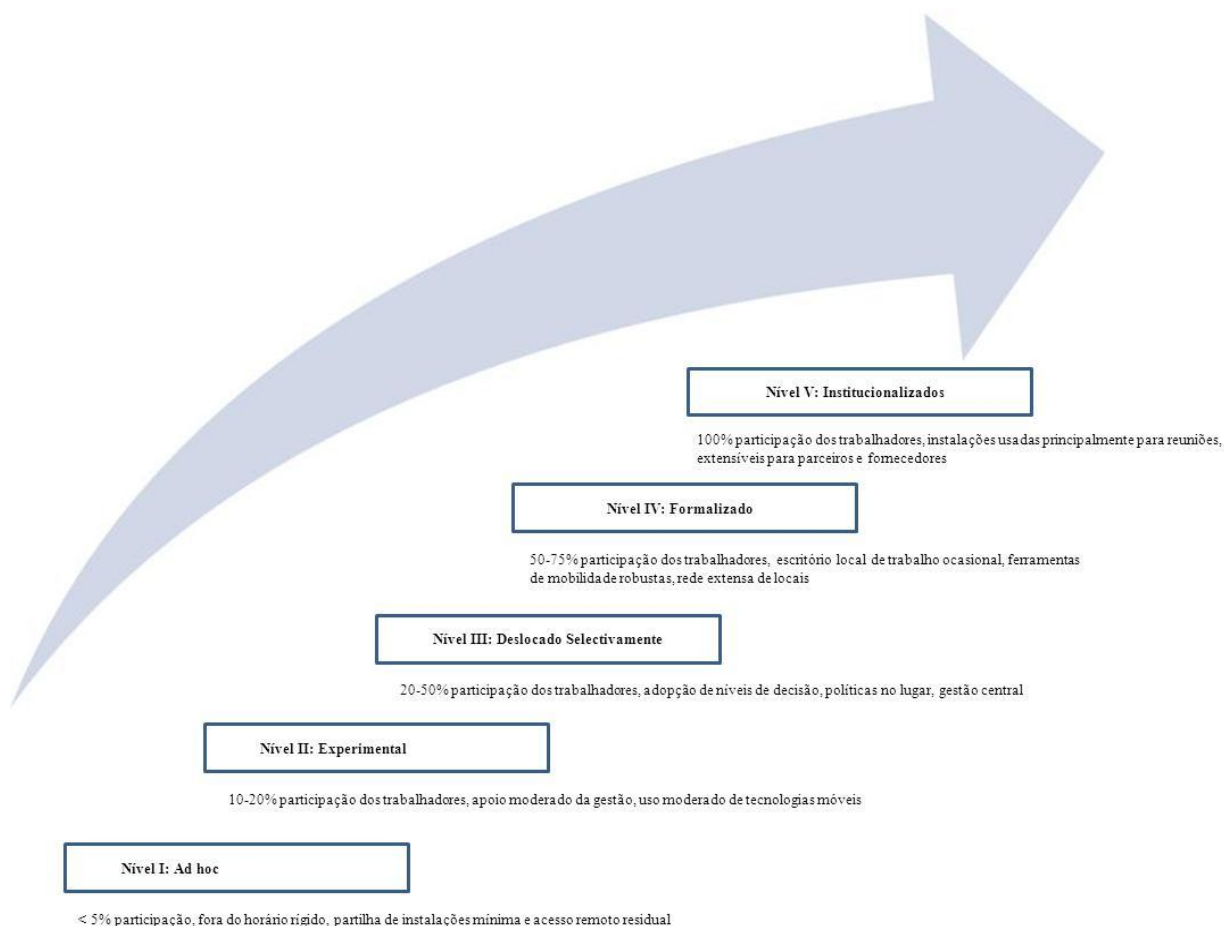
Fonte: Gibson, Virginia; Rachel Luck (2004), *Flexible Working in Central Government: Leveraging the Benefits*, The University of Reading

A evolução do espaço de trabalho, conforme é descrito na figura 2.1, é composta por um conjunto de níveis que vão progredindo desde o espaço de trabalho num espaço fechado até culminarem num espaço de trabalho de sem fronteiras, onde o trabalho pode ser realizado no local mais adequado ao trabalhador.

## 2.5 TRABALHO E LOCAL – A MUDANÇA

As organizações públicas e privadas vão sair cada vez mais do espaço físico dos seus edifícios para redes mais evoluídas de trabalho, que incorporam edifícios próprios e arrendados e que estão distribuídos pelas cidades, por vários países ou em qualquer parte do mundo. Esta rede de lugares de trabalho compreende uma gama muito mais ampla de locais onde o trabalho pode ser executado, incluindo também as formas tradicionais, sendo de destacar que mesmo nestas formas existirá uma libertação da rotina das nove às cinco a trabalhar numa secretária (Hardy, 2008). A figura seguinte indica o intervalo de possibilidades, dentro do quinto nível da evolução do espaço de trabalho, em termos do compromisso organizacional com as formas de trabalho flexível.

**Figura 2.2 - Níveis de comprometimento organizacional com o trabalho distribuído (dentro do Nível V da evolução do espaço de trabalho)**



Fonte: Hardy, Bridget (2008) *et al*, *Working Beyond Walls – The government workplace as an agent of change*, London, DEGW/OGC

## 2.6 SMART WORKING

O termo Smart Working é utilizado para se referir às novas formas de trabalho facilitadas pelos avanços tecnológicos e tornada essencial pela pressões económicas, ambientais e sociais (Lake, 2011). O Smart Working consiste numa abordagem abrangente e estratégica para implementar:

- um leque de opções de trabalho flexível;
- ambientes de trabalho que permitam uma maior flexibilidade;
- tecnologias que permitam praticar e gerir o trabalho flexível;
- novas formas de colaboração (equipas virtuais) que reduzam a necessidade de reuniões físicas e deslocações;
- mudanças culturais que permitam uma maior agilidade organizacional e inovação;

O Smart Working é um compromisso para modernizar as práticas de trabalho, afastando-se do tradicional “comando e controle” apoiado na tradicional definição do onde, quando e como o trabalho deve ser efetuado. Trata-se de fazer mais com menos, trabalhando onde, quando e da forma que for mais apropriada para realizar o trabalho (Lake, 2011)

## PRINCÍPIOS

O Smart Working consiste numa abordagem abrangente e estratégica para a modernização das práticas de trabalho. Baseia-se nos seguintes princípios:

- O trabalho é realizado nos locais e nos momentos mais eficazes;
- A flexibilidade torna-se a norma e não exceção;
- Todos os trabalhadores são, em princípio, elegíveis para o trabalho flexível, sem suposições sobre as pessoas ou funções desempenhadas;
- Os trabalhadores têm mais possibilidades de escolha sobre onde e quando trabalham, sempre sob a consideração sujeito a considerações comerciais;
- O espaço físico é afeto a atividades, não a indivíduos e não com base na antiguidade;
- Os custos de fazer o trabalho são reduzidos;
- Existe um uso eficaz e apropriado da tecnologia;
- O desempenho da gestão concentra-se em resultados, em vez de presença física do trabalhador;
- O Smart Working sustenta e acrescenta novas dimensões aos princípios de diversidade e igualdade;
- Os trabalhadores têm a oportunidade de levar uma vida equilibrada e saudável
- O trabalho tem menos impacto sobre o meio ambiente.

O Smart Working implica o desenvolvimento de uma nova cultura de trabalho. Não se trata de fazer as coisas da forma tradicional, com algumas novas tecnologias e locais de trabalho redesenhados - trata-se de novas formas de trabalhar com novas ferramentas, novos processos e novas abordagens de gestão e de trabalho em equipa. Isto requer diferentes tipos de comportamentos e expectativas diferentes sobre como o trabalho é realizado (Lake, 2011).

A cultura do Smart Working consiste em:

- Níveis mais elevados de trabalho colaborativo - entre indivíduos, entre as equipas, com parceiros externos e com o público em geral;

- A busca de melhorias de serviços contínuos, em especial através da utilização de novas tecnologias para aumentar a eficiência;
- Um compromisso com a flexibilidade - estar sempre aberto a novas formas de trabalho e prestação de serviços, evitando a tentação de "congelar" Trabalho Inteligente numa fórmula rígida ou prescritiva;
- Ênfase na gestão por resultados ao invés de gestão por presença;
- Ênfase no trabalho em espaços partilhados e com recursos compartilhados, ao invés de com os territoriais ou personalizado;
- Ênfase na promoção de níveis mais elevados de autonomia e capacitação dos trabalhadores, para maximizar os benefícios decorrentes dos novos estilos de trabalho;
- Ênfase sobre o uso de novas formas de trabalhar para ajudar os trabalhadores a alcançar um melhor equilíbrio entre a vida pessoal e familiar e o trabalho;
- Um compromisso com a utilização de novas tecnologias e novas formas de trabalhar para reduzir o impacto ambiental dos estilos de trabalho, processos e prestação de serviços;
- Um compromisso com a utilização de novas tecnologias e novas formas de trabalho para recrutar, reter e desenvolver uma força de trabalho mais diversificada e inclusiva
- Uma cultura de aprendizagem utilizando as novas tecnologias para ajudar os trabalhadores, onde quer que estejam, a desenvolver as suas competências e capacidades e avançar nas suas carreiras.

O Teletrabalho é considerado um dos componentes do Smart Working.

## **2.7 O TELETRABALHO**

Como é referido por Lencastre (2006) existem vários conceitos de teletrabalho:

- “atividade profissional exercida à distância, graças à utilização interactiva das novas tecnologias de informação e de comunicação, que diz respeito ao “trabalho por conta de outrem ou independente, e interessa a todas as tarefas que compreendam a utilização, tratamento, análise, ou produção de informação”. (Michel Rubinstein, 1993:57)
- “o teletrabalho poderá ser entendido como um modo flexível de trabalho, cobrindo várias formas de atividade, em que os trabalhadores podem desempenhar as suas funções remotamente a partir de casa ou de um local de trabalho (telecentro), numa determinada percentagem dos seus horários de trabalho.” (MSI, 1997:53)

Em termos jurídicos o Código do Trabalho (Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro) contém legislação relacionado com o teletrabalho. Conforme o disposto no artigo 165º do Código do

Trabalho “Considera-se teletrabalho a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação.” Nos artigos 166º a 171º estão explanados outros preceitos legais relacionados com este regime jurídico.

Estas definições ajudam-nos a compreender quatro elementos fundamentais do conceito de teletrabalho (Lencastre, 2006):

- i) É exercido à distância, através de infraestruturas de telecomunicações, com efetiva deslocalização física do exercício ou da prestação do trabalho;
- ii) São utilizadas tecnologias de informação e de comunicação de modo interativo, diferido ou direto, que “tem provocado uma transformação da natureza e das condições de exercício do trabalho, com crescente intermediação das redes de pessoas e de tecnologias para se viver e trabalhar à distância, no fundo para teletrabalhar”.
- iii) Por outro, a flexibilidade do/no exercício do trabalho, no que diz respeito às suas variadas formas ou modalidade de exercício e de tempo de realização. A flexibilidade no exercício do trabalho, emerge como uma das componentes mais importantes no teletrabalho, no exato sentido em que coloca em causa a organização tradicional do trabalho, com transformação da natureza das atividades humanas através da desmaterialização desse mesmo trabalho (Ettighoffer, 1992).
- iv) Por fim, e decorrente da necessidade de existir “interesse económico para as empresas” e para as pessoas (Lemesle&Marot, 1994), pensamos ser importante acrescentarmos uma perspetiva de melhoria económica e de produtividade no trabalho prestado, assente na ideia de redução de encargos financeiros, de esforços, de energia, de recursos, de tempos, etc.
- v) Podemos ainda, segundo Lencastre (2006:46) referir que as vantagens para o trabalhador estão relacionadas com:
  - Diminuição de deslocações e melhoria da qualidade de vida - a redução do número de deslocações permite reduzir o stress associado às viagens para o local de trabalho e o consequente aumento de tempo útil permite uma maior disponibilidade que se traduz num aumento de tempo para a família e o lazer e uma consequente melhoria da satisfação pessoal e familiar. No apoio à família é relevante a possibilidade de dar uma maior atenção aos filhos e familiares idosos uma vez que existe uma maior flexibilidade para gerir o próprio tempo;
  - Diminuição dos encargos – os custos relacionados com a presença diária no local de trabalho convencional, podem ser diminuídos (custos com transportes, alimentação, vestuário);

- Adaptação do trabalho ao ritmo individual – a gestão individual associada ao teletrabalho permite a redução das “horas mortas” previstas no horário de trabalho, possibilitando igualmente as interrupções e distrações existentes no local de trabalho;
- Aumento da satisfação do funcionário e consequente aumento da sua retenção: segundo Fenson e Hill (2003) os critérios escolhidos pelos funcionários para escolher o melhor empregador são:
  - a flexibilidade do horário de trabalho;
  - diminuição de custo e tempo em deslocações;
  - vestuário casual e consequente redução de encargos com guarda roupa;
  - possibilidade de trabalhar perto da família e seguindo o seu ritmo de trabalho natural
  - diminuição de stress;
  - aumento de satisfação no trabalho induzido pelo aumento da confiança;
  - aumento do trabalho realizado em menos tempo devido ao menor número de distrações;
  - redução das despesas com o almoço, devido à possibilidade de almoçar em casa;

Em jeito de conclusão podemos abordar esta nova forma de trabalho utilizando a expressão “Teletrabalho”, no entanto mais do que refletir sobre qual a expressão mais adequada será importante compreender que estamos efetivamente a falar de trabalho. Todas as diferentes expressões que possam ser utilizadas enquadram-se nas mudanças emergentes e forçadas sobre a natureza do próprio trabalho provocada pelas novas tecnologias, novas formas de comunicar e de gerir as organizações (Lencastre, 2006)

## **2.8 A AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

Em finais de 2011 o Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro, relativo à lei Orgânica do Ministério das Finanças e o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de Dezembro relativo à Estrutura Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira, criam a Autoridade Tributária e Aduaneira que resulta da fusão da Direção-Geral dos Impostos, da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

### **2.8.1 A NATUREZA DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA<sup>7</sup>**

1 — A Autoridade Tributária e Aduaneira, abreviadamente designada por AT, é um serviço da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa.

2 — A AT dispõe ainda de unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, designadas por Direções de Finanças e Alfândegas, e de âmbito local, designadas por serviços de finanças, delegações e postos aduaneiros.

### **2.8.2 MISSÃO E ATRIBUIÇÕES DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA<sup>8</sup>**

1 — A AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.

2 — A AT prossegue as seguintes atribuições:

a) Assegurar a liquidação e cobrança dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, dos direitos aduaneiros e demais tributos que lhe incumbe administrar, bem como arrecadar e cobrar outras receitas do Estado ou de pessoas coletivas de direito público;

b) *Exercer a ação de inspeção tributária e aduaneira*, garantir a aplicação das normas a que se encontram sujeitas as mercadorias introduzidas no território da União Europeia e efetuar os controlos relativos à entrada, saída e circulação das mercadorias no território nacional, prevenindo, investigando e combatendo a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos, no âmbito das suas atribuições;

c) Exercer a ação de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais;

d) Assegurar a negociação técnica e executar os acordos e convenções internacionais em matéria tributária e aduaneira, cooperar com organismos europeus e internacionais e outras Administrações Fiscais, e participar nos trabalhos de organismos europeus e internacionais especializados no seu domínio de atividade;

e) Promover a correta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as suas atribuições e propor as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas;

---

<sup>7</sup> Artigo 1º do Decreto-Lei n.º 118/2011, relativo à estrutura Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira

<sup>8</sup> Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 118/2011, relativo à estrutura Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira

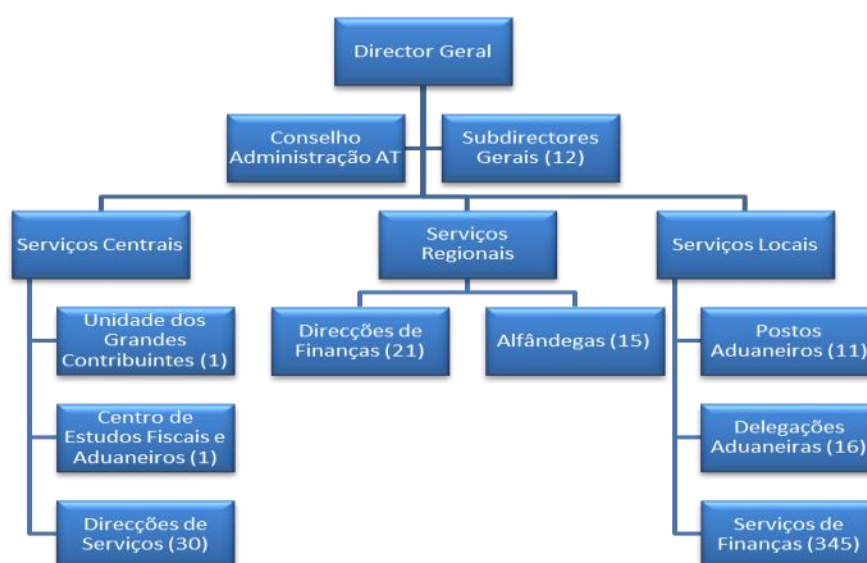


- f) Desenvolver e gerir as infraestruturas, equipamentos e tecnologias de informação necessários à prossecução das suas atribuições e à prestação de apoio, esclarecimento e serviços de qualidade aos contribuintes/operadores económicos;
- g) Realizar e promover a investigação técnica e científica no domínio tributário e aduaneiro, tendo em vista o aperfeiçoamento das medidas legais e administrativas, a qualificação permanente dos recursos humanos, bem como o necessário apoio ao Governo na definição da política fiscal e aduaneira;
- h) Informar os contribuintes e os operadores económicos sobre as respetivas obrigações fiscais e aduaneiras e apoiá-los no cumprimento das mesmas;
- i) Assegurar o licenciamento do comércio externo dos produtos tipificados em legislação especial e gerir os regimes restritivos do respetivo comércio externo.

### 2.8.3 A ORGÂNICA DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

A estrutura orgânica da AT tem o seu enquadramento legal no disposto no Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, na Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de dezembro e nos Despachos n.º 1 e 2/2012, de 01 de janeiro.

**Figura 2.3 - Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira**



## 2.9 A INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

De entre as diferentes funções executadas pela Autoridade Tributária e Aduaneira, a função da inspeção é sem dúvida a de maior complexidade, desempenhando um papel predominante para a eficácia da Administração Fiscal, designadamente como ferramenta crucial na luta contra a fraude e evasão fiscais e aduaneiras, sendo o garante de uma equitativa aplicação do sistema tributário e aduaneiro, de um adequado nível de receita fiscal, assim como da

promoção da observância voluntária das obrigações tributárias e aduaneiras (DSPCIT, 2012:15).

A Reforma Fiscal de 86/89, que introduziu o IVA, o IRC e o IRC de entre outros impostos, alterou de forma significativa as competências da função da Gestão Tributária tendo transferido para os sujeitos passivos a responsabilidade de liquidação do imposto. Com a generalização do mecanismo da autoliquidação e com a adoção do princípio da tributação pelo valor declarado, contribuintes/operadores económicos adquiriram a competência para a determinação da matéria coletável e aplicação das isenções e benefícios fiscais.

Esta mudança produziu duas consequências da máxima importância:

a) transformou o modelo de relacionamento entre os contribuintes/operadores económicos e a Administração Fiscal;

b) transformou a tipologia do serviço prestado pela AT.

No atual Sistema Fiscal Português, apoiado sobretudo no ato declarativo do contribuinte/operador económico e no pressuposto da sua veracidade, torna-se fundamental a ação de controlo fiscal a exercer pela Administração Tributária e Aduaneira, de forma a combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras. (DSPCIT, 2012:16)

Em sentido mais abrangente, pode-se afirmar que a Inspeção recai sobre as várias fendas do incumprimento formal e/ou substancial entre o nível de cobrança teórica total (ótimo real do sistema) e o nível de cobrança correspondente ao imposto pago.

### **2.9.1 VISÃO**

A Inspeção Tributária e Aduaneira pretende ser reconhecida pelos cidadãos e pelos organismos da Administração Pública como uma referência em matéria de boas práticas. A visão da Inspeção Tributária e Aduaneira procura assim que a sua atuação seja uma força de mudança da imagem da Autoridade Tributária e Aduaneira e da importância dos impostos para a vida em sociedade, contribuindo para maximizar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras e para promover e garantir a segurança e proteção dos cidadãos.

### **2.9.2 MISSÃO**

A Inspeção Tributária e Aduaneira tem por missão promover o cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras, através de medidas de acompanhamento dos factos tributários e da prevenção e controlo da fraude e evasão fiscais e aduaneiras, procurando prestar um serviço

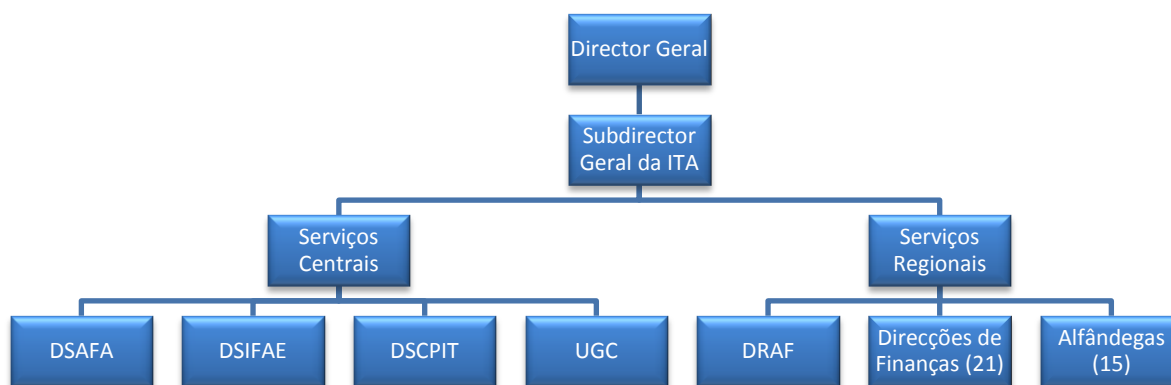
eficiente no domínio da prevenção, análise e correção, de modo a contribuir para a justiça e equidade fiscal e aduaneira.

### 2.9.3 ORGÂNICA

O Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária (RCPIT), no seu artigo 16º define a distribuição de funções dos serviços da Inspeção Tributária e Aduaneira, a nível de competência material e territorial.

A estrutura orgânica nuclear da área da inspeção está nos serviços centrais, nomeadamente em três direções de serviços (Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária - DSPCIT, Direção de Serviços de Investigação da Fraude e de Ações Especiais - DSIFAE, Direção de Serviços Antifraude Aduaneira - DSAFA), na Unidade dos Grandes Contribuintes - UGC, e nos serviços desconcentrados de âmbito regional compostos por vinte e uma Direções de Finanças e por quinze Alfândegas. Os serviços de Inspeção da Região Autónoma da Madeira – DRAF - também fazem parte da Inspeção Tributária, no entanto nos termos do Decreto Regulamentar n.º 29-A/2005/M, de 31 de Agosto, as suas competências são da Direção Regional dos Assuntos Fiscais.

Figura 2.4 - Orgânica da Inspeção Tributária e Aduaneira



### 2.9.4 ATUAÇÃO DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA

Com o objetivo amplo de combate à fraude e evasão fiscais e aduaneiras a atuação da Inspeção deverá assentar no princípio da iniciativa, cindindo a sua atuação em duas componentes distintas (DSPCIT, 2012):

#### 1. - Preventiva

Acompanhando a atividade e o cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras por parte dos contribuintes e operadores económicos procurando persuadi-los ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais e aduaneiras.

#### 2. -Repressiva

Identificando situações de negligência, de evasão ou de fraude fiscal e aduaneira, apurando o imposto em falta e agindo punitiva e criminalmente, quando tal se justifique.

Tendo em vista operacionalizar as componentes acima referidas, no âmbito das suas competências nos termos do nº 1 do artigo 2º do RCPIT, a Inspeção procede (DSPCIT, 2012):

- À observação das realidades tributárias;
- À verificação do cumprimento das obrigações fiscais, reconduzida à comprovação da verdade declarativa;
- À ação preventiva, com o objetivo de evitar situações de incumprimento fiscal.

Para a Inspeção Tributária e Aduaneira obter êxito na sua atuação, os fatores críticos de sucesso são:

- Melhoria dos métodos de trabalho;
- Otimização dos sistemas de informação;
- Formação e especialização dos recursos humanos (DSPCIT, 2012).

## **2.9.5 CONTEXTO**

A Inspeção, para cumprir a sua missão, enquadra a sua atuação pelas linhas orientadoras, resultantes do quadro estratégico assente (DSPCIT, 2012:42):

- No Plano estratégico da Autoridade Tributária e Aduaneira para 2012-2014;
- No Programa do XIX Governo Constitucional, nomeadamente no que diz respeito à melhoria da eficácia da Administração Fiscal e ao reforço na luta contra a economia informal, a fraude e evasão fiscais e aduaneiras;
- No Plano de Assistência Económica e Financeira (FMI, BCE, UE);
- Nas Grandes Opções do Plano para 2010-2013;
- No Orçamento de Estado para 2012;
- No Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras para 2012 a 2014;
- No Tratado da União Europeia que no seu nº 2 do artigo 3º, identifica a União como um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas e mercadorias, conjugado com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno;
- Na estratégia para o desenvolvimento da União Aduaneira, que define as autoridades aduaneiras nacionais como responsáveis pela proteção da fronteira externa da

Comunidade no respeitante às mercadorias, tornando-se a última barreira de proteção entre o comércio internacional ilícito ou perigoso e a liberdade de circulação no mercado único;

- Na Resolução do Conselho, de 23 de outubro de 2009, sobre uma estratégia reforçada para a cooperação aduaneira;
- Nos princípios que se prendem com a relevância do papel das Alfândegas para garantir a segurança da cadeia logística de abastecimento internacional e consequente proteção dos cidadãos da União Europeia.

#### **2.9.6 PLANO NACIONAL DE ATIVIDADES DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

O Plano Nacional de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA) tem em consideração todos os condicionalismos existentes e sendo uma ferramenta de gestão estabelece os objetivos estratégicos e operacionais, define as principais linhas de orientação, hierarquiza opções, identifica medidas e procede à afetação e mobilização de recursos. O PNAITA é uma ferramenta elementar de planeamento das atividades de controlo tributário e aduaneiro que a AT realiza com carácter anual, e é elaborado pela Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária (DSPCIT). Nele se detalham as atividades de controlo a desenvolver com o fim de alcançar os objetivos fixados para o ano de 2012.

A performance e a eficácia são fatores sempre presentes na atuação da Inspeção Tributária e Aduaneira, que delineou um caminho para atingir a excelência nos domínios da sua intervenção, procurando afetar os seus recursos – humanos e materiais – ao dispor de uma estratégia definida para o médio prazo, mas desde já operacionalizada no PNAITA de 2012, numa programação que se pretende, em simultâneo ambiciosa e exequível, propondo-se ainda, desta forma, contribuir de uma forma efetiva para a melhoria da eficiência global da Autoridade Tributária e Aduaneira (DSPCIT, 2012)

A Inspeção Tributária e Aduaneira exerce a sua atuação numa perspetiva complementar no controlo de registo, numa perspetiva consecutiva à competente atuação administrativa dos serviços, no controlo da apresentação da declaração e no necessário apuramento das matérias / rendimentos coletáveis ou imposto em falta.

Pode-se afirmar que as tarefas nucleares do subsistema Inspeção passam pela Auditoria Tributária e Aduaneira, como meio de comprovar a veracidade declarativa e pela investigação criminal, na fase mais grave do incumprimento fiscal e/ou aduaneiro.

A atividade da Inspeção é exercida através dum efetivo controlo das obrigações tributárias e aduaneiras, através da deteção do incumprimento que de forma tradicional se manifesta em:

- Contribuintes/operadores económicos que não se registam;
- Contribuintes/operadores económicos que estando registados não declaram;
- Contribuintes/operadores económicos que declaram de forma incorreta ou insuficiente;
- Contribuintes/operadores económicos que declaram incorretamente de forma dolosa.

A Inspeção tem, em consequência do que já foi referido, controlar a fidelidade das declarações dos contribuintes registados, e que ascendem, a cerca de 390.000 no âmbito do IRC e 800.000 no IVA. (DSPCIT, 2012). Atua ainda num âmbito relacionado com os contribuintes/operadores económicos que atuam fora do sistema, ou seja, os que fazem parte da denominada “economia informal”.

A Inspeção tem vindo a desenvolver a sua atividade de controlo apoiada em dois vetores: um de âmbito preventivo e outro de âmbito corretivo e alicerçada num conjunto de premissas que fundamentam a escolha das suas ações nomeadamente:

- Ações dissuasoras do não cumprimento das obrigações fiscais e aduaneiras;
- Ponderação entre as diversas modalidades de controlo ao seu dispor, preservando o princípio da proporcionalidade e combinando-as com critérios de eficácia e de custo/benefício;
- Identificação e procedimento consequente, nos setores considerados de risco;
- Aperfeiçoamento da segmentação de contribuintes/operadores económicos/análise de risco;
- Controlo do cumprimento das obrigações declarativas e de pagamento com intuitos corretivos e punitivos;
- Otimização do uso dos sistemas de informação;
- Procedimento dinâmico proactivo, antecipando os controlos adequados a potenciais situações de evasão, ampliando a quantidade e qualidade de informação disponível, bem como a velocidade do seu tratamento, exploração e consequente desenvolvimento de ações de controlo;
- Identificação de contribuintes/operadores económicos não registados ou com incorreto enquadramento fiscal, nomeadamente, através de alertas de gestão, da troca de informações ou de operações no terreno, procurando induzir a sua regularização voluntária;

- Colaboração com outras entidades públicas e privadas tanto nacionais como internacionais, tendo em vista a obtenção de informação que potencie os resultados das ações de controlo, e a colaboração na produção de legislação que legitime certas intervenções inspetivas e permita uma atuação mais eficiente;
- Ajuste contínuo dos procedimentos de controlo às novas realidades e desenvolvimento de novas metodologias que tornem a ação da Inspeção mais eficaz, eficiente e que permita atingir melhores níveis de produtividade, nomeadamente com recurso às técnicas de auditoria informática;
- Campanhas de Informação e esclarecimento aos contribuintes/operadores económicos, no âmbito das ações de inspeção, aquando da implementação de novos normativos legais;
- Propostas de alterações normativas com o objetivo de reduzir a possibilidade e as oportunidades de evasão fiscal e aduaneira;
- Otimização dos recursos humanos e materiais através do seu aumento, formação e correta afetação a tarefas de controlo. (DSPCIT, 2012)

Em termos operacionais, a atividade da Inspeção tem vindo a ser norteadada como uma atuação:

- *Planeada*, procurando evitar ações sucessivas e morosas sobre o mesmo contribuinte/operador económico, investindo na preparação operacional das ações e diminuindo a sua duração no terreno;
- *Coordenada*, otimizando a eficiente utilização dos meios humanos e tecnológicos ao seu dispor, tendo como objetivo a maximização da relação custo/ benefício;
- *Consequente*, refletindo nos contribuintes/operadores económicos os resultados da ação, de forma bem fundamentada e em tempo oportuno, facto que constitui um grande contributo para a imagem de eficácia da Inspeção;
- *Abrangente*, para que seja notada a transparência, a imparcialidade e a objetividade das opções, em termos de critérios de seleção e de distribuição setorial e geográfica.

Finalmente, importa salientar que a fraude não é um fenómeno estático. A economia está em constante evolução e transformação fazendo aparecer novas modalidades de fraude. Os defraudadores vão adequando o seu comportamento em função dos sistemas de controlo existentes e, se estes permanecerem imutáveis, a sua eficácia fica comprometida. Terminando, a Administração Fiscal tem de proceder a constantes ajustes no seu modelo de controlo adequando-o às modalidades de fraude que vão surgindo (DSPCIT, 2012)

O PNAITA, para o ano de 2012, tem em consideração os objetivos estratégicos aprovados pela Autoridade Tributária e Aduaneira para o período de 2012-2014. O seu *Objetivo 2 - Reestruturar e flexibilizar a organização tendo em vista a sua adequação à evolução constante do contexto envolvente* (DSPCIT, 2012), permite concluir que existe uma preocupação em flexibilizar a AT. As estratégias associadas a este objetivo consistem em:

*2.1 Flexibilizar a estrutura orgânica e racionalizar as despesas de funcionamento;*

*2.2 Qualificar e valorizar os recursos humanos e reforçar os processos e instrumentos de gestão;*

*2.3 Explorar possibilidades adicionais no domínio das tecnologias de informação, com vista a melhorar o desempenho da organização;*

*2.4. Reorganizar a estrutura de funcionamento da organização, com vista a permitir a melhor adequação dos recursos existentes às necessidades do país;*

*2.5 Desenvolver mecanismos de integração e homogeneização de decisões, tendentes a viabilizar o funcionamento de estruturas orgânicas que possam operar de forma descentralizada;*

## **2.9.7 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

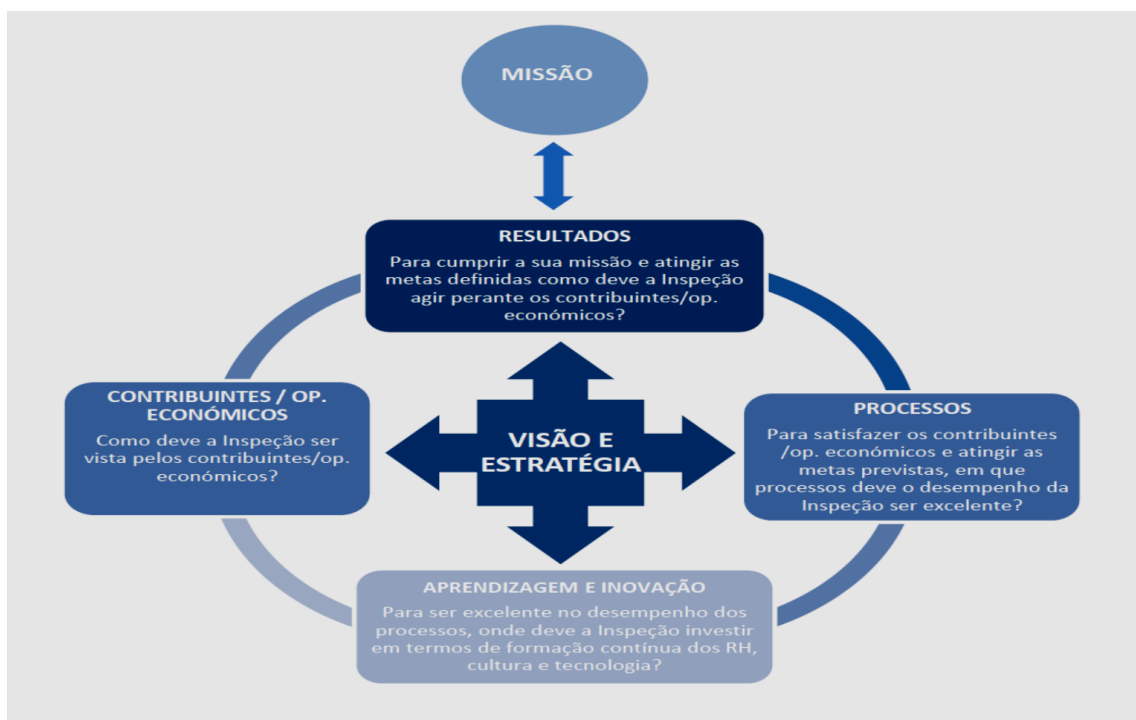
São vários os objetivo estratégicos da ITA para o ano de 2012, no entanto apenas será abordado o que melhor se enquadra no contexto deste trabalho e que aborda as tecnologias e a qualidade do serviço prestado:

### **2.9.7.1 OTIMIZAR A UTILIZAÇÃO DAS TECNOLOGIAS, VISANDO A CRESCENTE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA BEM COMO A EXCELÊNCIA DA QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO.**

Sendo de carácter estrutural, os objetivos estratégicos decorrem das expetativas que a Inspeção coloca no desenvolvimento sustentado de novos métodos e instrumentos de trabalho, os quais deverão estimular quer os resultados da atividade de controlo, quer a própria qualidade e eficiência da atividade inspectiva (DSPCIT, 2012).. O Mapa Estratégico da Inspeção descreve a sua estratégia, que será operacionalizada através de objetivos relacionados entre si, traduzindo a sua missão, visão e estratégia, num conjunto abrangente de medidas operacionais que servirão de base para um sistema de medição e gestão estratégica, tendo em consideração as dimensões da figura 2.5. (DSPCIT, 2012).



**Figura 2.5 - Mapa Estratégico da atuação da Inspeção Tributária e Aduaneira**



Fonte: Plano Nacional de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira, 2012, pag.71

#### **2.9.7.1.1 APRENDIZAGEM E INOVAÇÃO**

Para ser excelente no desempenho dos processos, onde deve a Inspeção investir em termos de formação contínua dos RH, cultura e tecnologia?

Esta perspetiva respeita ao capital humano e à capacidade dos sistemas de informação. Integram os objetivos e projetos que visem atingir elevados níveis de motivação e empenhamento dos inspetores, bem como os que promovam a sua qualificação e a obtenção dos níveis de conhecimento adequados. Os objetivos e projetos ligados à inovação, enquanto capacidade de geração de novas ideias, e à tecnologia, são também integráveis nesta perspetiva (DSPCIT, 2012).

As varáveis críticas para este objetivo são (DSPCIT, 2012):

- Motivação;
- Qualificação;
- Nível de competência técnica;

Atingir estes objetivo permite aos colaboradores:

- Aumentar a motivação e a autoestima;
- Aumentar a produtividade ;
- Melhorar as condições de trabalho;
- Reforçar as competências.

### **2.9.7.1.2 PROCESSOS**

Para satisfazer os contribuintes /op. económicos e atingir as metas previstas, em que processos deve o desempenho da Inspeção ser excelente?

Na perspetiva dos processos internos integram-se objetivos e projetos que promovam a melhoria da qualidade do serviço prestado pela Inspeção. Também aqui têm lugar os que visam a racionalização (com a eliminação de atividades não criadoras de valor) e a melhoria da eficácia e eficiência, designadamente através da otimização da utilização dos recursos (DSPCIT, 2012).

Algumas das Varáveis Críticas para este objetivo são:

- Qualidade dos procedimentos inspetivos;
- Racionalização dos recursos humanos e técnicos;
- Eficácia e eficiência.

Atingir estes objetivo permite à Inspeção:

- melhorar a imagem institucional
- aumentar a produtividade
- melhorar o desempenho
- prestar um serviço de elevada qualidade e valor

Os objetivos estratégicos definidos contemplam o que deve ser alcançado e o que é crítico para o sucesso da atividade da Inspeção. Com este Mapa Estratégico pretende-se tornar extensível a todos os níveis da organização, a visão, a missão e a estratégia, para que todos saibam de que forma as suas ações têm impacto no desempenho organizacional. Pretende-se ainda criar uma visão integral da gestão e da sua situação atual, olhar em frente de forma pró-ativa, alinhar a estrutura organizacional, estabelecer iniciativas priorizadas em direção às estratégias definidas (DSPCIT, 2012).

O sucesso da estratégia delineada para a Inspeção Tributária depende do total envolvimento da organização e implica: formulação, comunicação, execução, monitorização e revisão da estratégia. A Inspeção desenvolve a sua atividade em volta dos seus objetivos estratégicos e na necessidade de maximização da receita fiscal decorrente da sua atuação (DSPCIT, 2012).

A sua atuação será centrada num conjunto de premissas que inspiram a escolha das suas ações de controlo, focalizando a sua atenção em variadas questões. No contexto do presente trabalho apenas serão mencionadas as que a seguir se apresentam, consideradas cruciais ao seu bom desempenho, com bons níveis de eficácia, eficiência e visando a sua afirmação como uma

organização moderna, transparente e produtiva, que presta um serviço de elevada qualidade e valor (DSPCIT, 2012):

5. No desenvolvimento de novos métodos de trabalho, devidamente adaptados às novas realidades do atual contexto económico-empresarial e às novas ferramentas disponíveis, que permitem automatizar os procedimentos de auditoria e atingir níveis superiores de eficiência (DSPCIT, 2012:82);

27. Na otimização dos recursos humanos e materiais através de formação adequada e correta afetação às tarefas de controlo (DSPCIT, 2012:86);

## **2.10 IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

A implementação de projetos piloto de teletrabalho surge na sequência da análise estratégica da atuação da inspeção e na análise das questões fundamentais para o seu desempenho, nomeadamente o desenvolvimento de novos métodos de trabalho e otimização de recursos humanos. Justifica-se o formato de projeto piloto porque se trata de um conceito inovador de trabalho e como tal é necessário que seja aplicado a um nível mais reduzido em detrimento de uma aplicação generalizada. Por outro lado o formato de projeto piloto faz com que responsáveis da AT e os funcionários abordem o teletrabalho de forma mais tranquila, isto é, ao ser considerada uma experiência inicial e limitada no tempo se não produzir os efeitos desejados estes não terão consequências no futuro.

### **2.10.1 VISÃO**

A Administração Tributária e Aduaneira no seu constante processo de transformação e evolução deverá tornar-se numa organização mais flexível e com práticas de trabalho mais inteligentes, pensando no seu futuro sem nunca esquecer a sua mais-valia que são os seus trabalhadores e o seu conhecimento.

### **2.10.2 OS BENEFÍCIOS EXPECTÁVEIS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO TELETRABALHO**

- Aumentar a eficácia das atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira
- Reduzir os custos financeiros da gestão da Inspeção Tributária e Aduaneira
- Focar o trabalho nos resultados da Inspeção Tributária, em vez de procedimentos habituais
- Responder às aspirações dos funcionários para um melhor equilíbrio entre trabalho e vida pessoal e familiar, conforme é referido no item v) do ponto 2.7 do presente capítulo.
- Criação de ambientes de escritório que facilitam a colaboração e a inovação

- Reduzir o impacto ambiental das práticas de trabalho da Inspeção Tributária e Aduaneira.

### **2.10.3 CONTEXTO**

A forma como trabalhamos está a alterar-se. É importante a Administração Tributária e Aduaneira e neste caso mais específico a Inspeção Tributária e Aduaneira refletir sobre o que faz e como desempenha a sua função. Nos dias de hoje é fundamental tomar decisões que permitam não só sobreviver à atual situação de crise das Finanças Públicas e do projeto europeu mas que possibilitem, isso sim, pensar no médio e longo prazo.

O trabalho da ITA deve ser focado no que é efetuado e não no lugar onde é efetuado. Um uso estratégico e inteligente das novas tecnologias permite que muito do trabalho realizado possa ser efetuado em muitos lugares fora das instalações tradicionais.

As principais limitações a esta abordagem são:

- limitações tecnológicas, que variam dentro da própria Inspeção tributária e Aduaneira;
- a cultura tradicional de escritório das 9h às 17h, que existe nos serviços da ITA, justificada pelo enquadramento legal do horário de referência e local de trabalho de referência;
- processos de trabalho baseados no papel;

### **2.10.4 CRONOGRAMA PARA IMPLEMENTAR PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO:**

1. Concordar com a visão;
2. Estabelecer uma equipa coordenadora para conduzir o projeto;
3. Reunir a informação – funções exercidas, deslocações, produtividade, as preferências da equipa, o uso da tecnologia, localizações de clientes e necessidades (etc);
4. Obter o acordo do pessoal, uma vez que nesta fase só existem voluntários;
5. Preparar a apresentação do caso;
6. Identificar e resolver qualquer problema de segurança e saúde no trabalho e igualdade de oportunidades;
7. Estabelecer metas e prioridades;
8. Planear as mudanças necessárias para o espaço do escritório, trabalhando com o imóvel e instalações da equipa;
9. Planear as adaptações à tecnologia, trabalhando com a equipa de Tecnologias de informação;
10. Executar ações de sensibilização e formação com os coordenadores e equipas, trabalhando com os responsáveis dos recursos humanos;
11. Desenvolver quaisquer protocolos específicos locais;

12. Continuar os processos de mudança cultural e de formação;
13. Avaliar o projeto;
14. Modificar tendo em atenção os resultados da avaliação;

## **2.11 MANUAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS PILOTO DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

O objetivo deste manual<sup>9</sup> é facilitar a adoção de modalidades flexíveis de trabalho – mais especificamente o teletrabalho. Pretende-se sensibilizar os responsáveis da Autoridade Tributária e Aduaneira para as novas formas de trabalhar induzidas pelas tecnologias e potenciadas pelo contexto económico e social. A implementação de projetos piloto permite uma aprendizagem controlada e gradual das formas de trabalho do século XXI.

Nas formas tradicionais de trabalho da Inspeção Tributária e Aduaneira a flexibilidade é vista como uma exceção para o modo normal de trabalho. O trabalho flexível é algo que é solicitado, e concedido como uma exceção das “normais” formas de trabalho. Muitas vezes é considerado um privilégio que pode ser concedido ou revogado.

Lidar com solicitações para trabalho flexível numa base reativa é um indicador de falta de estratégia de gestão de recursos humanos. O presente manual fornece um quadro estratégico, centrado nas funções da Inspeção tributária e Aduaneira, para implementar modalidades flexíveis de trabalho, nomeadamente o Teletrabalho.

### **2.11.1 - I - OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO, CONTEÚDO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

#### **2.11.1.1 NOMEAÇÃO UMA EQUIPA COORDENADORA.**

##### **2.11.1.1.1 AS FUNÇÕES ESPECÍFICAS DA EQUIPA COORDENADORA**

Elaborar o plano das linhas fundamentais do projeto piloto;

O impulso e direção do projeto piloto;

Determinar as fases e prazos para a implementação do projeto piloto;

Participar na seleção dos participantes no projeto;

Resolver os eventuais problemas que possam ocorrer na implementação e durante a sua realização;

Monitorizar e avaliar os resultados;

---

<sup>9</sup> Baseado na publicação -Ministerio de Administraciones Publicas, (2006), *Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, MAP

## **2.11.1.2 DEFINIÇÃO DAS LINHAS BÁSICAS DO PROJETO**

### **2.11.1.2.1 OBJETIVOS DO PROJETO PILOTO**

- Conciliar a vida profissional e familiar através da flexibilidade para o trabalho ser realizado desde o domicílio ou desde um serviço desconcentrado da AT no horário que seja mais apropriado para o funcionário sem qualquer diminuição da quantidade ou qualidade do serviço desempenhado;
- Desenvolver o trabalho em termos de objetivos propostos e negociados e não de tempo de presença no local de trabalho;
- Aumentar o compromisso profissional e o nível de motivação dos funcionários;
- Diminuir o absentismo laboral;

### **2.11.1.2.2 DURAÇÃO DO PROJETO**

Uma vez que se trata de um projeto piloto deverá ter uma duração suficiente para se extraírem conclusões, sendo o prazo de 6 meses uma referência, uma vez que é o prazo máximo do procedimento inspetivo. Este prazo poderá ser prolongado conforme a avaliação do projeto pela equipa coordenadora

### **2.11.1.2.3 ALCANCE DO PROJETO PILOTO**

#### **2.11.1.2.3.1 NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS EM TELETRABALHO**

Deverá ser definido um número de inspetores que permita extrapolar as conclusões deste projeto piloto a outros serviços da Administração Tributária e Aduaneira.

#### **2.11.1.2.3.2 DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO EM MODALIDADES FLEXÍVEIS**

Deverá ser introduzido o trabalho em modalidades flexíveis de forma gradual: dois dias por semana, horas diárias, tardes, manhãs, etc. A decisão deverá ser consensual entre os funcionários de cada departamento de Inspeção e o seu responsável, com a obrigatoriedade de que seja definido tempo presencial e tempo em modalidades flexíveis. O projeto deve indicar o número de horas semanais que vão ser utilizadas em Teletrabalho.

#### **2.11.1.2.4 FUNÇÕES SUSCETÍVEIS DE REALIZAÇÃO EM TELETRABALHO**

Em princípio todas as funções da inspeção são suscetíveis de trabalho em Teletrabalho. As funções de atendimento ao público e que requeiram contactos frequentes com o público em geral terão algumas limitações a serem desempenhadas em Teletrabalho.

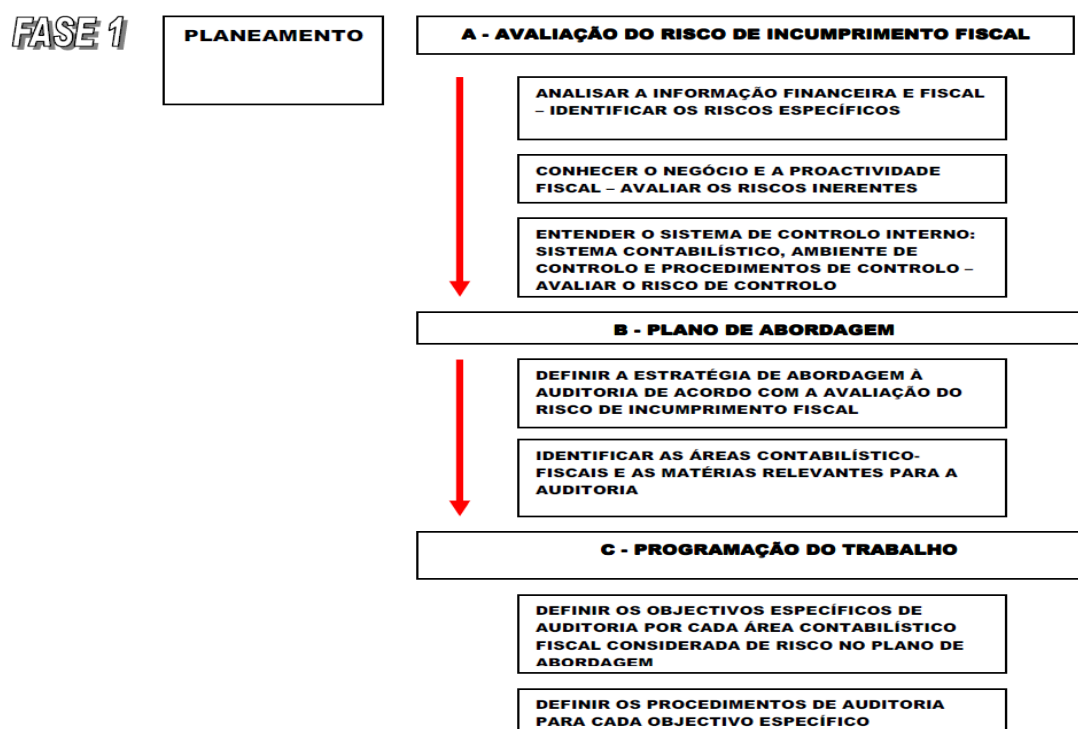
#### 2.11.1.2.4.1 O CONTEÚDO FUNCIONAL DA INSPEÇÃO - ÁREA DE ECONOMIA

Funções no âmbito da inspeção tributária<sup>10</sup>, realizando estudos e trabalhos técnicos que exijam preparação económica, contabilística e fiscal, competindo-lhe, genericamente, detetar e averiguar quaisquer atos, factos ou situações suscetíveis de afigurar incumprimento de obrigações tributárias, proceder aos exames e verificações necessários para controlar a veracidade e a conformidade das declarações apresentadas pelos contribuintes, controlar e apurar a respetiva situação tributária, dar notícia das infrações detetadas, bem como prestar as informações ou executar as diligências que sejam solicitadas à inspeção tributária no âmbito da tramitação de processos administrativos ou judiciais e, ainda, assegurar as funções de natureza administrativa necessárias à prossecução das atribuições dos serviços de fiscalização tributária.

#### 2.11.1.2.4.2 O PROCESSO DE INSPEÇÃO

O Planeamento<sup>11</sup> corresponde à fase inicial do processo inspetivo. Conforme é descrito na figura 6 o Planeamento é iniciado com a avaliação do risco incumprimento fiscal que consiste na análise da informação disponível, e estudo do negócio objeto de inspeção.

Figura 2.6 - O Processo de Inspeção - Fase 1 - Planeamento



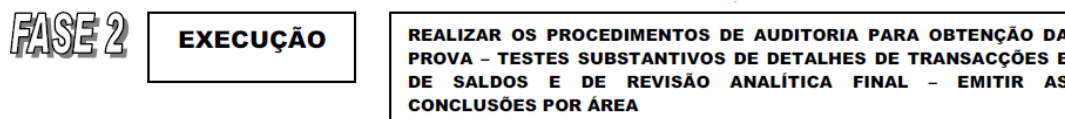
Fonte: Manual Auditoria Tributária, 2007

<sup>10</sup> Aviso (extrato) n° 2849/2005 (2ª série) – Diário de República n° 55, 18 de março de 2005

<sup>11</sup> Canedo, João, Olga Guedes e Ana Monteiro (2007) *Manual de Auditoria Tributária*, Lisboa, DGCI

A segunda fase do processo corresponde à Execução, que consiste nos procedimentos para obtenção de prova que permitam obter conclusões pelas diversas áreas analisadas, conforme descrito na figura 7.

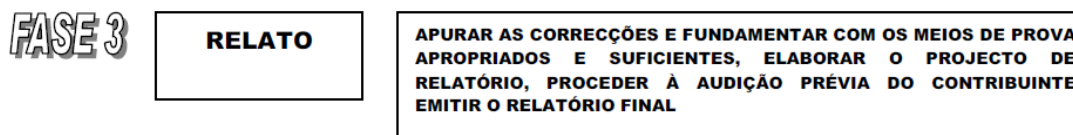
Figura 2.7 - O Processo de Inspeção - Fase 2 - Execução



Fonte: Manual Auditoria Tributária, 2007

O Relato é a parte final do processo inspetivo e consiste na elaboração de um documento onde são vertidos todos os elementos pertinentes para o correto apuramento da realidade tributária analisada (figura 8).

Figura 2.8 - O Processo de Inspeção - Fase 3 - Relato



Fonte: Manual Auditoria Tributária, 2007

#### 2.11.1.2.4.3 LUGAR DO PROCEDIMENTO INSPETIVO

O Procedimento Inspetivo<sup>12</sup> pode ser classificado em:

- a) Interno, quando os atos de inspeção se efetuam exclusivamente nos serviços da administração tributária através da análise formal e de coerência dos documentos;
- b) Externo, quando os atos de inspeção se efetuam, total ou parcialmente, em instalações ou dependências dos sujeitos passivos ou demais obrigados tributários, de terceiros com quem mantenham relações económicas ou em qualquer outro local a que a administração tenha acesso

Relativamente à alínea a) do citado artigo, o procedimento interno de inspeção poderá ser realizado em qualquer lugar desde que existe uma ligação à Internet e seja disponibilizada uma ligação *Weblogin*, isto sem falar da possibilidade de ser efetuado nos serviços desconcentrados da Autoridade Tributária e Aduaneira.

<sup>12</sup> Artigo 13º do Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária



Em relação ao trabalho nos Serviços é importante referir que todos os Serviços, sejam eles regionais ou locais, se encontram interligados ao sistema informático integrado da AT, possibilitando ao Inspetor a realização e execução de tarefas ou funções bem como análise formal e de coerência dos documentos, tal como se encontrasse no seu local de origem/colocação. Somente importa referir que, quando se refere que as tarefas ou funções poderão ser realizadas maioritariamente fora do local de origem, num dos Serviços regionais ou locais da AT, não significa que não haja procedimentos que obrigatoriamente se devam realizar no local de origem, tais como, a título meramente exemplificativo, tomadas de declarações ou audições dos sujeitos passivos, obrigados tributários ou terceiros. Será importante mencionar que estes procedimentos podem ser efetuados por outras pessoas que não o inspetor tributário.

Não significa também que, embora a execução de algumas das tarefas do procedimento inspetivo sejam realizadas num espaço físico diferente do Serviço de origem/colocação, deixem de se considerar materialmente executados pelo Serviço de Inspeção de origem, servindo apenas o serviço de “acolhimento” de veículo para o bom funcionamento e andamento do procedimento inspetivo, não obstando assim qualquer impedimento ou constrangimento legal quanto à competência material e territorial para a prática dos atos de inspeção tributária.

Importa também afirmar que a realização destas tarefas administrativas num espaço físico diferente do Serviço de origem, não afeta de todo a competência material e territorial dos atos inspetivos, pois tais tarefas considerar-se-ão realizadas materialmente pelo serviço de origem, independentemente do local ou sítio que o inspetor efetivamente as praticou.

A título de exemplo vejamos a seguinte situação: um inspetor a exercer funções inspetivas na Direção de Finanças de Lisboa, devidamente credenciado e legitimado numa Ordem de Serviço Interna, extraída para um Sujeito Passivo domiciliado no distrito de Lisboa, redige o projeto relatório na DF do Porto, ou num qualquer SF do distrito do Porto ou mesmo no seu domicílio.

Será que esta tarefa, a simples redação do Relatório, realizada num espaço físico diferente do Serviço de Origem padece de algum vício de formalismo?

A resposta será forçosamente negativa, pois, em nosso entender, não interessa o lugar físico da execução deste tipo de tarefas, nem o legislador se interessou por tal assunto menor, por se tratar de meras lides administrativas, mas somente pelo local e horário dos “atos de inspeção”, aqueles que envolvem um relacionamento entre o Inspetor e o Sujeito passivo, e que se encontram previstos no Capítulo II, artigo 34.º e seguintes do RCPIT.

Muitas das tarefas administrativas realizadas no âmbito das ações de inspeção interna, podem (e devem) ser realizadas num local de trabalho que, desde que não causando qualquer constrangimento ao Serviço de “acolhimento”, seja de conveniência do funcionário, resultando daí um ganho eficiência (tempo) e qualidade do trabalho apresentado. Se esta situação é de facto compreensível, a todos os níveis, porquê manter regras rígidas de comparência no tradicional local de trabalho se esse mesmo trabalho pode ser realizado, no domicílio do trabalhador ou num qualquer serviço local ou regional da AT?

Por outro lado, no que concerne à alínea b) do artigo 13.º do RCPIT, relativamente ao procedimento externo, e porque este se efetiva, total ou parcialmente, com a realização de atos de inspeção junto das instalações ou dependências do sujeito passivo, impede, por óbvia impossibilidade física, a deslocalização do Inspetor Tributário para outro local durante o decurso dos atos inspetivos. No entanto existem diversas tarefas que o Inspetor pode realizar fora do seu local de trabalho de origem como sejam o início do procedimento inspetivo, englobando as fases de Preparação, Programação e Planeamento, previstas no artigo 44.º do RCPIT, bem como, a conclusão do mesmo, como sejam a elaboração e redação do Projeto Relatório e Relatório Final.

A preparação da ação inspetiva consiste no trabalho realizado pelo Inspetor Tributário com a finalidade de se munir de elementos e informações, incluindo o processo individual, disponíveis sobre o sujeito passivo. Esta recolha de informação a que se refere o RCPIT, e com a qual o Inspetor se deve apetrechar, não é mais do que os elementos que todos os dias os Inspetores consultam e imprimem das diversas Bases de Dados da AT, e constantes das diversas aplicações informáticas ao seu dispor. Estas consultas às Bases de Dados não se encontram limitadas territorialmente, sendo certo que, em condições normais de acesso ao sistema informático da AT, um Inspetor Tributário poderá aceder a estas Base de Dados, em qualquer ponto de rede informática da AT existente num qualquer serviço local ou regional.

A redação do Projeto Relatório e Relatório Final são também tarefas do procedimento inspetivo que o Inspetor pode realizar num espaço físico diferente do Serviço de origem/colocação. Com o fim dos atos de inspeção, logo após a aposição da assinatura do Sujeito Passivo na Nota de Diligência, o RCPIT estabelece, no n.º 1 do artigo 60.º, um prazo de 10 dias para que o Inspetor Tributário elabore projeto relatório e deste seja o sujeito passivo notificado. Tratando-se obviamente de um prazo indicativo e não preclusivo quanto à validade dos atos de inspeção, o legislador entendeu fixar 10 dias como o tempo suficiente para que o Inspetor procedesse à compulsão e reflexão dos dados recolhidos e elementos

verificados durante os atos de inspeção, redigisse o Projeto Relatório e deste fosse o sujeito passivo notificado. Este tempo que medeia entre o final dos atos de inspeção e a elaboração do projeto relatório e consequente notificação ao interessado, o inspetor realiza tarefas internas, despendendo principalmente a maior parte do tempo com a feitura do projeto relatório, que poderá ser redigido no seu domicílio, noutra local com condições ou num qualquer Serviço regional ou local da AT, não menosprezando, evidentemente, que no prazo de 10 dias, o Projeto deverá estar ao dispor do Chefe de Equipa e/ou Coordenador a fim de ser merecedor do parecer deste e posterior notificação ao sujeito passivo. Assim, também neste item, estamos perante uma situação submersível ao trabalho a executar no domicílio do trabalhador, num dos serviços periféricos, regionais ou locais, distintos do local de origem/colocação do trabalhador, sem que se anteveja que tal mobilidade traga, quer para o procedimento inspetivo, quer para o processo, e em concreto no seus aspetos essenciais da qualidade mas também na sua morosidade, qualquer prejuízo ou desvantagem, desde que, relativamente a este último, se cumpra o prazo previsto no diploma.

Por sua vez dispõe o n.º 2 do artigo 61.º do RCPIT, o relatório dos serviços de inspeção deve ser notificado ao contribuinte por carta registada nos 10 dias posteriores ao termo do prazo referido no n.º 4 do artigo 60.º, considerando-se concluído o procedimento na data da notificação. No seguimento do raciocínio acima explanado, após o exercício do direito de audição por parte do sujeito passivo, ou, não tendo este exercido tal direito, logo que decorrido o prazo concedido, na elaboração do Relatório Final, o RCPIT estipula um novo prazo de 10 dias para a elaboração do relatório final. Também aqui, como se trata de uma situação idêntica ao da elaboração do projeto relatório, a redação do Relatório Final (bem como o levantamento do auto de notícia e emissão dos documentos de correção que se mostrem necessários) poderá ser realizada no domicílio do trabalhador, num dos serviços periféricos, regional ou distrital, distinto do local de origem do trabalhador, sem que por tal facto advenha desvantagem para a qualidade ou morosidade do trabalho a apresentar.

#### **2.11.1.2.5 REQUISITOS TÉCNICOS E ESTRUTURAIS**

O projeto deverá estabelecer os requisitos técnicos que dependem diretamente das necessidades do trabalho desempenhado pelas Inspeção Tributária e Aduaneira, sendo necessário definir padrões técnicos que permitam a correta realização do trabalho dos inspetores.

Já existem meios técnicos que permitem ao Inspetor Tributário aceder aos sistemas de informação da AT no seu domicílio, em qualquer Serviço desconcentrado da AT ou em qualquer local. Para que seja possível a utilização dos meios já existentes será necessário que os inspetores disponham:

- um computador pessoal com software atualizado;
- ligação 3G/4G;
- Permissão para aceder via VPN / *Weblogin* aos sistemas de informação da AT;

Se forem utilizados os Serviços desconcentrados da AT pressupõem-se que estarão reunidas as condições de segurança e higiene no local de trabalho para o inspetor poder trabalhar nessas instalações. Se o inspetor utilizar o seu domicílio para local onde exercer a sua função deverá verificar-se se cumpre com todos os requisitos de segurança e higiene para a prática laboral.

#### **2.11.1.2.6 CONDIÇÕES DOS TRABALHADORES CANDIDATOS AO PROJETO**

Todos os inspetores que pretendam participar no projeto piloto devem ser voluntários e deverão manter essa condição durante todo o Projeto. Deverão exercer funções na Inspeção Tributária e Aduaneira e ter conhecimentos dos sistemas de informação da AT e conhecimentos de informática que lhes permitam exercer as suas funções com padrões elevados de qualidade. Deve-se informar que a participação no projeto piloto não acarreta nenhuma diminuição da retribuição mensal nem afetará qualquer direito dos inspetores tributários.

Será importante que os trabalhadores que queiram participar neste projeto piloto façam uma autoavaliação honesta sobre as suas capacidades para trabalhar em teletrabalho (OPM, 2011), debruçando-se sobre as seguintes questões:

- As minhas funções podem ser efetuadas em regime de teletrabalho?
- Tenho a capacidade de trabalhar de forma independente, sem supervisão?
- Estou confortável com a tecnologia necessária para o teletrabalho?
- Tenho uma boa comunicação com o meu coordenador, colegas de trabalho, e sujeitos passivos a inspecionar que permitam uma transição relativamente uniforme do meu local de trabalho oficial para o meu local alternativo, que poderá ser o meu domicílio ou um serviço desconcentrado de âmbito local ou regional mais perto do meu domicílio?
- Tenho espaço suficiente no meu local de teletrabalho para executar o meu trabalho?
- O meu local de teletrabalho é seguro e responde a todas as exigências da política de higiene e segurança no trabalho?

- Se tiver pessoas a cargo (por exemplo, cuidados infantis, cuidados a idosos, ou cuidadora adultos dependentes) reconheço que não posso utilizar o teletrabalho como um meio de prestar cuidados a dependentes?
- Tenho a capacidade de ser flexível sobre o acordo de teletrabalho, a fim de responder às necessidades do coordenador, da equipa de trabalho e de alterações da carga de trabalho?

#### **2.11.1.2.7 PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS**

##### **2.11.1.2.7.1 CRITÉRIOS DE PRIORIDADE**

Os critérios de prioridade serão definidos pela equipa coordenadora do projeto. Descrevem-se alguns critérios que podem ser utilizados para selecionar os trabalhadores em Teletrabalho:

- preferência a trabalhadores que nunca tenham participado em anteriores programas de teletrabalho;
- preferência de candidatos que tenham cargas familiares (filhos menores ou maiores sob a sua responsabilidade), problemas de mobilidade, domicílio longe do seu local de trabalho;

##### **2.11.1.2.7.2 ÓRGÃO DE SELEÇÃO**

O órgão responsável pela seleção dos trabalhadores em teletrabalho deve ser colegial e representação equilibrada entre mulheres e homens;

##### **2.11.1.2.8 CUSTO DO PROJETO**

O custo do projeto deve ser objeto de uma análise precisa e será ao nível do equipamento e assistência técnica que poderão existir os principais encargos. Será importante ter em atenção que já existe equipamento afeto aos inspetores tributários e aduaneiros e infra estruturas dos serviços tributários e aduaneiros que permite efetuar este projeto piloto sem encargos adicionais relevantes.

##### **2.11.1.2.9 ÓRGÃO E CRITÉRIOS PARA O CONTROLO DO TRABALHO**

Os critérios de controlo do trabalho realizado em Teletrabalho serão definidos no projeto e fixados pelos responsáveis de Departamento de Inspeção, acompanhados pelos chefes de divisão e dando conhecimento aos coordenadores das equipas de inspeção. Os meios informáticos poderão servir de controlo adicional para verificar o tempo de ligação e os trabalhos entregues, no entanto será importante que o controlo tenha mais em atenção o cumprimento dos objetivos do que o tempo de ligação.

#### **2.11.1.2.10 ÓRGÃO E SISTEMA DE AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PROJETO**

A avaliação do projeto deve ser efetuada através de questionários de satisfação dirigidos os trabalhadores participantes e aos seus responsáveis.

O questionário dirigido aos funcionários deverá recolher aspetos como a valorização global da experiência, o grau de melhoria experimentada em diversos aspetos da vida laboral e pessoal e aspetos relacionados com os objetivos de conciliação e outros que se definiram no Projeto Piloto.

O questionário aos responsáveis de Departamento e incidirá sobre aspetos de valorização do trabalho realizado, adaptação do Departamento e do trabalhador em Teletrabalho aos períodos não presenciais, funcionamento dos meios técnicos e todas as questões que possam influenciar a prestação do serviço da inspeção tributária. Para além dos questionários deverá haver um acompanhamento periódico, por parte da equipa coordenadora, dos trabalhadores e dos supervisores para comprovar o desenrolar do Projeto e fazer as alterações que sejam importantes.

#### **2.11.1.3 APROVAÇÃO DO PROJETO PILOTO**

Uma vez desenhado o programa de teletrabalho a equipa coordenadora deverá proceder à redação do Projeto Piloto. As organizações sindicais relacionadas com a Administração Tributária e Aduaneira, no âmbito do seu papel de representantes dos trabalhadores deverão ser previamente informadas e ouvidas sobre a aplicação deste projeto.

O Projeto Piloto deverá ter a aprovação do Diretor Geral da AT.

#### **2.11.2 -II - IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO PILOTO**

A Implementação do projeto-piloto deve ser efetuada em quatro fases:

- 1º - Informação ao pessoal das direções de finanças ou serviços centrais;
- 2º - Seleção dos funcionários em Teletrabalho;
- 3º - Formação dos participantes;
- 4º - Desenrolar do projeto;

De seguida abordam-se mais pormenorizadamente cada uma das três fases da Implementação.

##### **2.11.2.1 INFORMAÇÃO AO PESSOAL DAS DIREÇÕES DE FINANÇAS OU SERVIÇOS CENTRAIS**

A difusão do Projeto Piloto deverá ser efetuada no Portal da AT e nos portais das várias Direções de Finanças quando aplicável.

É importante ter o apoio e colaboração dos responsáveis dos Departamentos da Inspeção Tributária e Aduaneira nomeadamente Diretores, Chefes de Divisão e Coordenadores. Estes terão um papel importante na implementação do Projeto uma vez que são os responsáveis das tarefas e objetivos a realizar em cada Direção. Serão eles que definirão as ferramentas internas a utilizar e os tempos ótimos para realizar o trabalho em Teletrabalho.

#### **2.11.2.2 SELEÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS EM TELETRABALHO**

Para a escolha dos trabalhadores em Teletrabalho deverão ser aplicados os critérios de seleção aprovados na proposta de Projeto.

Após a seleção dos trabalhadores, será necessário designar em cada departamento os responsáveis que irão comprovar o correto desempenho dos objetivos definidos. A escolha do responsável deverá ser feita pelo Diretor do Departamento da Inspeção e numa situação normal deverá ser o coordenador da equipa de inspeção a que o trabalhador pertence.

A participação do coordenador é fundamental no acompanhamento e avaliação do Projeto de Teletrabalho.

#### **2.11.2.3 FORMAÇÃO DOS PARTICIPANTES**

Depois de selecionados os trabalhadores e coordenadores é necessário que recebam formação sobre as ferramentas informáticas e de telecomunicações que poderão ser utilizadas e acima de tudo informação pormenorizada do Projeto Piloto em que vão participar.

#### **2.11.2.4 DESENVOLVER O PROJETO**

Durante o período de execução do projeto a equipa coordenadora deverá estar disponível para todos os participantes. Os problemas técnicos que possam surgir deverão ser objeto da devida comunicação aos serviços de *helpdesk* da AT.

Deverá ser efetuado um acompanhamento periódico por parte da equipa coordenadora de forma a demonstrar a todos os participantes que se trata de um projeto piloto importante para o presente e futuro da Administração Tributária e Aduaneira.

#### **2.11.3 - III - AVALIAÇÃO DO PROJETO**

Após a conclusão do projeto deverá proceder-se à avaliação dos resultados de acordo com os sistemas definidos na proposta de Projeto Piloto. A avaliação da experiência de implementação de projetos piloto de teletrabalho deve ser efetuada através de técnicas quantitativas e qualitativas aplicadas aos funcionários intervenientes no processo e aos

responsáveis das unidades em que se implementaram estes projetos piloto, através de questionários dirigidos aos funcionários e aos seus responsáveis.

Os aspetos subjetivos serão avaliados através de questionários de satisfação relativos aos aspetos simplificadores das Teletrabalho para a conciliação do trabalho com a vida pessoal e profissional e o desenvolvimento profissional. Os aspetos objetivos serão aferidos através dos instrumentos estabelecidos no plano para aferir a quantidade e qualidade do trabalho desenvolvido por parte dos coordenadores.

Com a aplicação dos questionários aos funcionários pretende-se:

- uma opinião global da experiência;
- - aferir o grau de melhoria de determinados aspetos da vida pessoal e profissional;
- - conhecer as mudanças na vida pessoal e profissional que foram introduzidas com esta forma de trabalho;

Com a aplicação dos questionários aos responsáveis pretende-se aferir:

- a adaptação dos responsáveis e dos funcionários sob a sua responsabilidade a esta forma de trabalho;
- a avaliação qualitativa e quantitativa do trabalho realizado durante a implementação do projeto piloto;
- a opinião sobre a conjugação de trabalho presencial e teletrabalho;
- a opinião sobre o funcionamento dos meios tecnológicos disponíveis para trabalhar;
- a opinião sobre o desejo e a possibilidade de continuar com o projeto piloto;
- a avaliação das relações entre os teletrabalhadores e os trabalhadores presenciais, assim como as reações destes últimos a este projeto.

Relativamente às técnicas qualitativas deverão ser efetuadas reuniões ao longo do prazo de duração do projeto com os funcionários e responsáveis para que seja possível recolher as opiniões, sentimentos e vivências associados a este projeto piloto. Os funcionários e responsáveis dos departamentos devem avaliar qualitativamente a influência que o Teletrabalho produz no funcionamento do Departamento.

De acordo com o estabelecido deverá o relatório da equipa coordenadora ser enviado ao Diretor Geral para apreciação.



### **CAPÍTULO 3. O MANUAL PARA IMPLEMENTAR PROJETOS DE TELETRABALHO NA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA - EFEITOS ESPERADOS**

Os efeitos e consequências da implementação deste Manual ainda não são conhecidos, uma vez que se trata de um trabalho de projeto ainda em fase de concepção. A identificação dos resultados esperados foi suportada na observação dos efeitos já obtidos da aplicação deste tipo de projeto noutros países europeus, nomeadamente Espanha e Inglaterra. Os resultados da aplicação do teletrabalho no Ministério da Administração Pública em Espanha (MAP, 2006) e no *Ofsted* - o organismo oficial do Governo inglês para inspeccionar as escolas (Lake, 2011) servem de referência para identificar as potenciais consequências que a aplicação deste projeto produzirá na Inspeção Tributária e Aduaneira.

#### **3 EFEITOS ESPERADOS NOS MÉTODOS DE TRABALHO DA AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

A aplicação deste Manual permite aferir que as técnicas de teletrabalho podem ser um excelente meio de aumentar a qualidade de vida e de trabalho dos funcionários. A utilização de todo o potencial tecnológico existente, que vai desde o normal uso do telemóvel, passando pelo uso de computadores portáteis e de software *Weblogin* e utilização dos serviços desconcentrados da AT como pontos de contacto dos funcionários permite:

- aumentar a qualidade de vida pessoal e as suas relações familiares ;
- introduzir no trabalho tecnologias que permitem uma forma de trabalho inovadora, que permite cumprir prazos de entrega e em muitas situações aumentar a qualidade dos trabalhos efetuados;
- aumentar exponencialmente os locais de contacto entre os funcionários e a Administração Tributária e Aduaneira;

#### **3.2 EFEITOS ESPERADOS NOS DIRIGENTES DA INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA**

Os dirigentes da Inspeção Tributária e Aduaneira poderão comprovar que existem sistemas alternativos e perfeitamente eficazes em alternativa ao sistema presencial. O trabalho por objetivos deverá ser assumido pelos responsáveis da inspeção Tributária e Aduaneira em detrimento do trabalho por cumprimento das horas utilizadas.

Para os responsáveis da ITA a evolução para este tipo de trabalho irá implicar novas metodologias de organização e gestão de trabalho, uma vez que o teletrabalho implica

novos procedimentos de acompanhamento e monitorização do trabalho. Será importante referir que apesar de algumas inspecções serem feitas em brigada, a maior parte do trabalho inspetivo é feita individualmente. Este fator faz com que seja importante definir várias metodologias para dar apoio ao inspetor que devem passar por eficiente escolha de sujeitos passivos a inspeccionar, formação, acompanhamento e reuniões presenciais mensais ou semanais de apoio.

A utilização de instrumentos já existentes, nomeadamente o PNAITA e o SIIT, facilitam a implementação desta forma de trabalhar uma vez que serve de estrutura metodológica e operacional para o estruturar o trabalho da ITA e dos Inspetores Tributários e Aduaneiros.

### **3.3 EFEITOS ESPERADOS NOS FUNCIONÁRIOS PARTICIPANTES NO PROJETO**

Os funcionários que participarem neste projeto piloto deverão ser voluntários e como tal com uma elevada motivação para o desempenho da sua função nos moldes de trabalho que foram definidos. A liberdade de horários e a poupança nas deslocações para o local de trabalho são um fator motivador que permite abordar os desafios e dificuldades inerentes ao procedimento inspetivo com uma atitude mais positiva. A mudança na forma de trabalhar também permite valorizar as relações pessoais e familiares uma vez que vão poder utilizar o tempo de uma forma mais dedicada a essas funções. De seguida sistematizam-se as consequências positivas e os aspectos a melhorar.

Consequências positivas:

1. Melhoria ao nível do tempo disponível para a família;
2. Diminuição dos tempos e encargos com a deslocação para o local de trabalho que permitem um melhor aproveitamento desse tempo, uma maior tranquilidade e um menor desgaste físico e psicológico;
3. Maior concentração e rendimento no trabalho realizado e maior criatividade uma vez que não existe a dispersão e interrupções existentes no tradicional local de trabalho;
4. Constatação que o trabalho pode ser efetuado no domicílio ou num serviço desconcentrado da Autoridade Tributária mais perto do domicílio do funcionário;
5. Utilização plena de todo o potencial tecnológico já existente;
6. Maior importância atribuída aos objetivos profissionais e organizacionais do que à forma como são atingidos;
7. Necessidade de um maior clima de confiança e colaboração entre os responsáveis e os seus funcionários

Aspectos a melhorar:

1. Possibilidade de existir alguma sensação de saudade do local de trabalho e abandono por parte dos responsáveis devido ao afastamento;
2. Sensação de culpa associada ao teletrabalho, ou seja, os funcionários precisam de demonstrar aos seus superiores e colegas de trabalho que estiveram a trabalhar. Este sentimento pode ser justificado pela falta de cultura de teletrabalho e pela forte cultura de controlo presencial que associa trabalho ao habitual local de trabalho, justificada pelas normas jurídicas em vigor e pelos critérios remuneratórios delas decorrentes;
3. Desconfiança e resistência por parte de responsáveis e funcionários em reconhecer que a ausência do local de trabalho não é sinónimo de não trabalho justificada pela forte cultura de trabalho presencial;

A aplicação deste projeto servirá de aprendizagem para todos os intervenientes, nomeadamente a Inspeção Tributária e Aduaneira enquanto organismo público onde é aplicado este projeto piloto, os funcionários e responsáveis enquanto participantes e mentores e a equipa coordenadora que poderá pertencer ou não à Inspeção Tributária e Aduaneira. Os fatores que sejam potenciais entraves e os conflitos que possam surgir durante a implementação do projeto piloto deverão ser acompanhados pela equipa coordenadora de forma a que se mantenha o nível de eficácia da ITA e de satisfação de todos os intervenientes.

Apesar de já existirem projetos de Teletrabalho na Autoridade Tributária e Aduaneira, nomeadamente o Centro de Atendimento Telefónico (CAT), e os Polos Descentralizados da Direção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT) este projeto focado no trabalho da Inspeção Tributária e Aduaneira pretende ser apenas mais uma ferramenta no processo de mudança organizacional provocado pelo contexto sócio económico em que estamos inserido e pela forte evolução tecnológica que permite soluções de trabalho inovadoras.

Com este Manual para implementar projetos pilotos de Teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira pretende-se testar novas formas de trabalhar que permitam:

- ✓ Obter conhecimentos úteis para experiências semelhantes;
- ✓ Melhorar o desempenho e produtividade da Inspeção tributária e Aduaneira;
- ✓ Melhorar a conciliação entre vida familiar e pessoal;
- ✓ Aumentar a motivação dos funcionários da Inspeção tributária e Aduaneira;
- ✓ Aprofundar a desmaterialização do procedimento inspetivo;
- ✓ Repensar a utilização dos serviços desconcentrados de âmbito local da AT como uma vasta rede de pontos de contacto com a ITA, independentemente das competências territoriais em vigor.



## CONCLUSÕES

Como afirma Mozzicafreddo (2011) a reforma da administração pública não é apenas uma questão de mentalidade mas de processos. Os processos, procedimentos e mecanismos que a administração pública desenvolve para simplificar a vida dos cidadãos e dos seus funcionários influenciam as mentalidades e os comportamentos. Esses procedimentos e formas organizacionais podem provocar uma gestão mais responsável do serviço público e acima de tudo dos comportamentos dos seus funcionários e pessoal dirigente. Existe uma articulação entre processos e mudanças de comportamentos, tanto a nível da administração como entre os cidadãos e o tecido empresarial.

Este projeto debruça-se sobre tecnologias, processos de trabalho, recurso humanos, instalações de trabalho e outras, numa abordagem transversal mas reconhecidamente humilde tendo em atenção a imensidão de informação que existe sobre estes assuntos.

Este tipo de projeto e o seu carácter abrangente faz com que seja influenciado por múltiplas áreas de conhecimento, nomeadamente a administração pública, gestão de recursos humanos, tecnologias, processos de trabalho, direito fiscal, auditoria tributária. Apesar de conjugar todas estas áreas o objetivo final deste projeto será contribuir de forma mais ou menos relevante para uma reflexão sobre o que está a ser feito atualmente em termos de formas de trabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira e o que poderíamos estar a fazer e que utilizaremos no futuro.

O impacto da utilização de práticas de teletrabalho abrange de forma direta as áreas da gestão, trabalho, comunicação e sociologia. Este projeto ambiciona contribuir para um melhor conhecimento das necessidades comunicativas e de gestão de recursos humano, nomeadamente no suporte a práticas de teletrabalho no âmbito da função da Inspeção tributária, e um melhor conhecimento dos instrumentos mais adequados do ponto de vista do suporte ao trabalho remoto. A adoção destes instrumentos, poderá contribuir para uma alteração nos padrões de desenvolvimento do trabalho, da comunicação entre os trabalhadores e os seus responsáveis e naturalmente da gestão das organizações e dos processos laborais.

A evolução dos regimes de trabalho flexível conjugada com a evolução nas tecnologias móveis, permite perspetivar um avanço para novas formas colaborativas de trabalho. As tecnologias móveis concentram, crescentemente, maior capacidade de processamento, armazenamento e mesmo visualização. Os novos sistemas de comunicação, que utilizam a videoconferência, a evolução das tecnologias móveis associada a uma maior sensibilização para o potencial da sua correta utilização, a desmaterialização dos processos de trabalho e o potencial dos serviços desconcentrados de âmbito local e regional da Autoridade

Tributária e Aduaneira permitem pensar que o trabalho já não pode estar afeto a um só local e num horário rígido. Bem pelo contrário, num futuro próximo espera-se que muitos Inspectores Tributários e Aduaneiros possam exercer as suas funções de forma permanente, consistente e integrada numa variedade de tecnologias e nos locais que mais lhes adequam.

Num possível cenário futuro o Inspetor Tributário e Aduaneiro acede ao Sistema Integrado da Inspeção tributária num terminal que pode ser o seu computador portátil ou smartphone, quer seja no seu domicílio, num serviço desconcentrado de âmbito local ou regional ou em qualquer parte do mundo, dispondo de imediato de todos os seus documentos, contactos e serviços. A abordagem proposta permite concentrar todo o local de trabalho na virtualidade do sistema. Para ir trabalhar o Inspetor Tributário e Aduaneiro apenas necessita de executar o seu *Weblogin* em qualquer terminal.

As atuais e previsíveis expansões das redes de telecomunicações, e da largura de banda de acesso à Internet, como é o caso da implementação do 4G<sup>13</sup> nas comunicações móveis, permite-nos perceber que a situação atual se alterará a médio prazo. Como é óbvio não são apenas as mudanças tecnológicas que vão provocar a mudança. Será acima de tudo a forma como os responsáveis da Administração Tributária e Aduaneira e mais especificamente da Inspeção Tributária e Aduaneira abordarem estas mudanças tecnológicas e as inserirem uma cultura de trabalho inovadora que potenciará o sucesso destas novas formas de trabalho.

### **Eventuais desenvolvimentos futuros**

Se o manual para implementar projetos piloto de teletrabalho na Inspeção Tributária e Aduaneira for bem aplicado e se existirem benefícios para a Autoridade Tributária e Aduaneira a evolução passará por um Manual de Teletrabalho que servirá de guia para os futuros teletrabalhadores. Outros desenvolvimentos poderão passar pela flexibilização da estrutura orgânica da Inspeção Tributária e Aduaneira. Será que no futuro poderão existir núcleos descentralizados da Inspeção Tributária e Aduaneira? Será possível um inspetor de Aveiro encetar um procedimento inspetivo a uma empresa da Unidade dos Grandes Contribuintes? Será possível um inspetor Tributário em Faro proceder a um procedimento inspetivo a uma empresa de Viana do Castelo? São questões como estas que ficam em aberto e que poderão servir para desenvolvimentos futuros deste trabalho.

---

<sup>13</sup>A rede 4G (4ª Geração Móvel) assenta na tecnologia LTE (Long Term Evolution) e permite aceder à internet em mobilidade com velocidades de download até 100 Mb.

## FONTES

Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro, relativo à lei Orgânica do Ministério das Finanças.  
Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de Dezembro, relativo à Estrutura Orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira.  
Portaria n.º 320-A/2011, de 30 de Dezembro  
Despachos n.º 1 e 2/2012, de 01 de Janeiro  
Decreto-Lei n.º 413/98, de 13 de Dezembro aprova o Regime Complementar do Procedimento da Inspeção Tributária  
Decreto Regulamentar n.º 29-A/2005/M, de 31 de Agosto

## BIBLIOGRAFIA

Amaral, Diogo Freitas (1994), *Curso de Direito Administrativo*, 2ª Ed., Coimbra: Almedina.  
Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 399-433.  
Antunes, Eugénio, (s.d.), *Gestão Pública* (texto de apoio), Lisboa, Policopiado.  
APDSI – Associação Para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2009), *Modelos de Governança na Sociedade de Informação e do Conhecimento*, Lisboa, APDSI.  
Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Freitas de (2000), “ Hierarquia e mercado: a experiência recente da administração gestonária”, em AA. VV., *Moderna gestão pública: dos meios aos resultados, Ata geral do 2º encontro INA*, Lisboa, INA, pp. 149-161.  
Bell, Daniel (1973), *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York, Basic Books.  
Bilhim, João (2000), “Gerir a Administração Pública como uma empresa”, em *Fórum 2000, Reforma do Estado e Administração Pública gestonária*, Lisboa, ISCSP, pp. 77-84.  
Bovaird, Tony e Elke Löffler (2003), “Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 313-328.  
Canedo, João , Olga Guedes e Ana Monteiro (2007), *Manual de Auditoria Tributária*, Lisboa, DGCI.  
Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública: Modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Sílabo.  
Castells, Manuel (2001), *Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society*, Oxford University Press.  
Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2000), “The New Public Service: serving, rather than steering”, *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6, pp. 549-559.  
Denhardt, Robert B. e Janet V. Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, vol. 8, n.º 1, pp 3-10.  
Dornelas, A., Ministro, A., Lopes, F., Cerdeira, M., Galego, P., Sousa, S. (2006), *Livro Verde sobre as Relações laborais*, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social.  
DSPCIT – Direção de Serviços de Planeamento e Coordenação da Inspeção Tributária (2012) , *Plano Nacional de Atividades da Inspeção Tributária e Aduaneira – 2012*, Lisboa, Autoridade Tributária e Aduaneira.  
Dyson, Kenneth (1982), *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson.  
Esping-Andersen, Gosta (1994), “Welfare state and the Economy”, in Neil Smelser and Richard Swedberg (ed by), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press.

- Ettighoffer, Denis (1992), *A empresa virtual ou os novos modelos de trabalho*, Lisboa: Instituto Piaget, col. Sociedade e Organizações, p.20.
- Fenson, B e Hill S. (2003), *Implementing and Managing Tele-Work - A guide for those who make it happen*, London: Praeger, Westport, Conneticut.
- Ferraz, David (2008), *A Seleção dos dirigentes públicos no contexto da evolução dos modelos de Estado e da Administração – Contributos para uma definição de uma política integrada*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Finger, Matthias e Gaelle Pécoud (2003), “From e-government to e-governance? Towards a model of e-governance”, *Electronic Journal of e-Government*, Vol I, Issue 1, 1-10.
- Lake, Andy (2011), *The Smart Working Handbook*, Flexibility Ltd (www.flexibility.co.uk)
- Fonseca, Fátima e Carlos Carapeto (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa, Sílabo.
- Fukuyama, Francis (2006), *A Construção de Estados*, Lisboa, Gradiva.
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, pp. 567-592.
- Gibson, Virginia e Rachel Luck (2004), *Flexible Working in Central Government: Leveraging the Benefits*, The University of Reading.
- Gomes, João Salis (2007), “O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 39-48.
- Gomes, João Salis (2010), “Interesse público, controle democrático do Estado e Cidadania”, em João Caupers, Maria da Glória F. P. D. Garcia, Augusto de Athayde (orgs.), *Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, Almedina Editora, pp. 353-380.
- Gouveia, Luís (2006), *Negócio Eletrónico: conceitos e perspectivas de desenvolvimento*, Livro I – Coleção Negócio Eletrónico, Principia.
- Gouveia, Luís e Sofia Gaio (2006), *Sociedade da Informação: balanço e implicações*, Porto, Universidade Fernando Pessoa.
- Hardy, Bridget et al(2004), *Working Without Walls – An insight into the transforming government workplace*, London, DEGW/OGC.
- Hardy, Bridget et al(2008), *Working Beyond Walls – The government workplace as an agent of change*, London, DEGW/OGC.
- Herzfeld, Michel (1992), *The Social Production of Indifference*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hood, Christopher (1996), “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s”, Bekke, James Perry and Theo Toonen, eds *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indianapolis: Indiana University Press: 269-287.
- Knecht, R.J. (1999), *Richelieu*, Mem Martins: Editorial Inquérito.
- Koch, Per & Johan Hauknes (2005), *On Innovation on the Public Sector – today and beyond*, Publin Report nº D20, NIFU STEP.
- Leibfried, Stephan e Michel Zürn (2005), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lemesle, Raymond Marin & Marot, Jean Claude (1994), *Le Télétravail*, Paris, PUF, Collection Que sais-Je?, 3-4.
- Lencastre, José (2006), *Estudo sobre as Modalidades Distribuídas e Flexíveis de Trabalho no Contexto Empresarial Português – O Teletrabalho*, Lisboa, Delta Consultores, Tecnologias e Recursos Integrados Lda.



- Lopes, Ernâni (2002), *Reinvenção da Função Pública*, Seminário em Oeiras, INA.
- Madureira, César, e Miguel Rodrigues, (2006), “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, N.º 2, 153-171.
- Majone, Giandomenico (1997), *From the Positive to the Regulatory State*, London, Cambridge University Press.
- MAP - Ministerio de Administraciones Publicas, (2006), *Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado*, Madrid, MAP.
- Moniz, Brandão (2008), *Do analógico ao digital – o trabalho na Sociedade do Conhecimento*, Lisboa, APDSI.
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 9-38.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O papel do Estado na Sociedade”, em António José Telos, António Martins da Cruz e António Vitorino (orgs.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio e Instituto de Defesa Nacional.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-33.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 1-15.
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e etapas de reforma na Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes (orgs.), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais Editora, pp. 5-62.
- MSI - Missão para a Sociedade da Informação (1997), *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*.  
Disponível em <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/LivroVerde1997.pdf>.
- Okot-Uma, Roger (2001), *Electronic Governance: Reinventing Good Governance*, Commonwealth Secretariat, London.
- Olson, Mancur (1998), *A Lógica da Ação Coletiva*, Oeiras, Celta
- OPM – United States Office of Personal Management (2011), *Guide to Telework in the Federal Government*, OPM.  
Consultado em <http://www.telework.gov>
- Peters, B. Guy (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5ª ed. – London: Routledge.
- Pitschas, Rainer (2003), “Reformas da Administração Pública da União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 31-46.
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público: um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 49-67.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), “Modelos de gestão pública”, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, vol. I, (1), pp. 6-16.
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), *Gestão pública e modernização administrativa*, Oeiras, INA.

- Rolo, João (2007), *Os Serviços Partilhados na Administração Pública Portuguesa – Os desafios de uma nova gestão pública*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE.
- Rubinstein, Michel (1993), *L'impact de la domotique sur les fonctions urbaines*, Dublin, Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, p.57.
- Sheperd, Geoffrey (2007), *Managing the Top Officials: Some International Experience*. [Manuscrito não publicado cedido pelo autor a Ferraz (2008)].
- Snellen, Ignace ; Wim Donk (2002), "Electronic Governance: Implications for Citizens, politicians and Public Servants", *International Review of Administrative Science*, Vol 68, Nº 2, 183-198.
- Tavares, José F. F., (2007), "A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Toshiba (2004), *The Complete Guide to Flexible Working*, Toshiba  
Disponível em: <http://www.flexibility.co.uk/>.
- Touraine, Alain (1971), *The Post-Industrial Society: Tomorrow's Social History: Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*, New York, Wildwood House.
- Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, volume 2, 2, pp. 197-222.
- Wilthagen, Ton et al (2003), *Towards 'flexicurity'?: balancing flexibility and security in EU member states*, 13th World Congress of the IIRA, Berlin
- Wilthagen, Ton , Frank Tros (2004), "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets", *European Review of Labour and Research*, volume 10, pp.166-186
- Zuurmond, A (1998), "From bureaucracy to infocracy: are democratic institutions lagging behind?", in Snellen, I TH.M., Donk, W.B.H.J van de (eds.) *Public Administration in an Information Age: A Handbook*, Amsterdam, IOS Press