



**Universidade de
Aveiro**
2014

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**MARIA DA
APRESENTAÇÃO
CALISTO DA SILVA
CRAVO**

**APLICAÇÃO DA LÓGICA LEAN – SERVIÇO DE
FINANÇAS DE AVEIRO 2**



**Universidade de
Aveiro
2014**

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**MARIA DA
APRESENTAÇÃO
CALISTO DA SILVA
CRAVO**

**APLICAÇÃO DA LÓGICA LEAN – SERVIÇO DE
FINANÇAS DE AVEIRO 2**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Hugo Casal Figueiredo, Professor Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

À minha filha.

o júri

presidente

Prof. Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha
Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro

vogal - arguente principal

Prof.^a Doutora Carina Maria Oliveira Pimentel
Professora Auxiliar da Universidade de Aveiro

vogal - orientador

Prof. Doutor Hugo Casal Figueiredo
Professor auxiliar da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Ao Professor Doutor Hugo Figueiredo, orientador deste trabalho, pela amizade, pelo estímulo, pela disponibilidade e pela confiança depositada nas minhas capacidades.

Ao departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, pela criação das condições necessárias à conclusão deste trabalho.

A todos os amigos e aos meus colegas de trabalho que se interessaram pelo tema do meu trabalho, que me apoiaram, que se interessaram pelo respectivo progresso e me disponibilizaram a sua ajuda.

À minha família pelo apoio incondicional.

A todos aqueles que contribuíram para que este trabalho fosse possível.

palavras-chave

burocracia, gestão *lean*, melhoria contínua, qualidade, reorganização de processos, serviços de finanças.

resumo

Este trabalho procura perceber se, no caso de um Serviço de Finanças, é possível reorganizar procedimentos e processos sob a lógica de gestão *Lean*, tendo em conta, nomeadamente os princípios de autonomização, criação de valor, fluxo contínuo e melhoria contínua e se estes são passíveis de poder contribuir para elevar constantemente a qualidade dos processos de serviço.

A investigação foi efetuada a partir da análise de três processos de serviço: a emissão da certidão de dívidas, a avaliação de imóvel e o processo de execução fiscal. Foram analisados os problemas encontrados e discutidas soluções de melhoria, suportando-nos em entrevistas realizadas aos próprios trabalhadores e às chefias.

Ficou claro nomeadamente que, para proceder a alterações que possibilitem maior qualidade e melhoria contínua de acordo com a lógica de gestão *lean*, é fundamental o envolvimento da gestão de topo e vontade política para a mudança de entraves legais.

keywords

bureaucracy, continuous improvement, finance services, *lean* management, processes reorganization, quality.

abstract

The aim of this thesis is to understand the feasibility of applying Lean principles to the reorganization of specific customer service processes within one regional branch of the Portuguese tax authority. We focus in particular, on the principles of empowerment, value creation, continuous flow and continuous improvement. We investigate whether these are able to promote sustainable quality improvements in these specific service processes.

The research analyzes three service processes: the emission of debt certificates, the property valuation and the tax execution procedure. The discussion of existing problems and bottlenecks as well as of possible improvement solutions was supported by interviews to support and managerial staff involved in these processes.

Our results show that to make changes that the involvement of top management and the political will to change legal obstacles is essential to enable higher quality and continuous improvement through lean.

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO DO ESTUDO	8
1.1	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO.....	9
1.2	MOTIVAÇÃO PESSOAL	10
1.3	DIAGNÓSTICO INICIAL DOS SERVIÇOS DE FINANÇAS	11
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	12
2	ENQUADRAMENTO TEÓRICO: GESTÃO LEAN E PROCESSOS DE REFORMA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	14
2.1	GESTÃO LEAN – PRINCÍPIOS E FERRAMENTAS.....	14
2.2	ALTERAÇÕES AO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA E POTENCIALIDADES DE REFORMA 18	
2.2.1	As Reformas na Administração Fiscal.....	19
2.2.2	Os impostos como suporte do Estado.....	23
2.2.3	Da Gestão por Objetivos ao SIADAP passando pelo QUAR.....	25
2.3	POTENCIALIDADES DA LÓGICA LEAN NO CONTEXTO DA REORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	30
2.3.1	Atendimento, Satisfação do Utente e Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos.....	30
2.3.2	Criação de valor na ótica do utente dos serviços públicos.....	36
2.3.3	Potencialidades da Lógica Lean no Contexto da Reorganização dos Serviços Públicos.....	38
3	ENQUADRAMENTO DO ESTUDO DE CASO E DESCRIÇÃO DOS PROCESSOS EM ANÁLISE.....	42
3.1	O SERVIÇO DE FINANÇAS DE AVEIRO 2.....	42
3.2	OS PROCESSOS DE SERVIÇO EM ANÁLISE.....	49
3.2.1	A Certidão de Dívidas ou de Inexistência de Dívidas.....	49
3.2.2	A Avaliação de Imóvel	56
3.2.3	O Processo de Execução Fiscal.....	63
3.3	POTENCIALIDADES DA LÓGICA LEAN NA SUA APLICAÇÃO AOS SERVIÇOS DE FINANÇAS.....	70
4	PROPOSTAS DE REORGANIZAÇÃO DE PROCESSOS DE SERVIÇO NOS SERVIÇOS DE FINANÇAS.....	72
4.1	METODOLOGIA DE ESTUDO E DE CRIAÇÃO DE PROPOSTAS DE MELHORIA	72
4.2	CERTIDÃO DE DÍVIDAS OU DE INEXISTÊNCIA DE DÍVIDAS	75
4.3	A AVALIAÇÃO DE IMÓVEL	81

4.4	O PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL	88
5	DISCUSSÃO: FATORES PROMOTORES E INIBIDORES DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA LÓGICA LEAN NO CONTEXTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	94
6	CONCLUSÃO	98
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da CAF. Fonte: DGAEP	35
Figura 2 – Organograma funcional. Fonte: nossa autoria	44
Figura 3 – Nível de habilitações académicas. Fonte: nossa autoria	46
Figura 4 – fluxograma certidão de dívidas. Fonte: nossa autoria.	51
Figura 5 – fluxograma certidão de dívidas. Fonte: nossa autoria.	52
Figura 6 – fluxograma certidão de dívidas. Fonte: nossa autoria.	53
Figura 7 – fluxograma. Avaliação de Imóvel. Fonte: nossa autoria.	58
Figura 8 – fluxograma. Avaliação de Imóvel. Fonte: nossa autoria.	59
Figura 9 – fluxograma processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.	64
Figura 10 – fluxograma processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.	66
Figura 11 – fluxograma processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.	67
Figura 12 – fluxograma (após). Certidão de dívida. Fonte: nossa autoria.	76
Figura 13 – fluxograma (após). Certidão de dívida. Fonte: nossa autoria.	77
Figura 14 – fluxograma (após). Avaliação de imóvel. Fonte: nossa autoria.	82
Figura 15 – fluxograma (após). Processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.	89

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AMA - Agência para a Modernização Administrativa
AT – Autoridade Tributária
ATA – Autoridade Tributária e Aduaneira
CAF – Common Assessment Framework
CAT – Centro de Atendimento Telefónico
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário
DF – Direção de Finanças
DGAEP – *Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público*
DGCI – Direção Geral dos Impostos
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
IMI01 – Declaração Modelo 1 de IMI
LGT – Lei Geral Tributária
SF – Serviços de Finanças
TQM – Total Quality Management

1 Introdução e Enquadramento do Estudo

Esta investigação ocorre no âmbito do mestrado em Administração e Gestão Pública, da Universidade de Aveiro e tem como objetivo principal estudar a oportunidade de execução de procedimentos de reforma na organização e prestação de serviços públicos inspirados pelo modelo de gestão *lean* num serviço de finanças específico, com o intuito de melhorar os recursos existentes e alcançar melhor qualidade, tendo em conta a urgência dos serviços públicos na redução de custos e criação de valor público, com melhoria contínua, porquanto o tempo e os recursos são escassos.

A ser possível, tencionamos contribuir para minorar os problemas que se colocam e os desafios que se enfrentam diariamente nos Serviços de Finanças, no âmbito da prestação de serviços públicos e na gestão de processos e de procedimentos, mais relevantes para este órgão da Administração Pública. Fazemo-lo contudo sabendo que estes serviços não são autónomos, estando colocados sob uma rígida estrutura hierárquica, uma condicionante que importa explorar ao longo desta dissertação.

Pretende-se perceber se a gestão *lean* como “*filosofia de gestão que tem por objectivo a criação de valor através da sistemática eliminação do desperdício*” (João Paulo Pinto, 2008) é passível de ser posta em prática num Serviço de Finanças. Ao minimizar os tempos de resposta tanto no atendimento presencial dos contribuintes, como na execução das tarefas inerentes ao serviço, ter-se-á sempre presente os mecanismos legais, subjacentes à tramitação dos documentos e dos processos, que em caso algum, podem pôr em causa os deveres de ética, de confidencialidade e de legalidade. A forma como a aplicação dos princípios *Lean* interage com esta dimensão legal, constitui aliás um ponto de interesse específico do trabalho efetuado.

Procura-se também saber se é possível beneficiar da gestão sob a lógica *Lean*, tendo presente entre outros fatores, as potencialidades deste modelo de

gestão, no contexto específico dos Serviços de Finanças, esperando poder eliminar desperdício e reduzir custos, otimizar a produção dos serviços e garantir a satisfação do contribuinte/cliente com trabalho de qualidade, tendo em conta os elevados padrões de qualidade, característica deste modelo de gestão, a indispensável e a elevada capacidade técnica dos trabalhadores que compõe esta estrutura da Administração Central do Estado, dependente do Ministério das Finanças e ainda a evolução das aplicações informáticas, principal suporte de trabalho destes serviços.

Diariamente são ainda enfrentadas situações de pressão quase permanente, no atendimento destes contribuintes, que no atual contexto político, social e económico se torna ainda mais exigente, uma dimensão também ela incorporada neste estudo.

1.1 Caracterização do Problema de Investigação

De acordo com Quivy e Campenhoudt, no “Manual de Investigação em Ciências Sociais”, uma investigação deverá ter como ponto de partida e como primeira etapa do procedimento, a definição da questão de investigação, que origina o desenvolvimento do estudo (Quivy & Campenhoudt, 2003).

Na dissertação em causa, a questão inicial é:

Saber se é possível alterar e pôr em prática procedimentos sob o modelo de gestão *Lean* em Serviços de Finanças, com o propósito de elevar a qualidade e contribuir para a melhoria contínua, tendo em conta os recursos existentes e o atual modelo de gestão destes serviços.

A mudança de paradigma nas organizações, as profundas alterações que se têm verificado por todo o mundo, e as novas exigências na prestação de serviço público com qualidade, eficácia e eficiência, é preocupação constante dos gestores que, em tempo útil, têm que cumprir a missão e as atribuições dos serviços públicos, sabendo que o gestor de serviços, cada vez mais, tem que “*fazer muito mais, com cada vez menos*”, porquanto os recursos são escassos.

Por isso, é urgente saber se os processos de melhoria que possam ser inspirados na gestão *Lean*, podem ser exequíveis ao ser implementados num Serviço de Finanças, nomeadamente pela urgência na redução de custos, na redução de desperdício, na focagem na criação de valor público e na melhoria contínua da gestão de processos para uma Administração Pública que pretende uma prestação de serviços de qualidade a todos os níveis, que conduzam tanto à satisfação dos interesses do Estado, como à satisfação dos interesses dos cidadãos.

Para se perceber a importância deste desafio, inicia-se com um diagnóstico da situação no contexto atual, sobre alguns dos principais problemas diários que enfrentam estes serviços, com vista à resolução dos principais problemas que se colocam a este órgão da Administração Pública, pretendendo-se que este trabalho seja o início de um projeto que será complementado com um estudo de caso, passível de poder ser aplicado nos Serviços de Finanças.

1.2 Motivação pessoal

O motivo de estudo desta temática prende-se com as seguintes razões:

i. Por razões profissionais, por exercer funções no Serviço de Finanças (SF) objeto deste estudo.

ii. Por razões de vocação, consolidada pela formação de base na licenciatura em Administração Pública, colocando-se em relevo a possibilidade de poder contribuir para a evolução do tema deste trabalho de investigação, que poderá vir a ser útil nas práticas de trabalho e na qualidade de vida dos trabalhadores e dos utilizadores do serviço.

Numa época de crise económica e social, refletir sobre a Administração Pública com recurso à gestão *Lean* poderá ser uma oportunidade de melhoria, que pode concorrer para a modernização da gestão na Administração Pública Portuguesa, e uma ferramenta útil na contribuição positiva para a qualidade dos

serviços, para a eficiência e eficácia, concretamente no que diz respeito à melhoria de processos de serviço.

1.3 Diagnóstico inicial dos Serviços de Finanças

Os Serviços de Finanças são “*unidades orgânicas desconcentradas de âmbito local*” (M. d. Finanças, 2011b). Têm como principal missão a cobrança de impostos, sendo competentes para promover a liquidação e arrecadação de receitas; a prevenção e combate à fraude e evasão fiscais; prestação de informações ao cidadão e exercer a acção de justiça tributária; contribuir para o aperfeiçoamento do sistema fiscal, como está previsto na estrutura nuclear da Autoridade Tributária, conforme artigo 39º da portaria nº 320-A/2011, de 30 de dezembro.

Tanto os SF como os próprios contribuintes, em situações concretas e tendo em conta as disposições legais em vigor, são competentes para promover a liquidação dos impostos, de acordo com regras pré-definidas contidas nos Códigos Tributários, conforme o meu conhecimento profissional por exercer funções num SF. Ou seja, podem existir liquidações promovidas pelos serviços, assim como pode ser feita a autoliquidação de impostos, isto é a liquidação feita pelos próprios, que se substituem à máquina fiscal, estando envolvidos nos processos de serviço.

Como exemplo deste envolvimento, identifica-se o pedido de liquidação do Imposto Único Automóvel – IUC que tanto pode ser solicitado no Portal das Finanças, como ao balcão dos SF. Outro exemplo de envolvimento dos contribuintes é o pedido de uma certidão de dívidas ou de inexistência de dívidas que tanto pode ser solicitada o Portal das Finanças, de forma gratuita, como ao balcão dos SF, neste caso sob pagamento.

Das liquidações efetuadas, é possível posterior reclamação. O trabalho de liquidação promovida pelos serviços é centralizado, sendo por isso feito informaticamente e de forma automática, estando essas liquidações dependentes

das respetivas Direções de Serviços, que são posteriormente enviadas aos contribuintes para pagamento.

Sem pôr em causa os automatismos destes procedimentos enormemente facilitadores desse trabalho complexo, urge dizer que existe um conjunto de mecanismos fiscalizadores da veracidade das declarações prestadas, que por vezes acarretam situações de contencioso, quer em termos de reclamações, quer de impugnações judiciais ou através de outros meios de reação, passíveis de ser utilizados pelos contribuintes e que são a garantia dos seus direitos.

Mas esta situação provoca muitas deslocações dos contribuintes aos balcões dos serviços de finanças para resolver questões desta natureza, por vezes porque não entendem e necessitam ser esclarecidos, outras porque não concordam e vem contestar da legalidade dos procedimentos.

Assim, há uma necessidade de mudar a na forma como alguns procedimentos específicos são executados nos Serviços de Finanças onde a aplicação dos princípios de gestão *Lean* poderá contribuir para melhorar o desempenho, tendo em conta os princípios que a caracteriza como se descreve em 2.1.

1.4 Estrutura da dissertação

O presente estudo encontra-se organizado em cinco capítulos: no primeiro inclui-se a Introdução e Enquadramento do Estudo. O segundo capítulo é dedicado ao Enquadramento Teórico: Gestão Lean e Processos de Reforma nos Serviços Públicos. No terceiro capítulo iniciamos o Enquadramento do Estudo de Caso e Metodologia, desenvolvido pela investigadora. No quarto capítulo desenvolvem-se as Propostas de Reorganização de Processos de Serviço nos Serviços de Finanças com a metodologia de estudo, seguindo-se no quinto capítulo, a visão geral, tendo em conta os processos estudados, e os fatores promotores e inibidores da implementação de uma lógica Lean no contexto dos

serviços públicos. Por fim, apresentam-se as conclusões com base no estudo, e no contexto da Administração Pública e particularmente nos Serviços de Finanças.

Ao longo deste documento são referidos fluxogramas, que apresentam partes fundamentais do trabalho desenvolvido pela investigadora, pelo que a sua consulta é imprescindível para uma adequada compreensão do estudo.

2 Enquadramento Teórico: Gestão Lean e Processos de Reforma nos Serviços Públicos

Neste capítulo do documento de dissertação, expomos a revisão da literatura, relativa aos princípios e ferramentas da gestão Lean; as Alterações ao Paradigma da Gestão Pública e Potencialidades de Reforma, assim como a alteração do paradigma da gestão na Administração Pública.

2.1 Gestão Lean – Princípios e Ferramentas

Investigar o conceito de gestão *lean*, é perceber um modelo de gestão que se inspira na Toyota Production System (TPS) (Womack, Jones, & Roos, 1992) e que tem vindo a ser utilizado pelas organizações privadas ou públicas, que pretendem o seu emagrecimento isto é, a redução de custos e a eliminação de desperdício, sem no entanto diminuir todo o *know-how* subjacente ao seu bom funcionamento, nem afetar a qualidade do serviço prestado. Para ser possível atingir as melhores práticas de gestão *lean* é necessário o envolvimento de toda a estrutura organizacional, onde a gestão de topo tem um papel determinante para o seu sucesso.

A filosofia de gestão Lean tem por objetivo a criação de valor através da sistemática eliminação do desperdício (João Paulo Pinto, 2008), pelo que a seguir irei descrever quais são alguns dos princípios e ferramentas de gestão *lean* segundo a descrição dos autores.

Em primeiro lugar “Valor” que Maia, Alves e Leão (2011), entendem este princípio como o valor na ótica do cliente.

A gestão *lean* está focada na “Redução de Desperdício” na perspetiva da criação de valor para o cliente (Womack et al., 1992) já que é nele que se centra toda a atenção.

O “Fluxo de valor” para Maia, Alves, & Leão (2011) advém das atividades executadas com a criação de valor, de igual modo sob o ponto de vista do cliente.

“Otimização” do espaço de trabalho (Riani, 2006) ou seja torná-lo ideal.

“Fluxo Contínuo” para Maia, Alves, & Leão (2011) que significa sem qualquer interrupção, sem qualquer paragem.

“Perfeição” ou seja, sem cometer erros (Maia et al., 2011).

“Puxar” porque existe reação ao pedido de alguém (Maia et al., 2011).

“Autonomização” ou automatização humanizada requer a participação ativa e o envolvimento de todos os colaboradores, quer sejam trabalhadores ou diretores que contribuem para a construção do projeto (Womack et al., 1992).

A “Melhoria Contínua” que significa a adequação dos processos e dos procedimentos. Na Toyota é designada por *Kaizen* isto é, a melhoria é contínua e gradual, sendo a base de apoio do pensamento *Lean* e a observação e resolução dos problemas, é feito ao longo de toda a cadeia de trabalho.

Riani (2006) vê a gestão *Lean* com a metodologia conhecida por 5S's, *Seiri*, *Seiton*, *Seiso*, *Seiketsu* e *Shitsuke*, que se desenvolveu no Japão: Centra-se na organização e limpeza do espaço de trabalho e na padronização dos processos de trabalho, de maneira a torná-los eficientes e são: “Triagem” que em Japonês significa *Seiri*; “Arrumação” que em Japonês significa *Seiton*; “Limpeza” que em Japonês significa *Seiso*; “Normalização” que em japonês significa *Seiketsu* e ainda “Disciplina” que significa *Shitsuke*. Entende ainda este autor, que os principais objetivos desta metodologia podem ser caracterizados pela melhoria da qualidade dos produtos; melhoria da qualidade de vida dos colaboradores; otimização do espaço de trabalho; Aumento da segurança no espaço de trabalho e pelo enfoque para o trabalho de equipa, sendo também forma de criação de novos empregos em vez da sua destruição em nome da eficiência.

A correta implementação deste modelo de gestão, poderá possibilitar a redução ou eliminação de desperdício, o excesso de produção, o trabalho incorreto, os defeitos, os *stocks* em excesso, as deslocações e movimentos,

transporte e manuseamento desnecessário e os tempos de espera como defende (Maia et al., 2011).

Mas há necessidade de estimular constantemente a forma como trabalhamos devendo ser operacionalizadas pequenas mudanças incrementais sustentadas, sendo esta a única maneira de melhorar, como defende a autora de diversos trabalhos na área da Gestão *Lean* em serviços públicos, (Z. J. Radnor, 2011).

Womack *et al* (1992) tendo em conta a inspiração da TPS formalizaram um sistema que se mostrou capaz de ir muito além dos limites para os quais foi criado no sector privado nas atividades de produção. Deste modo, inspirados neste modelo de gestão, o sector público também tem posto em prática algumas das características do modelo, em diferentes atividades, essencialmente bancos, seguradoras e hospitais dado que estes organismos pretendem antes de mais, desenvolver serviços públicos de qualidade, mas reduzir a despesa a todo o custo, sem pôr causa o conhecimento, tanto das pessoas como da própria organização como também entende (Rodrigues, 2007). Mas para que essa implementação seja bem-sucedida, é necessário a constituição de um processo bem definido, com uma sequência de etapas com início, meio e fim.

Este sistema teve início na *Toyota* e o seu desenvolvimento surgiu da necessidade de sair de uma crise, como também refere (Rodrigues, 2007). Tem demonstrado ao longo dos anos nos organismos onde foi posto em prática, ser um sistema capaz de encaminhar para o empreendedorismo e a melhoria contínua, de uma forma eficaz e competente.

Este autor entende ainda que é importante dar resposta a algumas questões essenciais que se colocam:

- Como emagrecer uma organização sem perder o conhecimento das pessoas?
- Poderemos atingir as melhores práticas *Lean* sem afetar o conhecimento organizacional?

Se é certo que na Administração Pública se pretende reduzir custos, otimizar a produção dos serviços e garantir a satisfação do contribuinte/cliente com serviços de qualidade, esta temática não é pacífica pois a mudança requer preparação prévia de toda a equipa de trabalho, sensibilizando-a para a mudança. Requer também o envolvimento da gestão de topo para garantia do sucesso das mudanças em curso, à semelhança do que aconteceu na Toyota Production System (TPS) (Womack, 1992).

Os automatismos informáticos permitiram simplificar inúmeras tarefas até aí demoradas e rotineiras, feitas manualmente, com muito esforço e com poucos recursos humanos e materiais. Mas o modelo burocrático, defendido por Taylor e por Max Weber foi posto de parte?

Supõe-se que não, pois na Administração Pública, reportando-nos particularmente à Autoridade Tributária e Aduaneira, mantêm-se normas e regulamentos escritos e hierarquizados e uma estrutura ainda hoje muito vincada e hierarquizada, centralizada em inúmeras direcções e subdivisões de serviços, consoante a área funcional de cada imposto.

Os trabalhadores são pessoas especializadas nas actividades e para o cargo que exercem, recebendo salários em função do lugar que ocupam na cadeia hierárquica. Ocupam o cargo por tempo indeterminado, como actividade principal, e exclusiva, identificando-se com os objectivos da organização. E progredem (ascendendo a cargos superiores), por nomeação dos superiores hierárquicos, mediante concursos (Chiavenato, 1987).

Pelas razões patentes na explicação anterior, parece que a adopção de uma lógica *lean* como possibilidade apresentada neste trabalho, poderá depender mais da passagem para lógicas menos burocratizadas e mais de qualidade, para se tornar exequível.

No entanto, para compreender melhor toda a evolução e transformação que ocorreu neste organismo, a explicação no capítulo seguinte irá ajudar.

2.2 Alterações ao Paradigma da Gestão Pública e Potencialidades de Reforma

Nas últimas décadas, a Administração Pública tem vindo a assistir a sucessivas transformações reformistas que passaram de um modelo burocrático com objectivos capazes de suportar uma organização complexa e em crescente dimensão, que adivinhava um futuro capaz de evoluir para padrões tão elevados como os que surgiam pelo resto da Europa, após ter deixado para trás a II Grande Guerra, como refere António Correia de Campos no prefácio do livro de José Manuel Moreira e André Azevedo Alves *Gestão Pública e Teoria das Burocracias* (Moreira & Alves, 2010).

O modelo burocrático, reconhecido por Taylor por enfatizar as tarefas rotineiras, com numerosos formulários, normas e regulamentos escritos e hierarquizados, e por Max Weber, pelo enfoque na estrutura, na hierarquia de poder, na eficácia e eficiência, que décadas antes, tinham com sucesso adequado os meios aos objectivos exigidos, mas que em décadas posteriores, num novo contexto, tornou-se insuficiente para responder em tempo útil, às solicitações dos cidadãos, das empresas e de outros *stakeholders* (Chiavenato, 1987).

Com a revolução industrial na perspectiva de Marx Weber, deu-se a passagem da produção artesanal para a capitalista. A partir dos anos 80, após a revolução do 25 de Abril de 1974, as alterações introduzidas na sociedade pelo forte desenvolvimento económico e tecnológico, incrementaram um aumento de custos por toda a administração pública, na tentativa de responder às mudanças que se faziam sentir.

Sucessivas reformas tiveram o seu início na administração fiscal nessa década, com repercussão significativa nos anos posteriores, conforme a seguir se irá descrever.

2.2.1 As Reformas na Administração Fiscal

Em 1986 quando Portugal entrou na União Europeia foi criado o Secretariado para a Modernização Administrativa, pelo X Governo Constitucional com conceitos inovadores para a época, como modernização, simplificação, desburocratização, qualidade (BAD, 2000).

Foi aprovado pelo Decreto-Lei 394-B/84 publicado no Diário da República nº 297/84 I Série (1º Suplemento) e entrou em vigor em 1 de Julho de 1985 o Código do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) que contribuiu para uma alteração substancial do modelo de tributação sobre o consumo, até então incipientemente tributado em sede de Impostos de Transacções.

Em 1989 deu-se início a uma tímida e lenta reforma da tributação do rendimento, que mais não teve do que um aumento de receita pública, com a entrada em vigor dos Códigos do IRS (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares), do IRC (Imposto sobre o rendimento das Pessoas Colectivas) e da CA já abolida (Contribuição Autárquica), por publicação respetivamente, dos Decretos-Lei nºs 442-A/88, 442-B/88 e 442-C/88 de 30 de Novembro.

Era grande a dificuldade no tratamento da informação, dos requerimentos e das declarações apresentadas, porque a maioria dos procedimentos eram feitos manualmente, com grande sobrecarga horária, para se poder concretizar tarefas que demoravam vários dias a ser executados e que tinham que ser concretizadas até às datas pré-determinadas. Por experiência própria, estas eram tarefas rotineiras, desgastantes e desmotivadoras para os trabalhadores envolvidos, bem próprias de uma organização de cariz burocrático, trazia prejuízos para a administração fiscal e para os trabalhadores, que não conseguiam arrecadar os impostos num curto espaço de tempo nem aproximar o momento gerador do imposto com o do pagamento.

O aparecimento de uma nova ordem social e organizacional, resultante da revolução das TIC (Tecnologias da Informação e da Comunicação), da crise dos grandes sistemas políticos e da nova economia global baseada na informação, deu origem a novos conceitos e a nova energia na administração pública, particularmente na administração fiscal, para a qual a interação com os cidadãos, através dos múltiplos canais disponíveis, foi um factor preponderante ajustando a governança às novas realidades.

De acordo com estes novos paradigmas (Moreira & Alves, 2010) e recordando os economistas da Escola Austríaca, é lembrada a necessidade de um governo com dimensões mais reduzidas e menos gastos, dedicado a uma menor quantidade de serviços e empenhado em se assemelhar cada vez mais ao setor privado, com enfoque centrado nas pessoas e na sociedade civil.

Sugerem por isso uma nova dinâmica no setor público, com introdução de novos atores privados e da sociedade civil, para uma nova gestão pública, pressupondo esta gestão assumir os riscos provocados pela inovação de forma a rentabilizar as TIC no *e-government*, partilha, mudança de atitudes, liderança, medição do impacto social e do valor público no desempenho dos serviços (Moreira & Alves, 2010).

Segundo Casalta Nadais (2008) a reforma da Administração Pública que surgiu com a Nova Gestão Pública (NGP) na década de 1980, em alternativa à Gestão Pública Tradicional, teve como objetivo central intervir na economia e na sociedade, de forma a criar riqueza capaz de dar resposta ao Estado Social, o que provocou o aumento da fiscalidade (Nadais, 2008).

Essa seria a única forma de solucionar o problema dos desequilíbrios orçamentais e a crise do Estado “*Welfare*”¹ isto é, Estado Providência (Domingues, 2005) e previa uma nova cultura organizacional que focalizava a sua atenção na satisfação do cidadão (Araújo, 2005).

¹ O Estado procura assegurar níveis mínimos de qualidade de vida ou distribuir recursos de natureza diferente dos que o mercado propicia (Domingues, 2005).

Mas as mudanças verificadas na sociedade, quer sejam demográficas, quer sociais, quer pelas grandes pressões de mercado que implicaram alteração de comportamentos, obrigou à introdução de reformas e à passagem de uma administração pública rígida e burocrática assente no estado providência, para um novo modelo baseado nas práticas de gestão privada (Araújo, 2002).

As organizações do terceiro sector são chamadas a cumprir a função de apoiar socialmente os excluídos, dadas as inúmeras transformações que conduziram a mudanças incontornáveis na organização do trabalho, por causa da crise do Estado e dos mercados.

Um paradigma que Stocker (2008), referindo-se a Sen (1999), é a Gestão do Valor Público que aspira a uma administração pública, que tem presente os desafios da nova governação que contesta uma maior ambição para a administração pública e uma aprendizagem organizacional, que surge como fator determinante para a mudança dentro das organizações e na interação entre os seus membros e entre estes e o exterior (Stoker, 2008).

Michael Reed (2007) entende que já nas décadas de 1980 e 1990 tanto no sector privado como no sector público, a pesada hierarquia de serviços levou a que fossem difundidas novas palavras que vieram modificar a forma de estar da administração pública, também porque houve um elevado crescimento de novas tarefas;

“*Downsizing*” que surge como que uma necessidade de solucionar o excesso de burocracia das organizações;

“*Delayering*” que Richard Sennet (2007) entende que existe a necessidade de redução de níveis hierárquicos nas instituições;

“Descentralização” como um poder que é repartido, geralmente de forma hierárquica; “Delegação”, isto é, delegação das competências que são próprias de determinado organismo ou agente, isto é, agir em nome de outrem (Rocha, 2010) como aliás foi introduzido pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro que criou o Código do Procedimento Administrativo, – artigo 35º (Almedina, 2012).

“Desregulamentação”, a remoção e a simplificação de regras e regulamentações governamentais facilitando a vida das pessoas.

Também o PRACE e o SIMPLEX foram instrumentos que facilitaram a transformação dando uma nova imagem e novas orientações a uma Administração Pública que o Governo da época pretendia fosse ágil e moderna.

O PRACE defendia “ (...) *a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos* (...) (Governo Português, 2006)

O SIMPLEX - Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, *que englobava um conjunto de iniciativas que visavam a facilitação da vida dos Cidadãos e Empresas* (...) com políticas de modernização e simplificação de procedimentos e de processos para toda a Administração Pública² conforme Agência para a Modernização Administrativa (AMA).

No contexto dos serviços de finanças, e pela publicação no diário da república do Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15 de Dezembro,

“A Autoridade Tributária 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”
(M. d. Finanças, 2011a).

E desde a publicação do Decreto-lei 366/99 de 18 de Setembro,

“...aos serviços de finanças incumbe, em geral, executar as atividades de natureza operativa e de gestão corrente da DGCI

² Programa SIMPLEX 6 :
http://www.ama.pt/index.php%3Foption=com_content&task=category§ionid=14&id=57&Itemid=36.html

(atual AT) que, por lei ou decisão superior, devam ser prosseguidas no âmbito local e, em especial, assegurar as funções de informação e apoio direto aos contribuintes". (M. d. Finanças, 1999).

2.2.2 Os impostos como suporte do Estado

Profissionalmente entendo que a liquidação e arrecadação dos tributos; a prevenção e o combate à fraude e evasão fiscal; a informação ao cidadão, são tarefas que exigem constantemente o aperfeiçoamento dos mecanismos dos processos no sistema fiscal português, sendo expectável o exercício de ações que sejam justas e equilibradas, concorrendo para uma equitativa redistribuição da riqueza, passível de valorar o interesse público e a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

A gestão dos impostos em obediência à Constituição da República Portuguesa (Diário da República Electrónico, 2005) e aos princípios constitucionais da proporcionalidade, da justiça, da igualdade e da legalidade, numa relação próxima entre o Estado e os cidadãos, é uma das grandes áreas da Administração Pública que exige elevada gestão, tanto dos processos como dos procedimentos. Mas a satisfação das necessidades coletivas é inseparável da prestação do serviço público, devendo este ter como principal propósito, a proteção dos direitos dos cidadãos *"O contribuinte deve surgir sempre em primeiro lugar"* (P. d. Finanças, 2013).

Perante a lei portuguesa, os contribuintes/cidadãos têm obrigações a cumprir e no contexto da máquina fiscal, existem deveres declarativos e deveres de pagamento. Se estes não são feitos dentro dos prazos legais evoluem para cobrança coerciva, com todas as consequências negativas, que isso significa.

A título de exemplo, para arrecadar os montantes em dívida, ocorre a penhora de ordenados, de contas bancárias, de créditos, de imóveis e neste caso, são vendidos para realização das verbas necessárias aos pagamentos em falta.

O Estado obtém meios materiais, com recurso à cobrança de impostos, voluntária ou coercivamente, mas também com uma eficaz gestão do Tesouro e uma correta e eficiente administração da dívida pública. Neste âmbito, a Autoridade Tributária e Aduaneira no contexto de uma complexa área que faz parte da estrutura orgânica sob a administração direta do Estado e na especificidade da função que desempenha, arrecada cerca de 90% das verbas do Orçamento de Estado (STI, 2013)³ sendo a sua missão o fim da Administração Pública, confundindo-se por vezes com o próprio programa do Governo.

Paradoxalmente os recursos humanos cada vez mais escassos, devido à falta de abertura de concursos para recrutamento de trabalhadores mas também pela entrada na idade de reforma de outros, que não se conseguem fazer substituir, e tal situação provoca descontentamento aos trabalhadores que estão no ativo, pois todo o trabalho tem que ser feito com cada vez menos pessoas.

A Lei, além do fundamento de toda a atividade desenvolvida pelos serviços, é também o principal critério que se pode admitir e o limite de toda a atividade administrativa, pois o estado de direito tem na juridicidade a sua essência e o direito fundamenta-o, definindo as suas competências e lutando contra a arbitrariedade (Oliveira & Dias, 2006). A sua jurisdição decorre de uma cultura que também já utiliza práticas de gestão do sector privado, considerada managerialista (Pires, 2008). Todo o atendimento presencial ou virtual dos contribuintes, dada a sua relação de proximidade com as populações, tem que ter sempre presente princípios éticos, que norteiam o serviço na Administração Pública” (Boletim dos Registos e do Notariado, 2002) e estão consagrados na Constituição (Diário da República Electrónico, 2005).

Jeffrey Owens (Owens, 2008) entende que a forma como está estruturada a administração fiscal, pode ter implicações para o bom funcionamento e para a eficácia no cumprimento da sua missão. E que a reforma fiscal é um processo

³ Dados consultados no sítio eletrónico em <http://www.stimpostos.pt/> em 16-11-2013.

contínuo, feito ao longo do tempo, onde se colocam alguns desafios aos reformadores fiscais, porque estes sistemas têm que se adequar e adaptar constantemente às mudanças que ocorrem tanto na área económica, como social ou tecnológica. Entende ainda este autor que, por vezes estas mudanças provocam situações de conflito, porque o envelhecimento da população provoca necessidades de adaptação e modernização nos sistemas públicos. Áreas como a saúde e as pensões, são mais vulneráveis, e provocam agravamento da pressão que é exercida do lado da receita pública, criando necessidade aos governos de aumentar receita, normalmente aumentando os impostos.

2.2.3 Da Gestão por Objectivos ao SIADAP passando pelo QUAR

A gestão por objectivos ou administração por objetivos, (Chiavenato, 1987) que teve início nos anos 50 do século XX por Peter Drucker, contribuiu fortemente para a mudança de cultura e dos métodos de gestão praticados no setor privado, que posteriormente foram também adotados pelo setor público, a denominada *New Public Management*. Estes novos métodos possibilitaram às organizações novas oportunidades de crescimento numa postura pró-ativa, baseados em objectivos e estratégias que possibilitaram a conquista de posições, aproveitando as capacidades internas e contribuindo para a eficácia e eficiência na execução das tarefas, que trouxeram desafios inovadores permitindo uma Administração Pública mais ágil e eficiente.

Na Administração Pública, particularmente na Autoridade Tributária, a Gestão por Objectivos assenta no estabelecimento de metas pré-definidas, onde estão envolvidos os gestores e os seus subordinados, para que seja possível atingir ou superar, os objectivos da organização, tendo em conta a excelência da qualidade que se pretende para os serviços públicos. A implementação do SIADAP⁴ na Autoridade Tributária, como instrumento de apoio à gestão, está directamente

⁴ SIADAP - Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública - <http://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=83ddd323-6047-46db-b137-6a732c8c2202>, instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, consulta em 24-08-2014.

relacionada com a missão da instituição e com a melhoria contínua dos processos organizacionais.

A Portaria nº 198-A/2012 de 28 de junho (M. d. Finanças, 2012) adaptou à Autoridade Tributária a Lei nº 66-B/2007 de 28 dezembro que estabeleceu o sistema de avaliação do desempenho, pretendendo que esteja sempre presente a objectividade e os princípios daquela lei, sendo também determinante uma liderança capaz de implementar formas de trabalho passíveis de permitir alcançar os objectivos dos serviços locais, que devem ter em conta os objectivos da organização como um todo. Por conhecimento profissional, esta implementação abriu portas a novos procedimentos e técnicas organizacionais, para a prestação de serviços de qualidade sabendo no entanto, paradoxalmente que, em algumas situações podem ter dado lugar a serviços prestados com menor rigor, (*the best way*) pela rapidez exigida no cumprimento de prazos e metas a atingir, provocando mais facilmente o erro. A rapidez é inimiga da perfeição e a forma como funciona, permite identificar quais os serviços que melhor contribuem para os resultados, sendo por isso valorizados os seus trabalhadores, contribuindo essa valorização, para o incentivo do seu trabalho, para a motivação e para o seu bem-estar.

Para Maslow (1946) citado em (Chiavenato, 1987) o homem motiva-se quando as suas necessidades são supridas de uma forma hierárquica. Para a grande maioria dos trabalhadores da Autoridade Tributária estão cumpridas as necessidades primárias, fisiológicas, de segurança e sociais, pelo que é agora a vez das necessidades secundárias, isto é a sua auto-estima e auto-realização.

“*As organizações são as pessoas que lá trabalham*” (Crozier, 1989) e a preocupação depende de quem tem uma relação diária, directa com os trabalhadores e que está sempre disponível para o diálogo. Esta tarefa compete, mais do que ao Chefe do Serviço, quase que exclusivamente aos Chefes de Finanças Adjuntos, a quem aquele delega competências. No entanto, existem Serviços de Finanças que por falta de recursos humanos, poderão só por isso estar em desvantagem em relação a outros que tendo o mapa de pessoal

completo, têm possibilidade de obter melhores resultados e melhores condições de trabalho.

Subsiste a preocupação na Autoridade Tributária de os trabalhadores se prenderem aos objectivos seleccionados para avaliação, com prejuízo de outros serviços que lhes estão distribuídos, havendo necessidade de se fazer registos e grelhas de observação, de forma a monitorizar todo o trabalho, criando rotinas para que se corrijam erros e ajustem comportamentos, em relação a todo o trabalho e não apenas aos que permitem cumprir o objectivo da unidade orgânica que terá implicações no Siadap 1, Siadap 2 e Siadap 3, ou seja dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores. Por isso é necessário monitorizar constantemente todos os dados, com o propósito de serem feitos ajustamentos aos desvios existentes e evitar que o serviço entre em incumprimento com o previsto, que tanto nos leva a pensar de novo em Taylor e Max Weber (Chiavenato, 1987).

Ter uma liderança capaz de sustentar estas dinâmicas é essencial para o êxito que leva à excelência e à qualidade dos serviços, à qual está associado o mérito e a qualificação dos dirigentes e trabalhadores, num projecto e num envolvimento comum, sendo certo que existem pontos de discórdia principalmente nas “quotas” para atribuição das classificações qualitativas mais elevadas em cada organismo, e na forma de contratualizar os objetivos, porque estes devem ser negociados entre avaliador e avaliado e não impostos pelo avaliador ao avaliado, subvertendo completamente a lógica de utilização desta ferramenta de gestão de desempenho.

É difícil pensar em satisfação e criação de valor se os SF são confrontados diariamente com más condições de trabalho, equipamentos obsoletos, sistemas informáticos lentos, acréscimo de contribuintes para atendimento em face dos automatismos que fomentam a emissão diária de milhares de cartas e *e-mails* de alerta que apesar de serem emitidos centralmente, são os serviços locais que prestam todo o apoio e o seu cabal esclarecimento. De edifícios com pouca qualidade, de trabalhadores insatisfeitos e desmotivados por falta de

reconhecimento do seu trabalho, pela diminuição dos seus ordenados, pelos cortes nos subsídios, pela injustiça das quotas na avaliação SIADAP.

Há dificuldade em motivar as equipas de trabalho para poder cumprir metas e atingir os objetivos. Esta situação exige conhecimento de técnicas de resolução de conflitos, que se verificam internamente entre os próprios trabalhadores, como entre os contribuintes e os trabalhadores pois são estes, o rosto visível das políticas implementadas, na maioria das vezes sem concordância dos cidadãos. A situação exige também conhecimento de ferramentas que permitam chegar a um bom desempenho, e da liderança capaz de motivar a sua equipa de trabalho.

Se por um lado, alguns dos serviços se encontram instalados em edifícios antigos, com equipamentos que não são renovados de acordo com as necessidades sentidas, tornando-se obsoletos. Os sistemas informáticos por vezes são lentos, chegando a formar-se filas de espera sem que seja possível ser mais rápido ou mesmo sem ser possível satisfazer o pedido. Os contribuintes reclamam da situação e a qualidade fica posta em causa. Também por efeitos da falta de recursos humanos, dado que não abrem concursos externos para estagiários há mais de uma década, os trabalhadores tornam-se incapazes de cumprir com as tarefas e tornam-se insatisfeitos e desmotivados.

Por outro lado, existe uma constante pressão no que toca aos resultados do QUAR⁵, a avaliação de desempenho, o SIADAP dos funcionários, dirigentes e serviços, pois o cumprimento de objetivos é fundamental e as metas são difíceis de atingir. Tais paradoxos, colocam os funcionários em stress com todas as consequências negativas daí resultantes.

Chiavenato (1987) entendia que *“os recursos humanos são um dos cinco “recursos básicos” de uma organização, conjuntamente com os recursos materiais, financeiros, comerciais e administrativos”*.

⁵ Quadro de Avaliação e Responsabilização, onde estão refletidos entre outros dados, os objetivos estratégicos e operacionais da organização e respetivos indicadores, meta e peso.

Teixeira dos Santos, que em 2008 desempenhou as funções de Ministro do Estado e das Finanças entendia que,

“...as pessoas que trabalham nas Administrações Públicas são a sua maior riqueza. São elas que no dia-a-dia, nos mais diferentes serviços públicos, nas mais diversas carreiras e funções, asseguram a prestação de serviço público e a concreta prossecução dos interesses gerais” (Castel-Branco, Carinhas, & Cruz, 2008).

Pelas características únicas de Portugal, as mudanças de paradigma provocaram novas formas de estar dos seus trabalhadores, obrigando a reformas profundas e à implementação de medidas simplificadoras e geradoras de boas práticas, que possibilitassem a prestação do serviços com qualidade, com o objetivo do aumento da produtividade, que são fatores determinantes para o cumprimento dos reais objetivos das organizações que necessitam cada vez mais de uma comunicação eficaz e da aprendizagem dos seus colaboradores, para melhorar de tal forma o seu *know-how* que lhes permita a expansão dos conhecimentos de modo a não cometerem erros. Para tal, disponibilizam-se incentivos e novas formas de aprendizagem individual ou organizacional, através de formação tanto *eLearning*⁶, presencial ou *b-Learning*⁷, capaz de cumprir as suas próprias necessidades e as que são exigidas por todos os *stakeholders*.

Como conclusão ao exposto, para inovar e melhorar processos e procedimentos e superar expectativas, não se pode ignorar que nas organizações, nos serviços públicos ou privados, são os homens e as mulheres, o seu melhor capital e é neles que se deve pensar em primeiro lugar. Por isso, é urgente reconhecer, motivar e sobretudo transformar as ameaças em oportunidades, que eventualmente a gestão com filosofia *Lean* poderá vir a contribuir para a obtenção de resultados cada vez melhores.

⁶ Regime de ensino à distância.

⁷ Combinação de regime de ensino presencial e à distância.

2.3 Potencialidades da Lógica *Lean* no Contexto da Reorganização dos Serviços Públicos.

Nesta secção iremos abordar a temática respeitante ao atendimento ao público; a satisfação e criação de valor na ótica do utente de serviços públicos e as potencialidades de reorganização dos serviços, tendo em conta o modelo de gestão sob a lógica Lean.

2.3.1 Atendimento, Satisfação do Utente e Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos.

Elsa Silva e Palmira Barcelos (Administração Geral Tributária & Instituto de Formação Tributária, 2002) na edição do Manual de Apoio à Qualidade no Atendimento, do Instituto de Formação Tributária demonstravam no início do século XXI uma justa preocupação na forma como estava a ser posto em prática o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril emanado pela Presidência do Conselho de Ministros, quando se definiram para a Administração Pública os princípios de uma nova filosofia de proximidade com o cidadão, com o objetivo de melhorar a qualidade no atendimento.

O objetivo do manual distribuído por todos os trabalhadores, era sensibilizar para a importância no atendimento, num contributo para a eficácia e a qualidade dos serviços, de forma a:

- Promover junto dos contribuintes, uma imagem positiva;
- Desenvolver atitudes e comportamentos facilitadores de um relacionamento positivo;
- Desenvolver competências capazes de resolver eficazmente situações de reclamação e conflito.

Foi ainda abordado no manual que os trabalhadores, especialmente aqueles que diariamente comunicam com o público, devem ter consciência que o primeiro contacto e a formação de impressões, dependem da primeira abordagem

e são determinantes para o relacionamento com alguém, sendo ideal evitar e criar ruturas, bloquear a comunicação, ser assertivos e fazer uso de comportamentos habilidosos, de forma a vencer as barreiras defensivas da comunicação, criando *feedback* construtivo e permitindo desse modo, mais facilmente interagir com o contribuinte. Esta atitude será por ele percebida, como um esforço positivo, para a resolução dos seus problemas. Os mecanismos informáticos de controlo do atendimento nos organismos públicos como ferramenta que permite a medição dos tempos de espera dos contribuintes e o tempo de atendimento feito pelos trabalhadores, contribuiu muito positivamente para a Gestão do Atendimento, permitindo a constante monitorização das filas de espera, para uma mais rápida solução de atendimento concorrendo para maior satisfação do contribuinte, que também é um fator que possibilita a qualidade do serviço e base da aplicação dos princípios *Lean*.

Trindade Pires (2008) defende que o cliente/cidadão, enquanto receptor da missão da Administração Fiscal, *“torna-se o seu predileto devendo ser-lhe prestados serviços de qualidade, atendimento amável, personalizado, que consiga esclarecer todas as suas dúvidas e principalmente lhe permita cumprir com as suas obrigações fiscais”*.

Mas implementar uma lógica de qualidade em serviços públicos, é muito mais do que simplesmente gerir melhor o atendimento ou resolver conflitos. É mais ainda do que desenvolver um relacionamento positivo ou uma imagem positiva. Poderá ser também evitar complexidade em matéria simples, como no caso das certidões de dívida ou de inexistência de dívida, nos casos específicos que saem da rotina dos pedidos passíveis de ser emitidas pelo Portal das Finanças sabendo no entanto, que todas essas certidões, são fundamentais para os empresários e para as empresas que pretendem aderir a concursos.

No caso dos processos de execução fiscal, com procedimentos que não evoluem por falta de impulso processual automático.

Ou ainda, no caso da avaliação de imóveis, a falta de interoperabilidade entre organismos públicos, que obriga os contribuintes a deslocar-se entre eles para

que possam apresentar a declaração modelo 1 de IMI, dado que por força do determinado no CIMI (Código do Imposto Municipal sobre Imóveis), existe a obrigatoriedade de apresentar em conjunto com modelo 1 de IMI, as plantas do prédio devidamente autenticadas pela respetiva Câmara Municipal e só depois entregar tudo nos SF. Estes procedimentos não geram qualidade e estão fora do pensamento *lean*.

Para estas situações, as alterações propostas nesta dissertação à luz dos conceitos subjacentes ao modelo de gestão *lean*, possibilitam a “redução de desperdício” criando um “fluxo de valor para o cliente e tem presente a “autonomização” ou automatização humanizada, porquanto requer participação ativa e envolvimento de todos os colaboradores, permitindo “melhoria contínua” ou seja, a adequação dos processos e dos procedimentos.

Estas alterações na metodologia de trabalho, obrigariam antes de mais, a uma transformação do organismo porque estando em causa a prestação de serviço de qualidade excelente e não pondo em causa a satisfação dos contribuintes, deveria existir mais flexibilidade para a mudança necessária.

Também existem perigos na implementação de medidas de avaliação de desempenho quando não integradas numa lógica de qualidade, porque a falta de recursos humanos não permite o cumprimento das tarefas superiormente determinadas, tornando os trabalhadores insatisfeitos e desmotivados. A pressão com os objetivos/resultados do QUAR, a avaliação de desempenho e avaliação SIADAP, colocam os funcionários em stress com todas as consequências negativas daí resultantes. O atendimento ao público desenvolvido com a melhor qualidade deve ter em conta que o *front office*⁸ poderá estar condicionado e diretamente relacionado com todo o trabalho de *back office*⁹. O seu sucesso depende inequivocamente de todo o trabalho de retaguarda que é prestado por um conjunto de trabalhadores que, pela sua aptidão técnica, conseguem resolver problemas complexos num curto espaço de tempo. Assim, para que todo o trabalho de *front office* não fique prejudicado, a resposta a situações complexas deve ter uma rápida evolução e uma resposta capaz de satisfazer o contribuinte, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos colaboradores, mas

⁸ O atendimento da linha da frente.

⁹ O apoio da retaguarda

também dos contribuintes, sendo ideal que os erros sejam eliminados, como decorre da qualidade que está subjacente à gestão *lean*. Todavia, a qualidade da prestação de serviço ao público não depende apenas do atendimento feito pelos trabalhadores, pois a resolução dos problemas que levam à eficiência, nem sempre são passíveis de serem resolvidos imediatamente, por carecer do conhecimento específico de técnicos com conhecimentos superiores. Estes procedimentos invalidam a resposta rápida e a melhoria contínua, que é constante e exigente (Varão, 2009) e por consequência, a satisfação do contribuinte.

Se para o senso comum, a qualidade está associada às características dos produtos que cumprem as necessidades dos clientes, possibilitando assim a satisfação das suas necessidades, para alguns autores, a qualidade implica a inexistência de deficiências e a ausência de erros, evitando desse modo que o trabalho desenvolvido tenha que ser corrigido (Juran & Godfrey, 1999). Ou ainda, a qualidade anda a par em importância, com a satisfação do contribuinte e não existindo uma definição clara deste conceito de qualidade, ela será contudo e sempre, aquilo que o contribuinte diz que é, e não o que pensamos que seja (Gerson, 1998). E a qualidade tem que estar presente em todas às áreas dos serviços conforme defende o japonês Ishikawa (Ishikawa, 1993):

- Na qualidade no serviço prestado;
- No atendimento;
- Na qualidade do processo e do procedimento;
- Na qualidade da informação prestada;
- Na qualidade das condições de trabalho;
- Na qualidade do serviço como um todo, da secção e do trabalhador.

Sendo o contribuinte, o foco de todas as atenções, o custo de um mau serviço e de má qualidade que lhe é prestado, prejudica os serviços públicos. Juran e Godfrey (1999) defendem que a gestão da qualidade ideal explica-se em três processos conhecidos pela trilogia de Juran:

- Planeamento da qualidade, isto é momento da definição de objetivos e da escolha dos meios para os atingir;
- Controlo da qualidade, que é o processo de monitorização contínua dos dados que permite a todo o tempo saber como atingir o objetivos;
- Melhoria da qualidade, isto é, os meios usados para melhorar os níveis atuais do desempenho (Juran & Godfrey, 1999).

Por isso, perante os desafios que se colocam constantemente aos serviços públicos, para aplicação de uma lógica de qualidade que aspira à excelência, há instrumentos específicos que auxiliam os organismos públicos. A CAF¹⁰ (*Common Assessment Framework*) possibilita alcançar, porquanto “*resulta da ideia de que os resultados excelentes no desempenho das organizações, na satisfação dos cidadãos/clientes, das pessoas e da sociedade em geral, são conseguidos por uma liderança que seja capaz de conduzir a estratégia, planeamento, pessoas, parcerias, recursos e processos*”.

¹⁰ Consulta em 22-10-2014; http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/panfleto_CAF2013_final.pdf

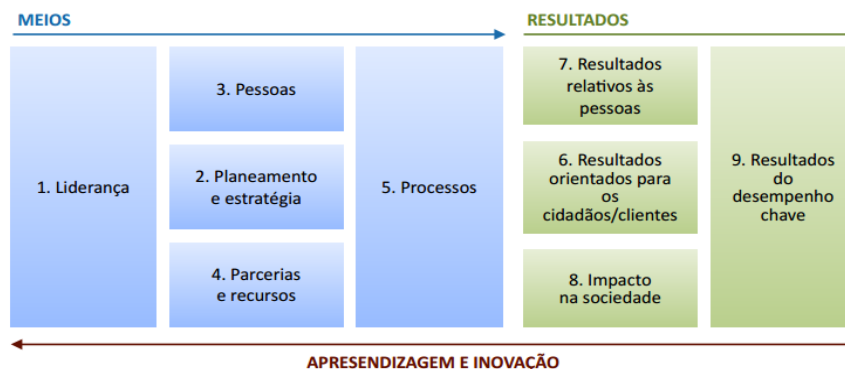


Figura 1: Estrutura da CAF. Fonte: DGAEP¹¹

A CAF¹² “permite uma análise global do desempenho da organização, segundo diferentes perspetivas, representando os aspetos principais da gestão de uma organização” e “é um modelo europeu que serve para avaliar e melhorar o desempenho organizacional, tendo como referência os princípios da Excelência”.

Está estruturada, conforme se pode verificar pela imagem nº 1, retirada do site oficial da DGAEP por cinco meios e quatro resultados permitindo por um lado, introduzir no sector público os princípios da gestão da qualidade total numa lógica de PDCA – ciclo de melhoria contínua; *Planear (fase de projeto)*; *Executar (fase da execução)*; *Rever (fase da avaliação)* e *Ajustar (fase da ação, adaptação e correção)*;

Por outro lado, pretende ser um modelo de auto-avaliação e diagnóstico baseado em evidência, sendo composta por nove critérios, e vinte e oito subcritérios, e ainda por dois métodos de cálculo de resultados. Admite detectar pontos fortes e *oportunidades de melhoria, possibilitando o envolvimento dos colaboradores, através dos processos de partilha e aprendizagem*¹³ com base nos seus próprios critérios. Tem subjacente princípios do modelo de gestão Lean; “Fluxo de valor” porque advém das atividades executadas com criação de valor, a “Perfeição” ou seja, sem cometer erros, a “Autonomização” ou automatização humanizada com participação ativa e o envolvimento de todos os colaboradores,

¹¹ www.caf.dgaep.gov.pt

¹² <http://www.caf.dgaep.gov.pt/>

¹³ Consulta em 22-10-2014: http://www.caf.dgaep.gov.pt/media/panfleto_CAF2013_final.pdf

a “Melhoria Contínua” isto é, adequação dos processos e dos procedimentos, porquanto a melhoria é contínua e gradual, sendo base de apoio do pensamento *Lean*, onde a observação e resolução dos problemas é feito ao longo de toda a cadeia de trabalho, como encontramos no trabalho Womack e outros autores (Womack et al., 1992).

No ponto seguinte, iremos verificar a importância dos princípios de qualidade na criação de valor.

2.3.2 Criação de valor na ótica do utente dos serviços públicos

Parafraseando o que discutimos nos pontos anteriores, não só a qualidade de atendimento dos funcionários, é essencial para o bom funcionamento dos serviços e satisfação das necessidades dos contribuintes. A formação profissional, agora sob novas formas de aprendizagem, tanto a formação individual, disponibilizada pela intranet em *elearning* ou *be-learning*, a presencial, ou através das FAQs que cada aplicação informática contém, possibilita o aumento do nível de conhecimento e permite esclarecer situações de dúvidas, tanto de chefias como de trabalhadores, num contributo capaz de evitar erros e chegar à perfeição, um dos princípios *lean*. A liderança é fator essencial para um bom desempenho do grupo de trabalho, possibilitadora do envolvimento de toda a equipa. De igual modo, a tomada de decisão baseada em factos e não de forma arbitrária, as relações benéficas com todos os stakeholders, e a melhoria contínua, são princípios que conduzem à melhoria da qualidade do serviço público devendo estar presentes para garantia dessa qualidade, como aliás entendem os autores Goetsch e Davis (2006). As constantes mudanças que ocorrem nos serviços públicos obrigam a reflectir até onde se pode reduzir custos e desperdício de tempo e de materiais e ao mesmo tempo possibilitar o aumento da produtividade sem prejudicar a qualidade de serviço prestado aos cidadãos, é a grande questão que se coloca.

O paradigma emergente das organizações que pretendem um trabalho de excelência e que aspiram a que “*a organização se torne mais produtiva*” é o da Gestão da Qualidade Total (Bola, 2012). Neste contexto, os Serviços de Finanças

como organismos inseridos numa estrutura tão fortemente burocratizada, nem sempre conseguiram prestar aos contribuintes serviços com a qualidade desejada, por falta de meios. Aspira-se no entanto aos benefícios que assentem em melhor qualidade, redução de desperdício e aumento da produção, sendo este um processo contínuo que requer antes de mais o compromisso da gestão de topo, que o CAF como modelo de auto-avaliação criado para a Administração Pública, pretende alcançar dada a possibilidade de poder detetar pontos fortes e oportunidades de melhoria, com base nos seus próprios critérios. Tanto o TQM (*Total Quality Management*) como modelo abrangente, como o EFQM/CAF, permitem especificar os modelos de gestão da qualidade, num quadro de referência, comparando os dados da organização, possibilitando chegar a um nível de qualidade elevado. Estes modelos facilitam a avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos seus trabalhadores pelos SIADAP 1, SIADAP 2 e SIADAP 3.

“O sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública (SIADAP) foi instituído pela Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro, sendo aplicável ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos dirigentes e demais trabalhadores.”¹⁴

O SIADAP permite pôr em prática o QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização) da organização onde estão delimitados os objectivos, os indicadores e as metas a atingir, podendo ser um instrumento de *accountability* facilitador de uma gestão que pretende ser eficaz e eficiente, tendo em conta a especificidade da gestão de serviços públicos. A progressiva implantação de princípios de qualidade de nível elevado nos serviços públicos anda a par com os princípios de gestão *Lean* pela necessidade de criar valor para o cliente, não cometer erros, da necessidade da participação ativa e o envolvimento de todos os colaboradores e da melhoria contínua. No caso específico em análise, os SF

¹⁴ Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP): <http://www.dgap.gov.pt/index.cfm?OBJID=83ddd323-6047-46db-b137-6a732c8c2202>

mantêm alguns pontos fracos que necessitam de melhoria, referindo-me concretamente à burocracia que ainda se encontra instalada aos mais diversos níveis, não permitindo maior evolução. Coloca-se a questão de saber em primeiro lugar, se a gestão de qualidade implementada, é uma gestão completa, que permite ser identificada como *Lean* ou falta-lhe ainda ultrapassar algumas barreiras que a burocracia e os patamares da hierarquia não permitem. Em segundo lugar, se os mecanismos inerentes à gestão da qualidade implementados atualmente criam valor na ótica do contribuinte porque antes de tudo, importam as pessoas.

No sub-capítulo seguinte analisaremos as potencialidades na reorganização os serviços públicos tendo presente a lógica do modelo aqui em estudo.

2.3.3 Potencialidades da Lógica *Lean* no Contexto da Reorganização dos Serviços Públicos.

Moreira e Alves (2010) entendem que o movimento a favor de uma nova gestão pública defende um governo com dimensões mais reduzidas, com menores gastos, dedicado a menor quantidade de serviços e empenhado em se assemelhar cada vez mais ao setor privado. Há necessidade de uma reforma tanto do Estado, como dos programas do setor público, com enfoque no cliente e na qualidade do serviço que é prestado (Moreira & Alves, 2010).

Também a Resolução do Conselho de Ministros nº 112 do XIX Governo Constitucional, publicada a 31 de Dezembro de 2012, que aprova a Agenda Portugal Digital, evidencia a urgência do desenvolvimento de serviços públicos de qualidade, com custos mais reduzidos tanto para cidadãos como para empresas e maior desenvolvimento da economia digital, permitindo simplificar a vida das pessoas. Para tal, é essencial o envolvimento do setor privado, principalmente das entidades ligadas às TIC pois a ação do governo e da administração pública, já não é suficiente (Ministros, 2012).

No entanto, apesar da aparente benevolência deste diploma, parece-nos não bastar a informatização dos serviços públicos, pois a necessidade da digitalização do governo pode também interferir nos processos organizativos dos serviços, para aumentar o potencial da reforma e promover serviços de maior qualidade.

No âmbito do governo electrónico, o desenvolvimento das TIC contribuiu em larga escala, para dar resposta à crescente exigência de qualidade, comodidade e simplicidade, eficiência e transparência dos serviços públicos, imposta pela sociedade que se centra no cidadão, no âmbito das quais exerce um papel vital. O seu uso visa garantir e diversificar a comunicação, cumprindo o determinado por lei e respondendo às exigências da atual sociedade, que é globalizada. Passou-se para uma lógica de mais qualidade na prestação de serviços, colocando-se maior enfoque no contribuinte. Criaram-se mecanismos informáticos de controlo do atendimento, que permitiu a constante monitorização das filas de espera e contribuiu para um atendimento mais rápido e com maior satisfação do contribuinte. Criaram-se serviços públicos *online* que evitam deslocações e perdas de tempo desnecessárias. E criaram-se plataformas informáticas que suportam todo o trabalho técnico porquanto tudo se processa por meios informáticos.

A Agenda Portugal Digital contempla também o “*combate à fraude e à evasão fiscais, contributivas e prestacionais*” como medida prioritária das políticas do governo, contribuindo para a redução da economia paralela e para a simplificação das obrigações declarativas, possibilitando a eficiência (Ministros, 2012). É a lógica de qualidade que se pretende ver instalada nos Serviços de Finanças, pela potencial melhoria de processos e procedimentos que existe, conforme tratamos nas secções anteriores. Subsistem no entanto, imensas dificuldades em adotar uma lógica que possa ser *lean* (na sua plenitude) nos serviços de finanças, pela própria especificidade destes serviços públicos que concorrem para a arrecadação dos impostos. Estes estão dependentes de uma hierarquia rígida e burocrática, sem autonomia e sem escolha dos seus clientes/contribuintes, mas que pretende antes de mais, que seja prestado serviço público de qualidade excelente.

Associada a uma lógica de qualidade, a gestão *lean* poderá possibilitar a redução ou mesmo eliminar desperdício, evitar trabalho incorreto, que provoca erros, movimentos desnecessários, tempos de espera e desperdício, tão nefastos para a qualidade desejada.

Radnor (2011) por exemplo, entende que se devem fazer pequenas mudanças incrementais sustentadas, como única maneira de melhorar (Z. J. Radnor, 2011).

E Riani (2006) quando fala em gestão *lean* caracteriza-a com fatores que entre outros, passam pela melhoria da qualidade de vida dos colaboradores e o foco para o trabalho de equipa, entre diversas outras características, que potenciam a qualidade do serviço prestado, objetivo essencial de uma lógica de qualidade.

A implementação da gestão *lean*, apoiada na progressiva implementação de uma lógica de qualidade, que se tem vindo lentamente a verificar nos serviços de finanças, apesar da sua especificidade, pode influenciar os efeitos da era digital que, potenciada pelas TIC, permite a melhoria contínua nestes serviços.

Mas o impacto da digitalização e do *e-government*, onde as TIC assumem um papel essencial para os automatismos informáticos, serão limitados no caso de não serem acompanhados das mudanças organizacionais nos processos e nos procedimentos. A CAF é um exemplo de facto, de critérios de *performance* que se baseiam nos princípios da Gestão da Qualidade.

As virtualidades da gestão sob a lógica *lean*, dado o seu poder de contribuir para a simplificação de processos e de procedimentos e de eliminar o desperdício óbvio, podem potenciar os efeitos causados pela informatização dos serviços. Assim, a melhoria contínua é mais difícil de obter e implica maior profundidade de mudança.

Também a transição para modelos de maior autonomia de gestão não parece estar completa porquanto a título de exemplo, apenas com maior autonomia é

possível maior flexibilidade para adotar princípios de gestão *Lean*. E a tentativa de gerar economias de escala com concentrações de serviços, não parece ser compatível com economias de fluxo tipo *Lean* assim como não se conhece a existência de diagnósticos das necessidades dos utentes.

O estudo de caso no segundo Serviço de Finanças de Aveiro, que a seguir apresentamos poderá elucidar sobre as imensas dificuldades que se colocam nas alterações propostas.

3 Enquadramento do Estudo de Caso e Descrição dos Processos em análise.

3.1 O Serviço de Finanças de Aveiro 2

O Serviço de Finanças de Aveiro 2 é um dos 23 serviços locais que integram a Direcção Distrital de Finanças de Aveiro. No total, são 343 (Portal das Finanças – a AT – Serviços de Finanças)¹⁵ que se distribuem pelo território nacional e regiões autónomas fazendo parte da Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA) e uma da Direcções Gerais que integra o Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Este serviço fica localizado num bairro habitacional e o edifício onde se encontra situado, compõe-se de três andares ocupando este o rés-do-chão. Está dividido fisicamente pelo rés-do-chão direito e esquerdo, sem comunicação pelo interior, o que dificulta algumas tarefas. O mobiliário reporta-se ao ano da abertura do serviço em 1981 estando velho e obsoleto. A sala de arquivo é pequena e a arrumação é difícil. Durante dezenas de anos, devido a exigências legais, acumularam-se dezenas de documentos manuscritos e processos. A forma de tramitação dos mesmos, a complexidade e o tamanho de muitos deles, originaram a sua acumulação nos armários e arquivos, não podendo ser destruídos por força de imperativos legais. A quantidade de normas, leis e regulamentos, originaram desde sempre uma burocratizante forma processual.

É o local onde acontece a aplicação prática dos vários diplomas legais, nomeadamente do Direito Fiscal, mas também de todos os diplomas que suportam a Administração Pública. O seu funcionamento, a missão e visão, encontra-se determinado pela Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, tendo sido a última revisão publicada em 2006:

¹⁵ Lista de Serviços de Finanças: <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/SF.htm>

“Compete à DGCI (actualmente ATA), a administração dos impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo, bem como administrar outros tributos que lhe sejam atribuídos por lei, de acordo com as políticas definidas pelo Governo em matéria tributária”. Mas também “assegurar a liquidação e cobrança dos impostos e outros tributos que lhe incumbe administrar; Exercer a acção de inspecção tributária, prevenindo e combatendo a fraude e evasão fiscais; Exercer a acção de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais; Executar acordos e convenções internacionais em matéria tributária, nomeadamente os destinados a evitar a dupla tributação, cooperar com as administrações tributárias de outros Estados; Informar os particulares sobre as respectivas obrigações fiscais e apoiá-los no cumprimento das mesmas; Promover a correcta aplicação da legislação e das decisões administrativas relacionadas com as atribuições que prossegue e contribuir para a melhoria da eficácia do sistema fiscal, propondo as medidas de carácter normativo, técnico e organizacional que se revelem adequadas”¹⁶.

O organograma do serviço de finanças de Aveiro 2 é o que se demonstra na Figura nº 2:

¹⁶ Lei Orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública - Dec-Lei n.º 205/2006 de 27 de Outubro

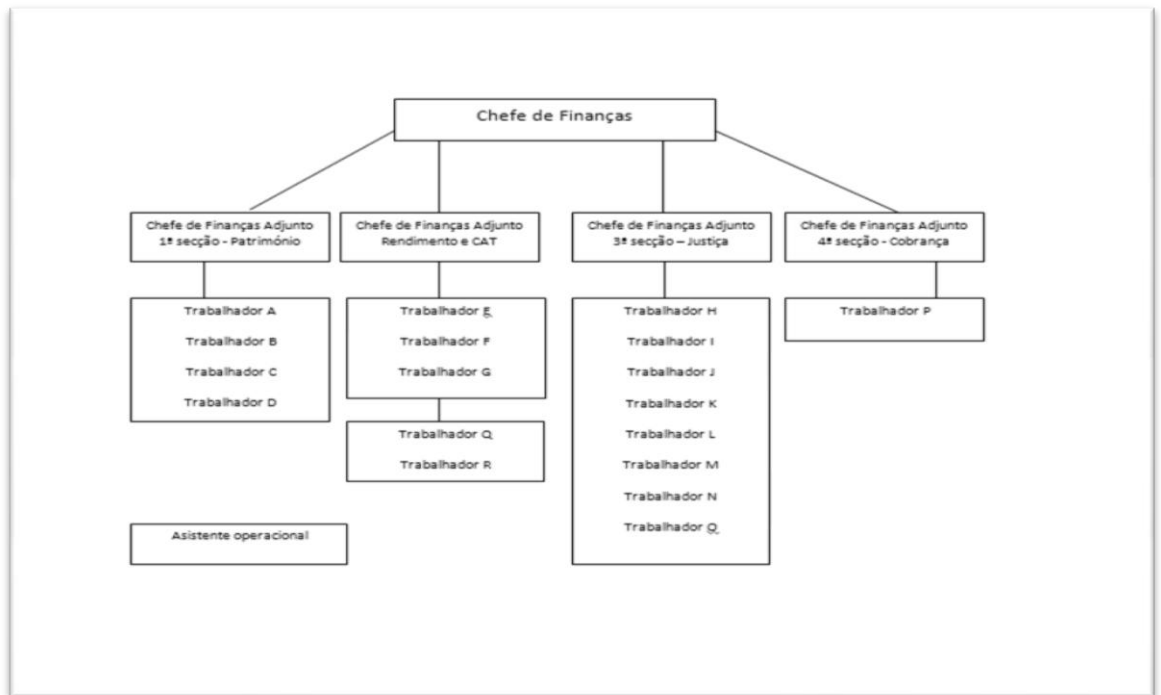


Figura 2 – Organograma funcional. Fonte: nossa autoria

Para melhor compreender o conteúdo do estudo de caso a que nos propomos nesta dissertação e os patamares de hierarquia presentes neste organismo público, irei explicar a forma como se encontra estruturado e organizado o Serviço de Finanças assim como quais são as tarefas que cada trabalhador desempenha e o seu nível de habilitações académicas. Esta descrição permite perceber a importância da necessidade de reduzir níveis de hierarquia (*delaying*), de solucionar o excesso de burocracia (*downsizing*), de delegar competências, como tanto se tem vindo a defender. Permite também perceber que no processo de melhoria contínua e de redução de desperdício, o importante é que todos os trabalhadores se sintam envolvidos no trabalho em equipa.

De acordo com a Lei Orgânica, os trabalhadores distribuem-se por quatro secções, sendo o serviço chefiado por um Chefe de Finanças que é coadjuvado por três Chefe de Finanças Adjuntos, sabendo que a primeira e a quarta secção são chefiadas por um só adjunto.

Na primeira secção do Património, todo o trabalho é desenvolvida por quatro assistentes técnicos com a categoria profissional de TATAdj3 (Técnico da Administração Tributária Adjunto, nível três) e grau académico de 12º ano. A secção é chefiada por uma Chefe de Finanças Adjunta nomeada para o cargo e com a categoria profissional de TAT2 (técnico da administração tributária, nível dois) e grau académico de mestrado, acumulando funções de chefia com a quarta secção.

Na segunda secção do rendimento, despesa e CAT (Centro de Atendimento Telefónico), o trabalho é desenvolvido por três assistentes técnicos e o CAT é assegurado por outros dois assistentes técnicos. Todos têm a categoria profissional de TATAdj3 (técnico da administração tributária adjunto, nível três) e grau académico de 12º ano. Esta secção é chefiada por um Chefe de Finanças Adjunto em regime de substituição, isto é, não nomeado no cargo mas a desempenhar essas funções em regime de substituição legal até ser ali colocado um chefe adjunto nomeado para tal. Tem a categoria profissional de TAT2 (técnico da administração tributária, nível dois) e habilitações académicas de 12º ano.

A terceira secção da Justiça Tributária funciona com oito assistentes técnicos, com a categoria profissional de TATAdj3 (técnico da administração tributária adjunto, nível três) e vários graus académicos: uma de mestrado, um de licenciatura, uma de bacharelato e cinco de 12º ano. Tem ainda a Chefe de Finanças Adjunta que gere a secção, com a categoria profissional de TAT2 (técnico da administração tributária, nível dois) tendo sido nomeada no cargo e com grau académico de licenciatura.

A quarta secção que é a da cobrança e funciona com uma assistente técnica com a categoria profissional de TATAdj3 (técnico da administração tributária adjunto, nível três) e grau académico de 12º ano. A Chefe de Finanças Adjunta que gere a secção acumula essas funções com a chefia da primeira secção.

Além das secções estabelecidas pela Lei Orgânica, existe ainda o CAT – Centro de Atendimento Telefónico, criado para responder à crescente evolução da máquina dos impostos, mas também para dar resposta ao nível de exigência e da vontade de ajudar os cidadãos no cumprimento das suas obrigações fiscais, dentro dos prazos determinados por lei e de os esclarecer cabalmente das suas legítimas dúvidas. Pretende ser um canal alternativo de informação privilegiada ao contribuinte, estando disponível num período mais alargado de tempo do que os Serviços de Finanças, ou mesmo das lojas de cidadão. Este serviço tem afeto dois trabalhadores, também assistentes técnicos, com a categoria profissional de TATAdj3 (técnico da administração tributária adjunto, nível três) e grau académico de 12º ano. Faz ainda parte do mapa de pessoal deste serviço, uma assistente administrativa.

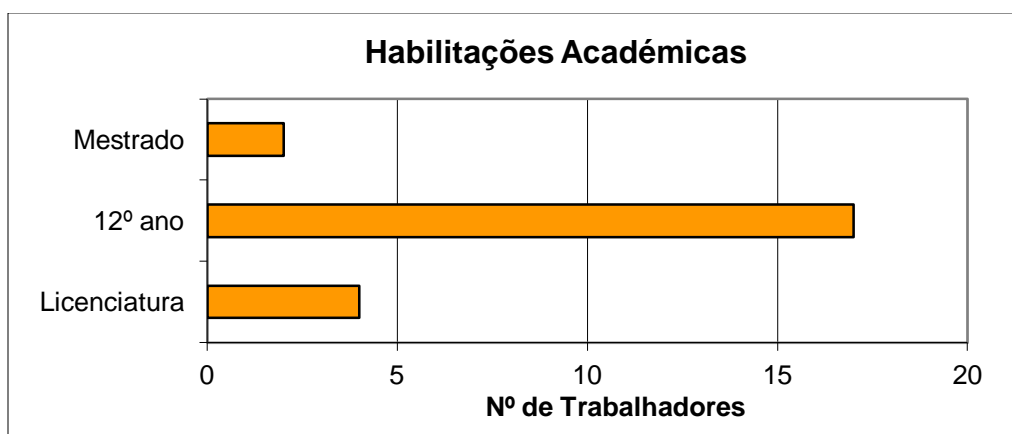


Figura 3 – Nível de habilitações académicas. Fonte: nossa autoria

Por outro lado, aos SF e à Autoridade Tributária e Aduaneira em geral, compete arrecadação das receitas públicas que constitui o maior valor de que o Estado dispõe, para satisfazer as suas necessidades financeiras e para fins públicos relevantes, contribuindo para os objetivos estratégicos e globais do Estado, e para o aumento da eficiência e equidade sabendo que *“os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem actuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé”*, conforme art.º 266º

da CRP como princípios fundamentais da Administração Pública "(*Diário da República Electrónico*, 2005).

No processo de melhoria contínua e de redução de desperdício, todos têm que estar envolvidos e todos contam, por isso é importante identificar quem está diretamente relacionado com estes serviços e quem são os *stakeholders* com quem interage. Na cadeia hierárquica, todos os trabalhadores aos mais diversos níveis hierárquicos, estão diretamente envolvidos, sendo a peça fundamental da organização, a sua massa crítica e o recurso básico mais valioso (Chiavenato, 1987). De igual modo, os *stakeholders* com quem interage, devem ser ouvidos nos processos que lhes dizem diretamente respeito:

Os contribuintes, que são a sua razão de existir, quer sejam pessoas singulares ou pessoas coletivas,

A tutela – entidade responsável pelas políticas fiscais, que define os objetivos e fixa as metas de serviço;

Técnicos Oficiais de Contas – São parceiros que garantem a autenticidade da contabilidade das empresas e dos contribuintes singulares;

Advogados e Solicitadores – Parceiros que garantem a autenticidade da Lei;

Outros Serviços de Finanças – Parceiros na tarefa de arrecadação dos impostos;

Municípios – Responsáveis pela fixação de taxas dos impostos municipais, entre outras e detentora de postos públicos de internet com apoio às declarações eletrónicas;

Associações de Comércio e Indústria – As suas dificuldades e necessidades são o principal motivo para as melhorias nos serviços;

Juntas de Freguesia – Colaboram na divulgação de prazos de cobrança, na afixação de editais, no apoio na receção das declarações eletrónicas, no apoio à identificação dos prédios objeto de avaliação geral;

Media – A sua influência é importante na divulgação da imagem de eficiência ou ineficiência dos serviços, não podendo ser desprezados;

Inspeção Geral de Finanças – Procede ao controlo estratégico da administração financeira do Estado e ao apoio técnico ao Ministério das Finanças (Governo de Portugal, 2014b);

Provedor de Justiça – É a entidade que tem por missão a promoção e defesa dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos;

Tribunais – administram a justiça, sendo um órgão de soberania não eleito (Governo de Portugal, 2014a);

Ministério Público – É o órgão encarregado de representar o Estado, exercer a acção penal e defender a legalidade democrática e os interesses que a lei determina como se encontra previsto no artigo 1º do Estatuto do Ministério Público (Procuradoria Geral da República, 2014);

A qualidade dos serviços prestados pela administração pública e particularmente pela Autoridade Tributária e Aduaneira está dependente do seu relacionamento com os cidadãos e com as empresas. Apesar de ter ocorrido uma enorme mudança nas últimas décadas e uma maior predisposição para a redução dos níveis hierárquicos, tendentes a melhorar a interação e a interoperabilidade entre os serviços públicos, é urgente progredir ainda mais neste campo específico e melhorar constantemente os procedimentos. Contudo, nas áreas de inovação dos sistemas informáticos, a Autoridade Tributária e Aduaneira tem recebido inúmeros prémios, que evidencia já algum trabalho realizado na tentativa de melhoria.

No ponto seguinte, os processos escolhidos para análise constituem uma pequena parte de todo o trabalho desenvolvido pelos Serviços de Finanças, que tendo em conta as suas características de serviço local, executa tarefas muito diversificadas, pelo que me parece ser importantes de abordar, tendo em conta o rigor da lei que os sustenta.

3.2 Os processos de serviço em análise

Neste subcapítulo conceptualizamos e descrevemos os processos e os procedimentos que foram escolhidos entre outros, para ser objeto de estudo.

Para isso tivemos em conta o seu grau de dificuldade, a começar pela certidão de dívidas, que se mostra menos complexa, depois a avaliação do imóvel de dificuldade intermédia e no fim o processo de execução fiscal que consideramos ser o processo de maior complexidade por dizer respeito à cobrança coerciva de dívidas. Considerámos também a possibilidade de poder contribuir com este estudo à melhoria destes processos.

- A certidão de dívidas ou de inexistência de dívidas
- A avaliação de imóvel
- O Processo de Execução fiscal

3.2.1 A Certidão de Dívidas ou de Inexistência de Dívidas

A certidão de dívidas é um documento oficial e é uma declaração emitida pela Autoridade Tributária. Representa um mecanismo de controlo normalmente utilizado para comprovar a situação do requerente perante o Estado e terceiros. É vulgarmente solicitada pelos contribuintes, pessoas singulares ou coletivas, para ser usada como comprovativo da existência ou inexistência de dívidas em seu nome, por exemplo para acesso a concursos públicos. As certidões que são solicitadas ao balcão do Serviço de Finanças podem ser elaboradas por qualquer um dos trabalhadores que fazem parte da secção da Justiça Tributária. Genericamente podem ser obtidas por duas formas possíveis de emissão mas, por imperativo legal, ambas têm que ter em conta a legitimidade do requerente:

i) Pode ser obtida no Portal das Finanças no *site* das declarações eletrónicas, sendo neste caso facultado de forma gratuita e imediatamente, sabendo que a legitimidade do pedido pertence ao requerente, que fica assegurada pelo acesso, dado que apenas é possível com senha de utilizador.

ii) Excecionalmente pode ser ao balcão dos SF, sob pagamento de emolumentos, com uma guia de pagamento emitida em aplicação própria. Neste caso e em regra, a certidão é entregue ao requerente imediatamente, após ter sido feita uma triagem e verificando-se haver condições de ser feita, entrega-se de imediato ao contribuinte. Neste caso verifica-se estar presente uma atividade com mais valor. No entanto, a certidão pode demorar mais tempo a fazer e ser entregue até três ou cinco dias depois de solicitada, consoante se trate de situação prevista no nº 1 ou nº 2 do art.º 24º do CPPT, ou seja se se tratar de pedido de certidões respeitantes a “*actos e termos do procedimento tributário, sempre que informatizados*” ou “*procedimentos e processos não informatizados*”, respetivamente.

Estas exceções residuais, das que são pedidas sob a forma presencial, em que a certidão tem que ser aprovada previamente pelas direções de finanças, provoca atraso na sua entrega e não cria valor. Reportam-se, a título de exemplo, os pedidos feitos pelas empresas que foram objeto de fusão ou cisão, ou pelos grandes devedores, são pagas no ato da entrega do requerimento, sendo depois possível dar início aos procedimentos de emissão. Obedecem aos mecanismos legais previstos.

No fluxograma nº 1 – Certidão de Dívidas ou de Inexistência de Dívidas, que surge mais à frente neste trabalho, é apresentado o mapeamento de fluxo de valor, descritivo dos aspetos essenciais do processo. Sendo este um dos processos dos mais simples da AT, tem a complexidade que ali está evidenciada. Tem início com o pedido, via Portal das Finanças, de forma gratuita, ou presencialmente ao balcão dos serviços, sendo que esta segunda hipótese não é passível de criar valor ao contribuinte, porquanto se torna extremamente burocrática, como se verifica na figura nº 4.

Podemos constatar que os pedidos entregues em papel e após o pagamento de emolumentos são sujeitas a verificações dos funcionários e ao despacho do chefe adjunto que autoriza ou não autoriza a sua emissão. Esta conferência implica perda de tempo e desperdício e mesmo sendo necessária não cria valor.

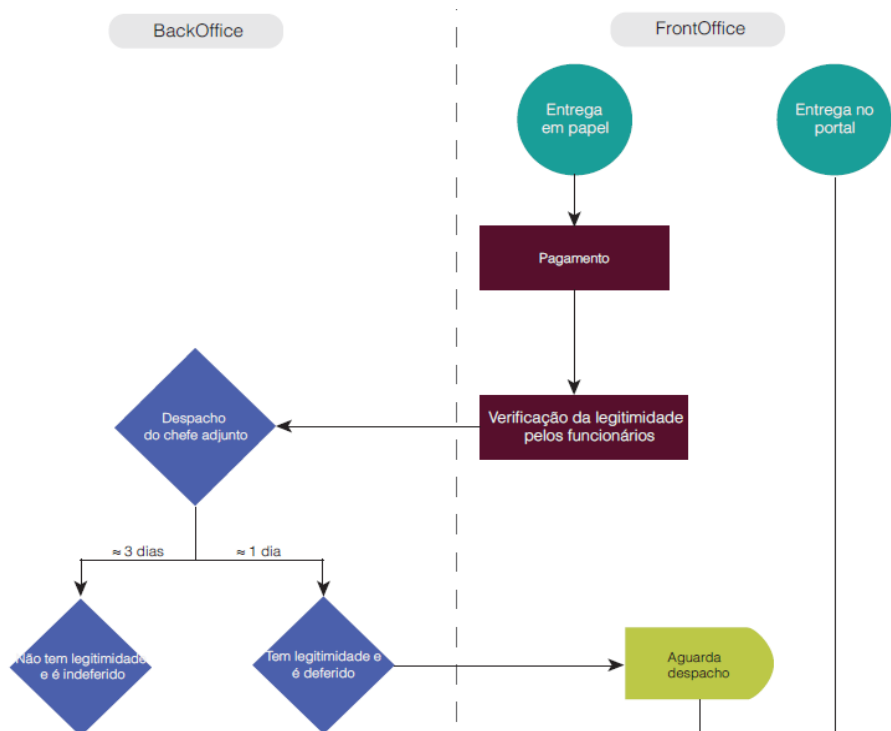


Figura 4 – fluxograma certidão de dívidas. Fonte: nossa autoria.

Posteriormente iniciam-se os mecanismos conducentes à concretização da certidão e após verificação de todos os procedimentos a certidão é validada superiormente sendo depois possível entrega-la ao requerente podendo ser objeto de reclamação (figura nº 5) que surge na página seguinte. Este procedimento causa prejuízo pelo tempo decorrido, que é desperdiçado e não agrega valor.

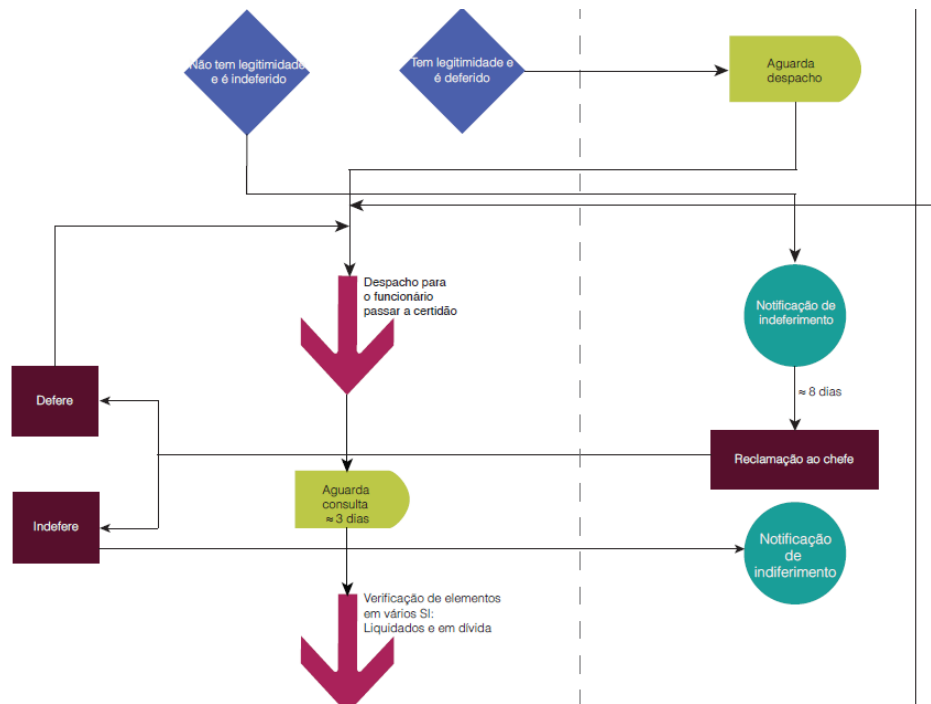


Figura 5 – fluxograma certidão de dívidas. Fonte: nossa autoria.

Depois de reapreciada é entregue ao contribuinte que poderá apresentar recurso hierárquico, que será enviado ao diretor de finanças ou aceitar a decisão e neste caso a certidão é definitiva (Figura nº 6) que surge na página seguinte deste trabalho. Estes procedimentos na execução do pedido são impeditivos de gerar fluxo contínuo, pela quantidade de interrupções que se verificam ao longo de todo o fluxo, não estando presentes princípios *lean*.

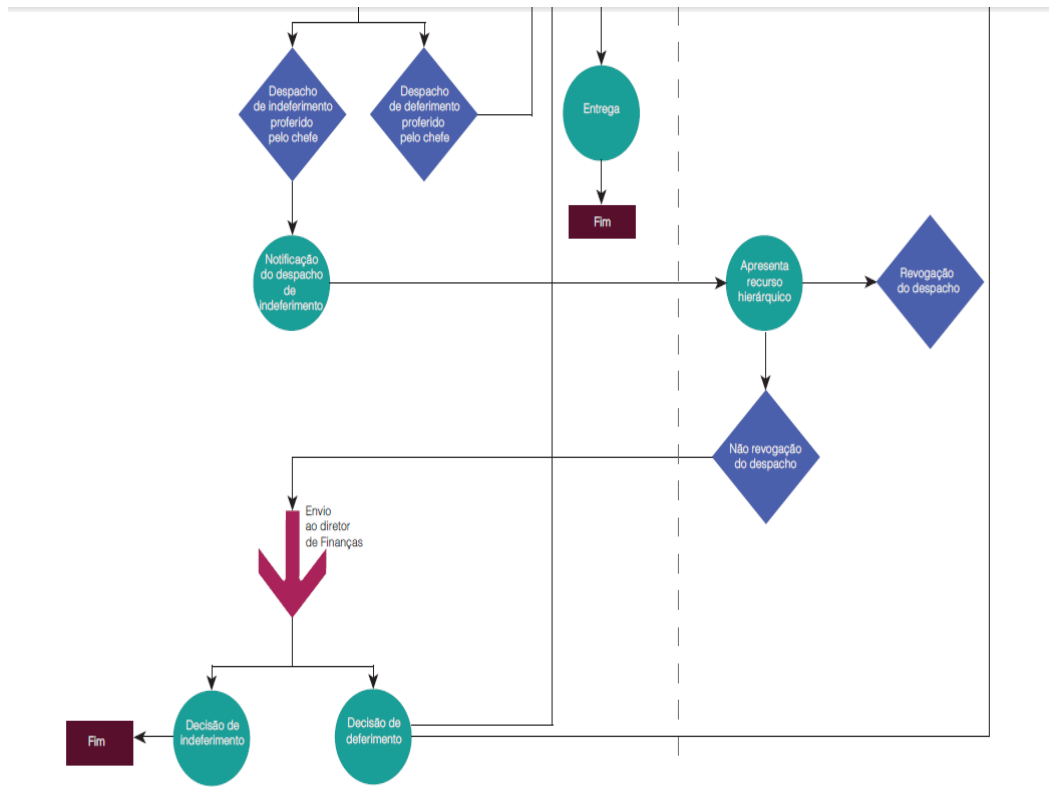
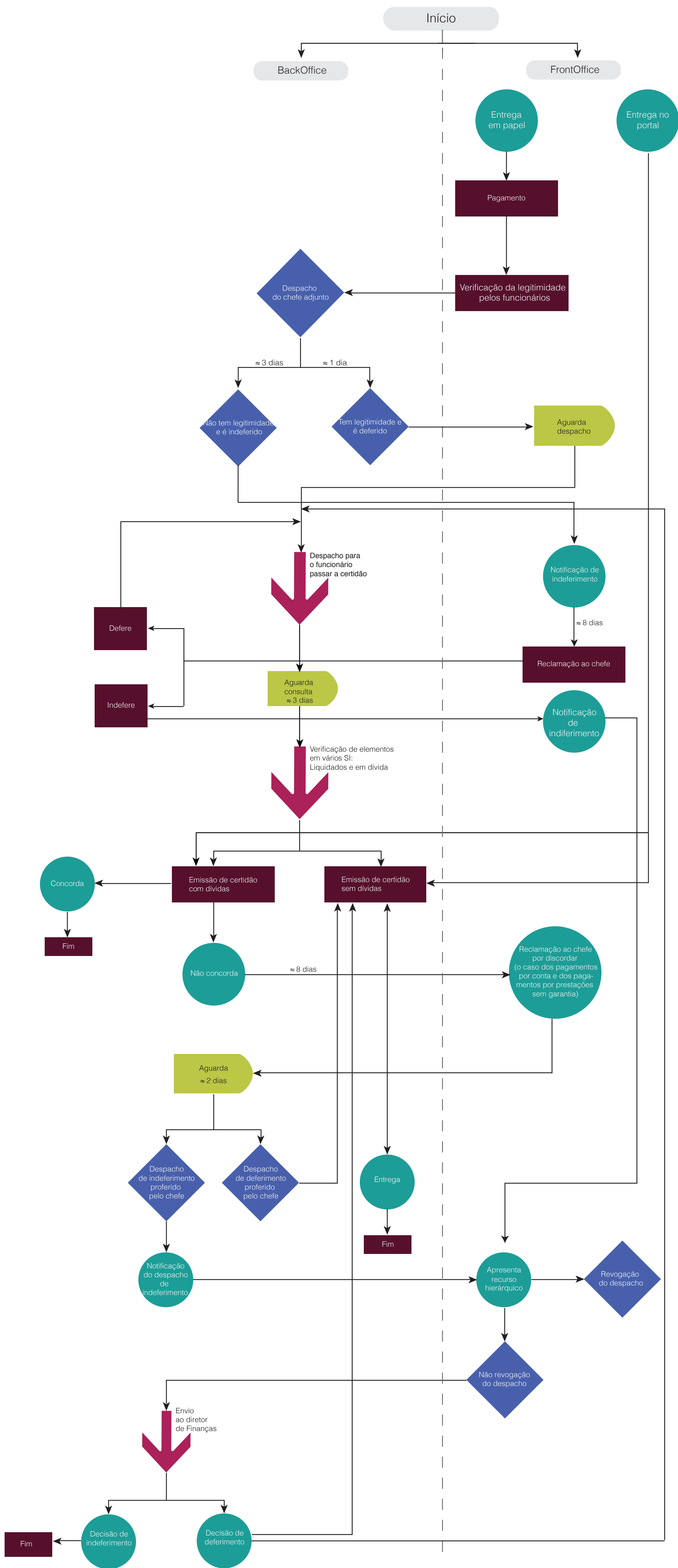


Figura 6 – fluxograma certidão de dívidas. Fonte: nossa autoria.

Fluxograma nº1: Pedido de Certidão de Dívida ou de Inexistência de Dívida



Legenda

-  Uma verificação
-  Uma fila de pessoas ou de tarefas
-  Atrasos em processos
-  Um movimento de informação ou de pessoas
-  Uma operação, tarefa ou atividade
-  Uma decisão entre alternativas

3.2.2 A Avaliação de Imóvel

O procedimento de avaliação dos bens imóveis tem por objetivo a inscrição ou atualização de prédios nas matrizes prediais urbanas de cada freguesia e concelho. É feita a pedido do contribuinte ou oficiosamente. Decorre da obrigação que se encontra prevista no artigo 13º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis¹⁷. Desta forma, a avaliação de um bem imóvel, quer seja uma casa, um armazém ou uma loja, tem início com a entrega da declaração Modelo 1 de IMI (IMI01), por qualquer uma das formas previstas na lei.

Esta entrega, conforme se pode ver no Fluxograma nº 2 – Avaliação de Imóvel, que surge mais à frente neste trabalho, pode ser feita presencialmente num balcão de um Serviço de Finanças, via CTT, ou ainda por inserção no Portal das Finanças, sendo esta inserção obrigatória no caso de se tratar de pessoa colectiva. Com esta declaração, dá-se início a todo o processo de avaliação do imóvel. A IMI01 pode assim ser apresentada voluntariamente, ou então pela inserção oficiosa nas aplicações informáticas, quando a iniciativa é dos próprios serviços, mas com custos para o contribuinte infrator. Por isso, o impulso para a avaliação, poderá ser voluntário, quando é solicitada pelo contribuinte, ou pode ser efetuado por iniciativa dos serviços, quando o contribuinte não cumpre a sua entrega voluntariamente.

Após a inserção no sistema informático, aguarda-se a disponibilidade do perito para comparecer no serviço, em média ocorre em dez dias, para que todos os processos apresentados lhe sejam entregues. Neste espaço de tempo, o técnico responsável pelo atendimento verifica se existe algum documento em falta que não tenha sido detetada no momento da entrega e solicita-o ao contribuinte a fim de que quando todo o processo é entregue ao perito avaliador, já contenha

¹⁷ Código do Imposto Municipal sobre Imóveis “Artigo 13º Inscrição nas matrizes. 1 - A inscrição de prédios na matriz e a atualização desta são efetuadas com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo, no prazo de 60 dias contados a partir da ocorrência de qualquer dos seguintes factos:

- a) Uma dada realidade física passar a ser considerada como prédio;
- b) Verificar-se um evento suscetível de determinar uma alteração da classificação de um prédio;
- c) Modificarem-se os limites de um prédio; (...).”

Fonte: Portal das Finanças – Informação Fiscal – Códigos Tributários – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

todos os elementos necessários para que não se cometam erros estando presente neste procedimento o princípio *lean* de “puxar em vez de empurrar”.

O perito avaliador é uma pessoa externa à Autoridade Tributária e Aduaneira sendo em regra um engenheiro civil ou arquiteto, isto é, um técnico devidamente habilitado e com competências próprias para o desempenho desta actividade que ocorre de forma isenta, capaz de garantir que toda a tarefa de avaliação dos imóveis tenha o valor justo, isto é, sem erros contra o Estado ou contra o contribuinte. O perito efetua a avaliação do imóvel recorrendo a uma prévia visita ao local para aferir, da área, da localização, do estado da obra, da idade do prédio, entre outros elementos essenciais, e posteriormente insere esses dados nas aplicações informáticas específicas, onde será calculado o valor patrimonial tributário do prédio.

Em análise à figura nº 7 que surge na página seguinte, poder-se-á perceber o tempo médio de espera até que a avaliação possa ser concretizada. Aqui existem algumas fontes de desperdício, principalmente no início, quando se espera pela entrega das declarações ao perito, que entretanto estiveram a ser depositadas numa caixa e estão organizadas por freguesias e por ordem de chegada.

Este procedimento é gerador de desperdício de tempo, pelo facto da espera de dez dias até que o perito fique na posse das declarações para fazer a avaliação. É também um constrangimento e uma não conformidade aos princípios *lean*, que deve ser ultrapassado dado que causa atrasos na avaliação e causa problemas ao contribuinte, pela demora. Depois desta fase, após visita ao local e até que a avaliação seja feita também há um ponto em que se “empurra” e “não puxa” porque o perito demora em média cinco dias para fazer a avaliação e mais três dias, em média para ser feita a notificação ao contribuinte, quando estes prazos poderiam ser abreviados.

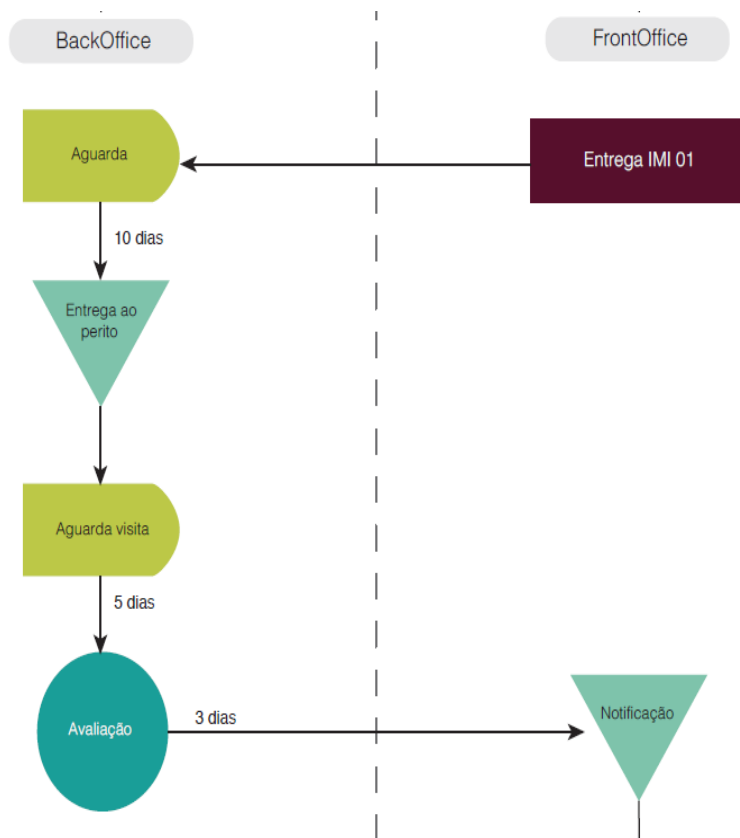


Figura 7 – fluxograma. Avaliação de Imóvel. Fonte: nossa autoria.

A avaliação fica dependente da assinatura digital do Chefe do SF. No entanto, esta é uma rotina que obrigatoriamente deve ser diária pois existem inúmeros documentos que exigem assinatura digital do dirigente do serviço, para validação e envio. Após o recebimento da notificação, se o contribuinte aceita o valor patrimonial tributário calculado, os automatismos implementados no sistema informático, aguardam em média cerca de quarenta e cinco dias, como se visualiza na figura nº 8, que surge na página seguinte, até que possa ser concretizada a produção de efeitos. Este prazo também é impeditivo de criar valor porque não permite inscrever mais rapidamente o prédio na matriz, com prejuízo para o contribuinte quando este precisa de obter essa informação mais rapidamente.

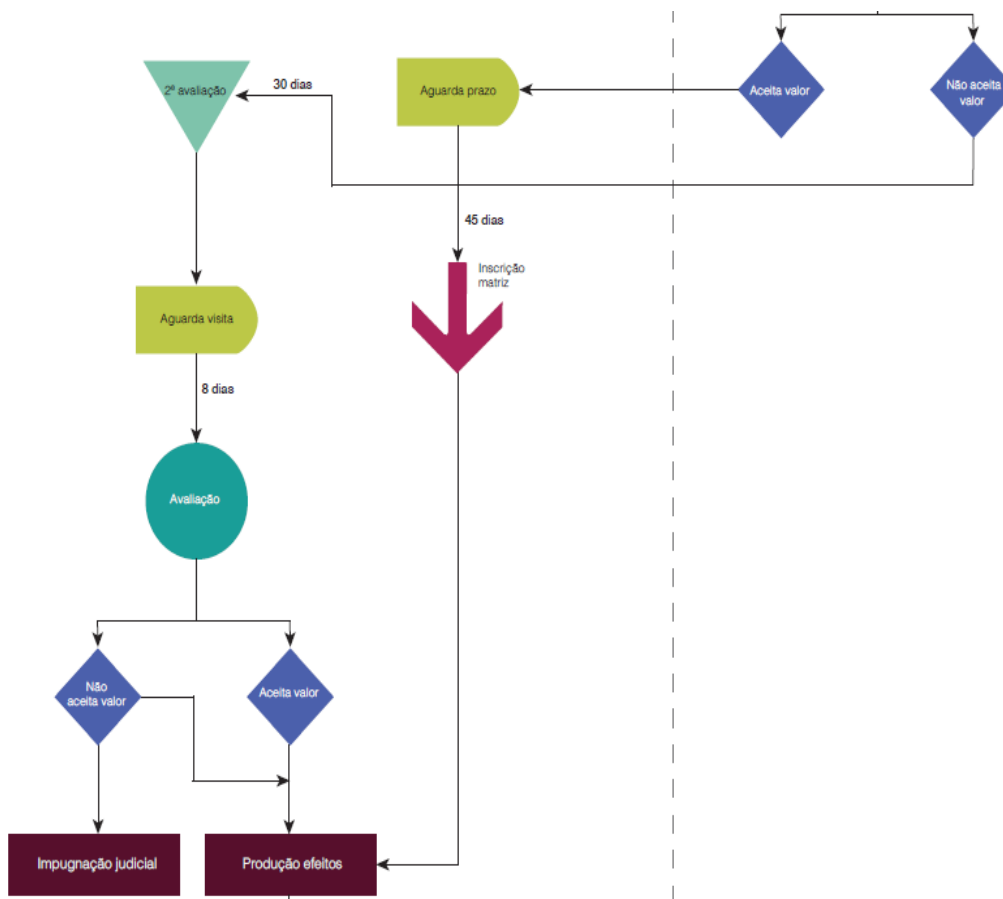


Figura 8 – fluxograma. Avaliação de Imóvel. Fonte: nossa autoria.

Decorrido este prazo, o funcionário já pode efetuar a inscrição na matriz concretizando-se a produção de efeitos, isto é, a partir desse momento já é possível efetuar a liquidação dos impostos. Se o contribuinte não concordar com o valor da avaliação, pretendendo reclamar, tem trinta dias, após a notificação, e de acordo com o artigo 74^o do CIMI, para apresentar reclamação, à qual deve juntar todos os documentos que a sustentam, assim como indicar um perito para intervir na discussão do valor patrimonial tributário. Se o perito avaliador concordar com a reclamação apresentada e corrigir o VPT, seguem-se os trâmites normais, isto é, se o contribuinte aceita o valor patrimonial tributário calculado, os automatismos implementados no sistema informático, aguardam quarenta e cinco dias até que seja possível ao funcionário efetuar a inscrição na matriz para que a produção de efeitos seja possível. Nos casos em que o contribuinte não concorda com o valor da avaliação nem com as tentativas de correcção, decorrerá então uma segunda

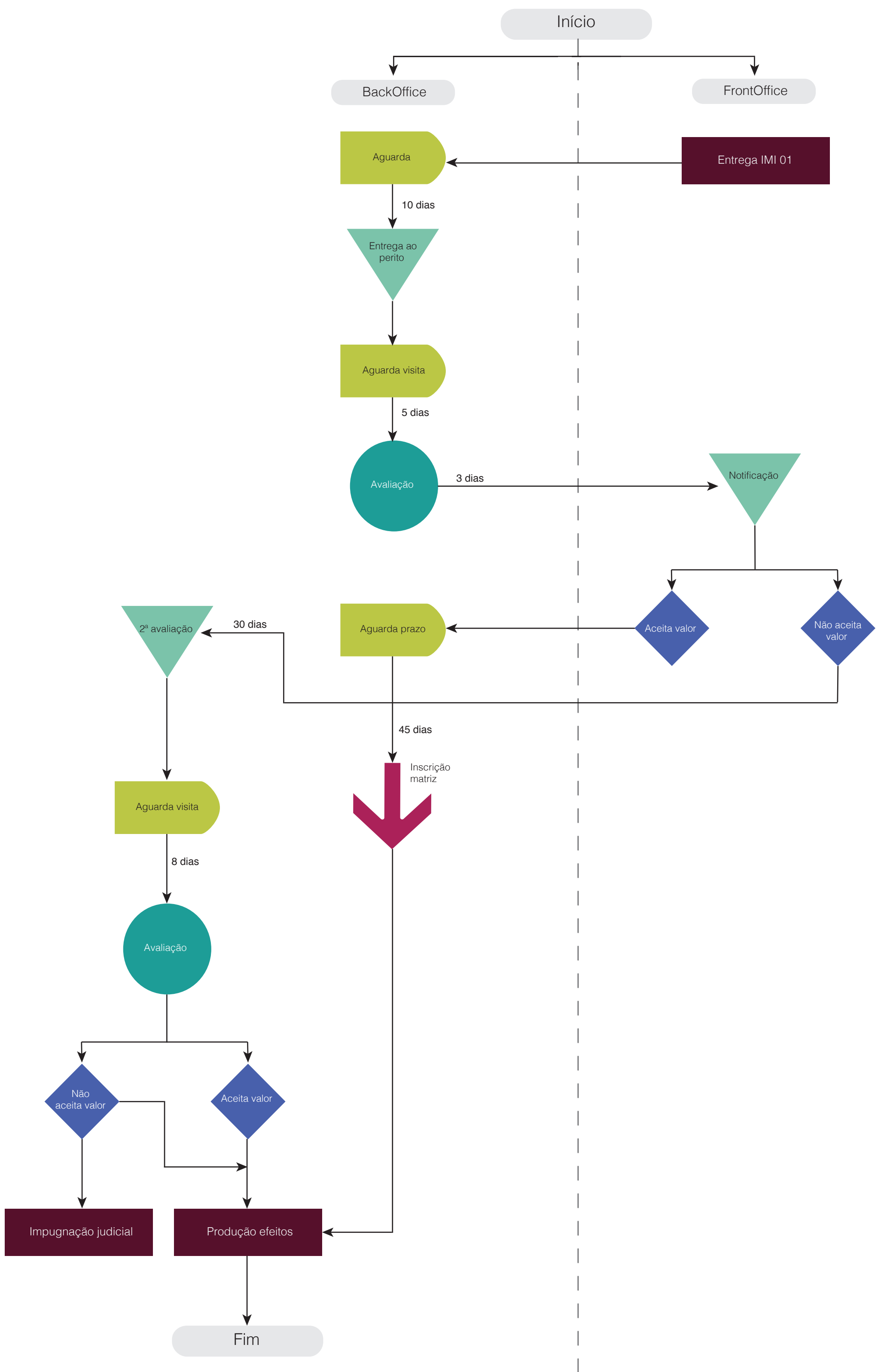
avaliação de acordo com os artigos 73º a 76ª do CIMI, que vai depender da disponibilidade de uma comissão constituída por três peritos avaliadores. O perito designado pela Direção de Finanças, o perito designado pela Câmara Municipal e o perito designado pelo contribuinte, que a lei permite que seja ele próprio a intervir. Desde que esta comissão é constituída até ao dia em que se reúnem no sentido de promover a avaliação, decorre mais de um mês, dado que depende da disponibilidade de cada um dos peritos porquanto todos estes intervenientes têm que ser previamente notificados para estar presentes no dia marcado. Estas paragens não acrescentam qualquer valor ao processo.

Após a segunda avaliação, se o contribuinte aceitar o valor patrimonial tributário, os automatismos implementados no sistema informático, permitem que o funcionário efetue a inscrição na matriz para a produção de efeitos imediatos. No caso de o contribuinte manter a posição e não concordar, a segunda avaliação pode ser impugnada com fundamento em qualquer ilegalidade, nomeadamente na errónea quantificação do valor patrimonial tributário do prédio, não tendo efeito suspensivo de acordo com o artigo 77º do CIMI.

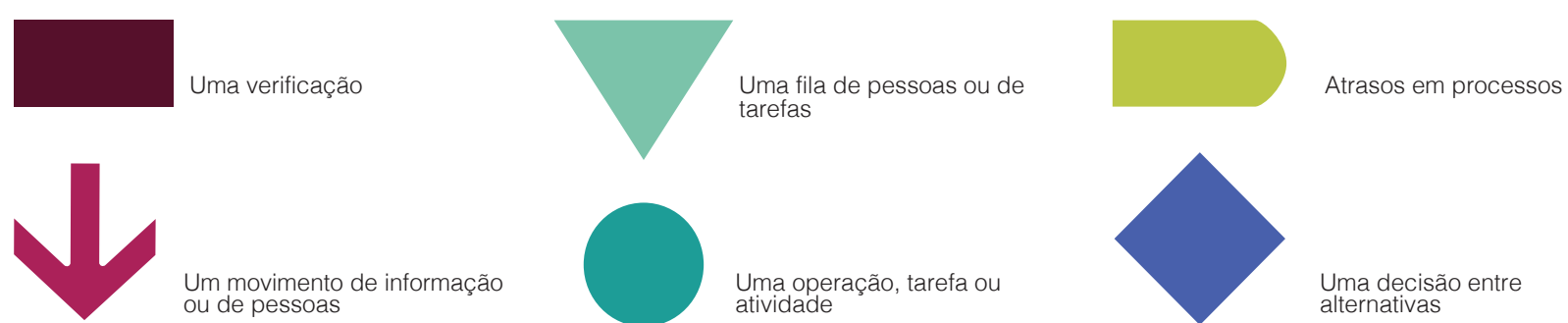
Tendo ocorrido erros grosseiros tanto na primeira como na segunda avaliação, que não tenham sido detetados antes, pelos peritos intervenientes, sendo-o apenas em sede de impugnação judicial, então houve um irreparável prejuízo e custos desnecessários, que não tem presentes princípios *Lean*, muito tendo ficado a dever ao princípio da perfeição.

Para contrariar estes erros, parece-nos que poderiam ser feitas correções à fórmula da avaliação para que sem qualquer dúvida a mesma fosse aplicada. Estão presentes fontes de desperdício que podiam ser evitadas. Por análise ao fluxograma 2 - Avaliação de Imóvel que surge na página seguinte, é possível perceber como se definem e sintetizam os aspetos principais de todo o processo, sabendo que o mesmo se encontra numa forma simplificada.

Fluxograma nº2: Avaliação de Imóvel



Legenda



3.2.3 O Processo de Execução Fiscal

Os impostos foram desde a antiguidade, objeto de moratórias de pagamento, pelo que foi necessário introduzir na legislação nacional, uma forma de cobrar o que deveria ter sido pago voluntariamente e aperfeiçoar ao longo do tempo a sua cobrança coerciva.

Estes processos iniciam-se sempre que o contribuinte não acautela o pagamento dos impostos ou taxas, dentro dos prazos voluntários que a lei impõe. No caso concreto em análise no SF de Aveiro 2, os processos de execução fiscal estão distribuídos por letras, pelos trabalhadores que constituem a secção da Justiça Tributária, para evitar que cada trabalhador desconheça partes importantes do mesmo, que poderia vir a acontecer se apenas tratassem de assuntos isolados, como aconteceu no passado.

O conhecimento integral das peças permite não cometer ou cometer menos erros, estando patente este princípio da gestão *lean*. Sendo de elevada complexidade técnica, neste trabalho será agilizada toda a descrição de procedimentos relativos ao processo executivo para não o tornar demasiadamente exaustivo.

Este é um procedimento judicial que tem início após a extração da certidão de dívida, isto é, formalmente dá-se início à arrecadação coerciva do pagamento dos impostos, taxas, juros ou outros valores, com essa extração, conforme estabelece o art.º 88º do Código de Procedimento e de Processo Tributário¹⁸, e se pode ver no Fluxograma nº 3 – Processo de Execução Fiscal.

¹⁸ Código do Procedimento e de Processo Tributário

“Artigo 88.º - Extração das certidões de dívida

1 - Findo o prazo de pagamento voluntário estabelecido nas leis tributárias, será extraída pelos serviços competentes certidão de dívida com base nos elementos que tiverem ao seu dispor.

2 - As certidões de dívida serão assinadas e autenticadas e conterão, sempre que possível e sem prejuízo do disposto no presente Código, os seguintes elementos:

a) Identificação do devedor, incluindo o número fiscal de contribuinte;

b) Descrição sucinta, situações e artigos matriciais dos prédios que originaram as coletas; (...)”

Fonte: Portal das Finanças – Informação Fiscal – Códigos Tributários - Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Com o impulso automático da extração da certidão de dívida, ocorre a citação do executado (Figura nº 9) que acontece nos primeiros trinta dias. Se o mesmo efetuar o pagamento da dívida, o processo é finalizado de imediato. Dentro desse prazo, e se assim o entender, pode apresentar defesa ou solicitar pagamento em prestações e oferecer garantia idónea para suspensão do processo executivo, até à sua decisão. Toda esta atividade desenvolvida neste processo não cria valor para o contribuinte, mas tem que estar presente.

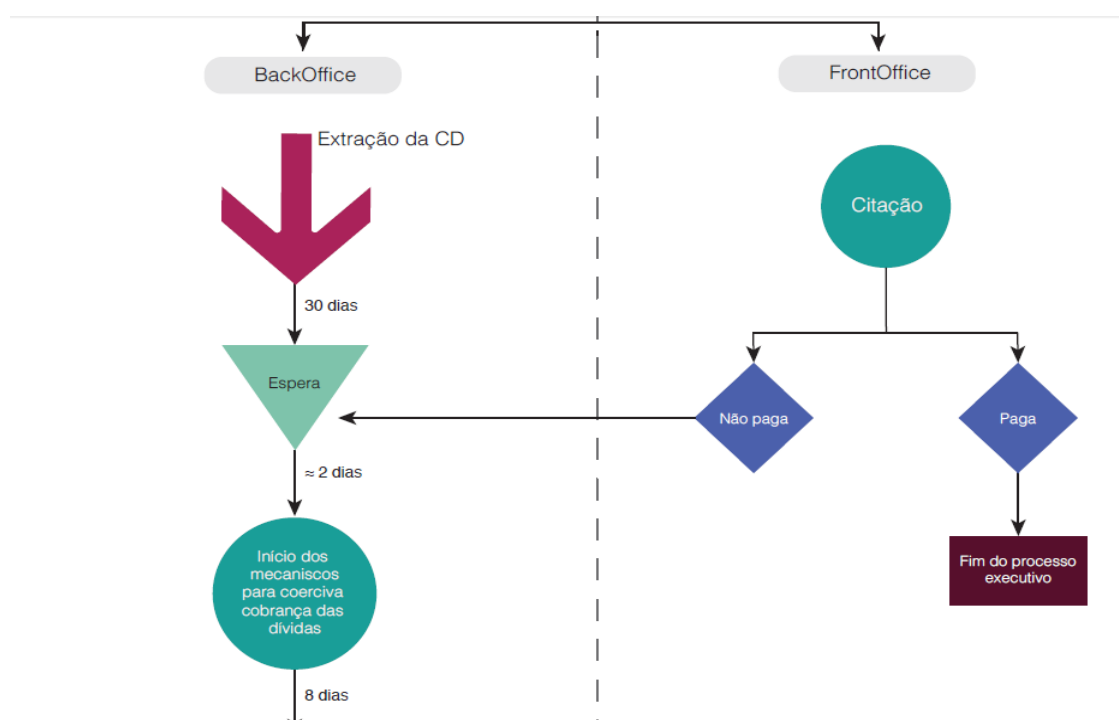


Figura 9 – fluxograma processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.

No caso de não ter qualquer tipo de reação, no espaço de tempo de cerca de dois dias dá-se início aos procedimentos coercivos, tendo em conta aqueles que devem ser os bens prioritariamente a penhorar, conforme determina o artigo 219º do CPPT até ocorrer o pagamento total dos montantes em dívida para com o Estado.

Nesta fase, ocorre uma demora muito acentuada particularmente com a resposta das diversas entidades às notificações de penhora, nomeadamente as entidades empregadoras, os bancos e as conservatórias (Figura nº 10), ficando

clara a importância do envolvimento de todos os atores no processo, pois a falta de resposta implica desperdício.

Após a sua concretização, o sistema informático emite alertas, pelo que os serviços estão dependentes de mecanismos que têm vindo a melhorar significativamente, que forçam os serviços a evoluir mais rapidamente com os procedimentos de venda. No entanto, verificando-se a enorme quantidade de processos, e o curto espaço de tempo para análise dos mesmos, não se pode descurar aspetos essenciais para evitar os erros, pois têm que estar acautelados todos os procedimentos legais, e os recursos humanos devem ter condições de estudar os processos de forma ideal. Em tempo médio, esta preparação estima-se que possa demorar cerca de quarenta dias.

Por outro lado, os automatismos informáticos não dão respostas com a rapidez necessária e o mais importante é que não pode existir melhoria sem recursos humanos suficientes, ocorrendo prejuízo para o Estado, pois quanto mais rápido o serviço conseguir tramitar o processo e a dívida paga, menos tempo custará ao Estado arrecadar os impostos, e não há criação de valor.

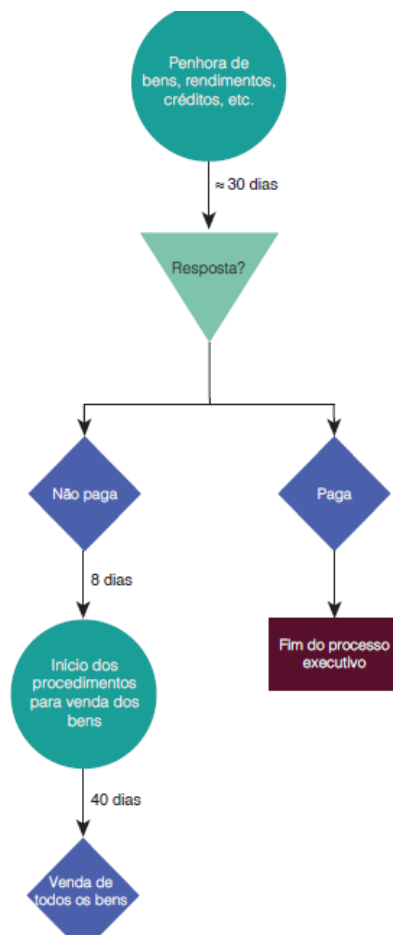


Figura 10 – fluxograma processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.

Terminada a venda de bens (Figura nº 10), e não sendo o valor dos mesmos suficientes para pagar a totalidade da dívida, tratando-se de pessoa coletiva, pode ocorrer a reversão, isto é a imputação de responsabilidades aos gerentes ou administradores da empresa, no período de tempo da sua gestão ou então o processo é declarado em falhas, ficando dependente do aparecimento de bens que permitam o seu pagamento.

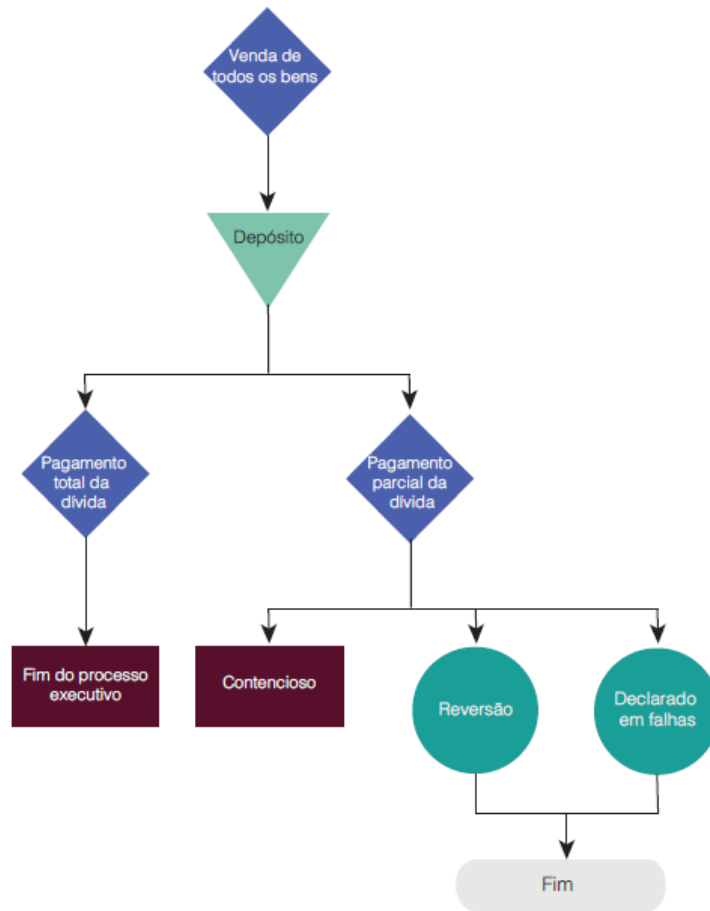
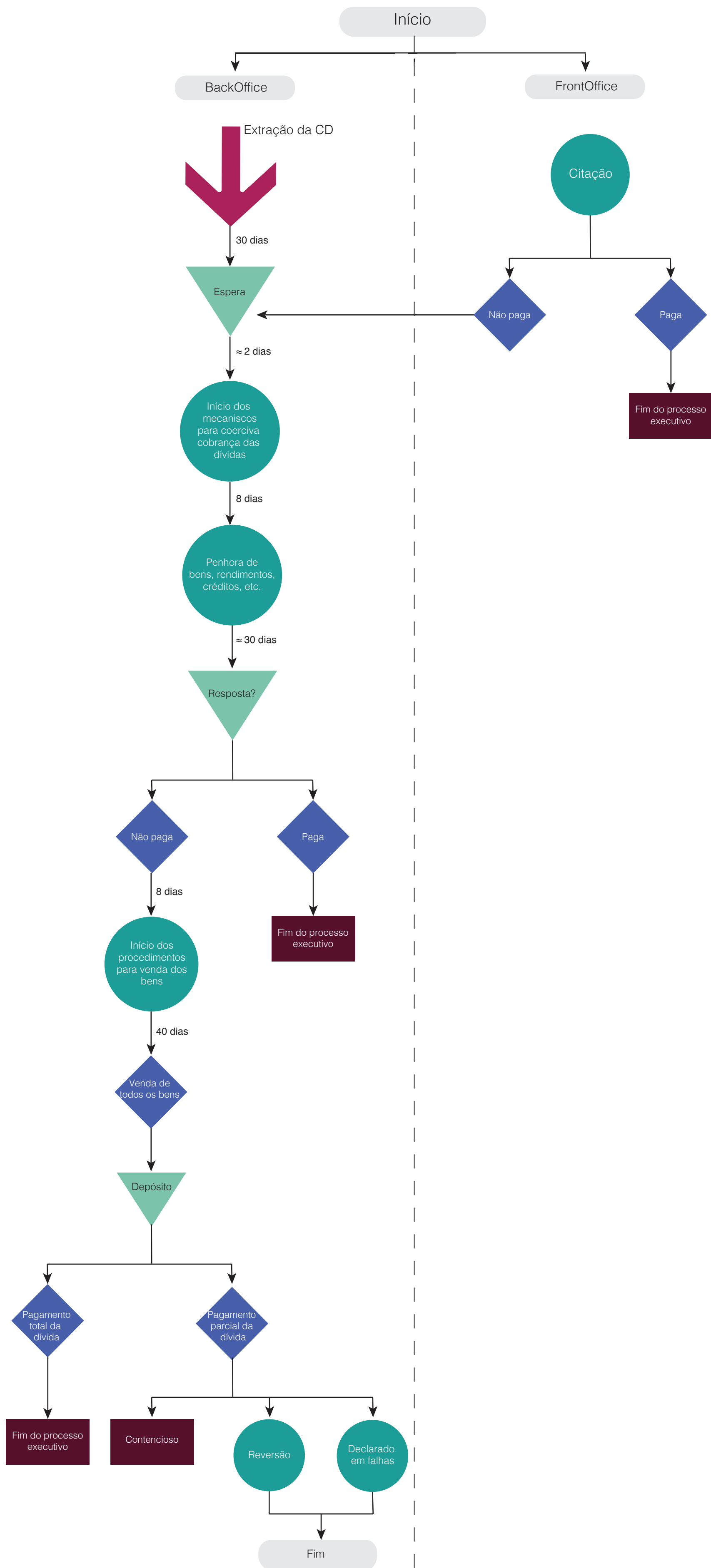


Figura 11 – fluxograma processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.

É importante agora analisar o fluxograma nº 3 - processo de execução fiscal que surge na página seguinte, explica todo o processo, sabendo que esta é uma forma simplificada do mesmo, que por ser muito mais extenso se reduziu aos factos essenciais. Neste processo identificamos atividades onde existe desperdício, e por isso não existe criação de valor para estes contribuintes especiais que neles intervêm mas que têm que estar presentes, sendo barreiras à implementação *Lean*.

Fluxograma nº3: Processo de Execução Fiscal



Legenda



Uma verificação



Uma fila de pessoas ou de tarefas



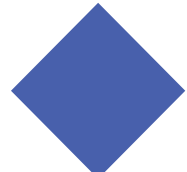
Atrasos em processos



Um movimento de informação ou de pessoas



Uma operação, tarefa ou atividade



Uma decisão entre alternativas

3.3 Potencialidades da Lógica *Lean* na sua aplicação aos Serviços de Finanças

No âmbito do que anteriormente refletimos, a redução de custos pode ter implicações na reorganização dos processos e dos procedimentos pois os próprios serviços habituaram-se ao longo do tempo, a executar as tarefas (rotinas) da mesma maneira, e da forma mais cómoda possível, por ser mais fácil e não ter implicação negativa nos resultados do QUAR, podendo constituir uma barreira à implementação *Lean*.

Dando início ao estudo das possibilidades de reorganização destes processos, para análise da pergunta de investigação, sempre se poderá dizer que há procedimentos intercalares de controlo manual, que eventualmente serão capazes de encurtar prazos e eliminar desperdício de tempo, mas também de passos desnecessários, com potencialidade de reorganização imediata isto é, de no curto prazo, serem passíveis de obter resultados visíveis. Outros, pelo contrário, serão de longo prazo, exigem mudanças continuadas mais fortes, mais dependentes de alterações na estrutura da organização, na expectativa de obter resultados positivos no futuro.

Concretizando, nos casos em que não são os automatismos do sistema informático a determinar a espera, em vez de “empurrar” tarefas, para ser feitas mais tarde, o trabalhador “puxa” a si essas tarefas isto é, em vez de esperar, vai ao seu encontro, podendo ganhar alguns dias de avanço criando valor para o cliente, mas também para os serviços, com ganho para o Estado, porquanto o trabalho evolui mais rapidamente. Esta situação é a que acontece no pedido de certidão de dívidas e no processo de avaliação de imóveis, que abordamos no número anterior.

Pretende-se que esta redução de tempos não ocorra apenas quando é solicitado ao trabalhador, mas que seja um procedimento capaz de produzir “fluxo de valor”, que evite os erros (perfeição), e que possibilite o aumento de segurança no espaço de trabalho. Para isso, é necessária a participação ativa e o envolvimento de todos, começando pela gestão de topo, quer sejam trabalhadores ou chefias (autonomização) e que o trabalho seja feito em equipa,

mas perspetivando-se que essa reorganização da gestão do serviço, seja mais de longo prazo, pelas autorizações legislativas a que está sujeita, podendo no entanto ser passível de pequenas alterações imediatas.

Trata-se de exemplos de processos que potencialmente têm condições, e podem ser capazes de pôr em prática procedimentos de melhoria, inspirados na lógica *Lean* pois esta, tem potencialidades e ferramentas que permitem perceber que há pontos de estrangulamento em que se “empurra” e não “puxa” e que é possível transformar desperdício em valor acrescentado. Há necessidade por isso, de reverter procedimentos menos *Lean* para criar valor. Contudo, a especificidade do serviço público, pode não permitir a mudança desejada, pelo menos para já. Referindo-me ao processo de execução fiscal, este é mais difícil de encontrar formas simples de criar valor, e de encontrar uma lógica *lean* por ser um processo onde há cobrança coerciva de impostos e onde o contribuinte participa contrariado, porque não quer ou não consegue pagar os impostos e onde há restrições à sua liberdade de movimentos.

Assim, a urgência nos serviços públicos para reduzir os seus custos e criar valor público e de melhorar continuamente, obriga-nos a repensar a melhor adequação dos processos às novas exigências, na expectativa de poder eliminar o que não acrescenta valor, porquanto o tempo e os recursos são escassos, o que faremos no capítulo seguinte, com as três propostas de reorganização de processos.

4 Propostas de Reorganização de Processos de Serviço nos Serviços de Finanças

4.1 Metodologia de Estudo e de Criação de Propostas de Melhoria

Na investigação científica “toda a ação de pesquisa se traduz no ato de perguntar” (Ferreira, 1986). Esta afirmação é a base para todo o processo de produção de conhecimento científico, sabendo que todas as normas metodológicas têm como finalidade esclarecer o modo como se obtém respostas às perguntas que se colocam em qualquer investigação científica.

Por isso, quanto melhor forem colocadas as perguntas, melhor decorre a produção do conhecimento científico, sendo essencial que ao mesmo tempo se saiba identificar os elementos que constituem as respostas. Antes de mais, é importante referir que as entrevistas tiveram presente o “Código de Conduta” dos funcionários, com especial enfoque para “ (...) *deveres de confidencialidade ou de sigilo profissional* (...) “

O método que utilizamos para cada um dos processos foi o da entrevista presencial e por observação participante, individualmente e de forma confidencial.

Na descrição que a seguir se faz dos entrevistados, está presente em alguns casos, a delegação de competências que tratamos no capítulo 2.2.1, quando nos referíamos à introdução de novas palavras no vocabulário fiscal, dado que a delegação das competências que são próprias de determinado organismo ou agente, terá outra pessoa a agir em seu nome, como previsto no artigo 35º Código do Procedimento Administrativo.

Ao Chefe do Serviço de Finanças, com a categoria profissional de Técnico da Administração Tributária nível 2 (TAT2) a quem compete gerir o Serviço de Finanças que compreende as tarefas desempenhadas pelas quatro equipas, correspondentes às quatro secções, sendo também formador na área do património. Tem poder para delegar competências nos Chefes de Finanças Adjuntos. A entrevista que lhe foi feita englobou as três propostas de reorganização de processos anteriormente descritas: A Certidão de Dívidas ou de Inexistência de Dívidas, a Avaliação de Imóvel e o Processo de Execução Fiscal.

À Chefe de Finanças Adjunta, com a categoria de Técnica da Administração Tributária nível 2 (TAT2) gere a secção do Património e compete-lhe liderar a equipa de trabalho. Tem poder de decisão que foi delegada pelo chefe do SF – artº 62.º da LGT e 35.º a 41.º do CPA. No âmbito da avaliação de imóveis, coordena a entrega formal das declarações Mod. 1 de IMI, ao perito avaliador e centra-se nos formalismos que devem estar presentes em todo o processo da Avaliação de Imóveis.

A entrevista também foi feita a um trabalhador da área do Património, com a categoria de Técnico da Administração Tributária Adjunto nível 3 (TATAdj 3. No âmbito da avaliação e mediante os mecanismos implementados, dá o impulso informático para o envio das notificações ao contribuinte para que este tenha conhecimento do VPT, depois de terem decorrido os prazos estipulados. Também é ele que procede à inscrição na matriz dos imóveis avaliados.

A dois trabalhadores da área da Justiça Tributária, ambos com a categoria profissional de TATAdj 3, um deles, formador na área da justiça tributária. Ambos estão aptos a desempenhar todas as tarefas que se prendem com a emissão manual da certidão solicitada pelos contribuintes. Têm a função de executar todos os procedimentos técnicos com vista à rápida arrecadação coerciva dos impostos, o que significa que têm conhecimento técnico de toda a tramitação do Processo de Execução Fiscal que é feita por eles sob coordenação superior da chefe adjunta.

Assim, o início ao processo de investigação, feito a partir das entrevistas individuais, foi baseada no conhecimento específico de todo o processo de trabalho, dado que são estes trabalhadores que atendem os contribuintes em front office, que os informam das dúvidas e são os que executam o trabalho de retaguarda nas aplicações informáticas, para posterior tratamento.

Na elaboração da pesquisa exploratória procedemos à elaboração de entrevistas, tendo em conta o enquadramento das questões, o seu conteúdo e a forma das respostas, houve preocupação de não influenciar os inquiridos para ser possível que estes respondessem de uma forma voluntária.

A entrevista focou-se nas melhorias rápidas e imediatas dos processos de serviço, passíveis de serem postas em prática mais facilmente, mas também se

pretendeu analisar mudanças de longo prazo que pudessem ser melhoradas, estando os inquiridos na posse dos fluxogramas objeto deste estudo.

Para os três processos de serviço em análise, foram colocadas as seguintes questões:

Analisados os fluxogramas em estudo, coloca-se a questão de saber como poderemos reduzir tempos de espera, se eles são visíveis entre os vários procedimentos, diminuindo os custos e o desperdício, sem no entanto perder a qualidade do serviço prestado nem pôr em causa os procedimentos legais que têm que estar subjacentes a todo o processo?

Dividimos a entrevista por cinco questões essenciais:

- ✓ Como poderemos reduzir tempos de espera
- ✓ Como diminuir custos
- ✓ Como diminuir o desperdício
- ✓ Como fazer para não perder a qualidade do serviço prestado
- ✓ E não pôr em causa os procedimentos legais que têm que estar subjacentes a todo o processo.

Questões abertas: Que outras melhorias poderiam incluir no fluxograma de forma a melhorar o trabalho e torná-lo mais rápido, sem ofender a legalidade desses atos?

A rapidez com que hoje se realizam os procedimentos e a rapidez dos sistemas informáticos contribuem para o bom desempenho de todo o serviço prestado e para a qualidade do mesmo. No entanto, a ideia partilhada por todos os entrevistados e que se admite ser uma das principais fontes de desperdício, é a reduzida *performance* dos sistemas informáticos, dos quais os trabalhadores estão totalmente dependentes, contribuindo esta dificuldade para a sua desmotivação.

Para organizações como os Serviços de Finanças, que se pretende sejam ágeis nas respostas aos contribuintes e onde é exigida constantemente uma postura pró-activa, e que ao mesmo tempo seja capaz de ser eficiente e eficaz nos procedimentos executados; que ao mesmo tempo, tem exigentes objetivos determinados pelo QUAR do serviço, constantemente monitorizados para um bom

desempenho no SIADAP, é fundamental o incentivo, o envolvimento e o apoio incondicional dos seus líderes, possibilitando assim a realização dos constantes processos de mudança, porquanto é necessária a motivação dos seus colaboradores, sem os quais não é possível melhorar a prestação de serviços. Esse envolvimento e motivação irá permitir a reorganização de processos e contribuir para a melhoria contínua.

4.2 Certidão de Dívidas ou de Inexistência de Dívidas

Iniciamos a análise do fluxograma que consta no Fluxograma nº 4 – Certidão de Dívidas ou de inexistência de dívidas (após reorganização), que surge mais à frente neste trabalho, onde após as alterações propostas, estão evidenciados os mecanismos do pedido da certidão de dívidas. Em face aos mecanismos informáticos instituídos e disponíveis, os casos de exceção dos pedidos de certidão de dívida ou de inexistência de dívida, que devem ser feitos manualmente, desprezariam a entrega no Serviço de Finanças e a análise e autorização do Chefe do Serviço de Finanças para a emissão da certidão, para passar logo para a autorização do Diretor de Finanças, porque só com a sua autorização as certidões são emitidas. Assim, evitam-se etapas, desburocratizando deste modo todo o processo e criando um fluxo de valor, presente na gestão lean.

A proposta de melhoria na agilização dos processos aqui apresentada, seria contudo uma proposta de longo prazo, feita no sentido de todos estes pedidos, independentemente de o contribuinte ter dívidas ou não, evoluiria de imediato, para a esfera do senhor diretor de finanças (Figura nº 12), poupando-se tempo.

Hoje, o Serviço de Finanças está impedido de entregar este documento ao contribuinte sem aquela validação. Na opinião da trabalhadora I, esta defende que antes de mais que (...) *a verificação da legitimidade tem sempre que se verificar (...)*. Independentemente onde se inicia todo o processo.

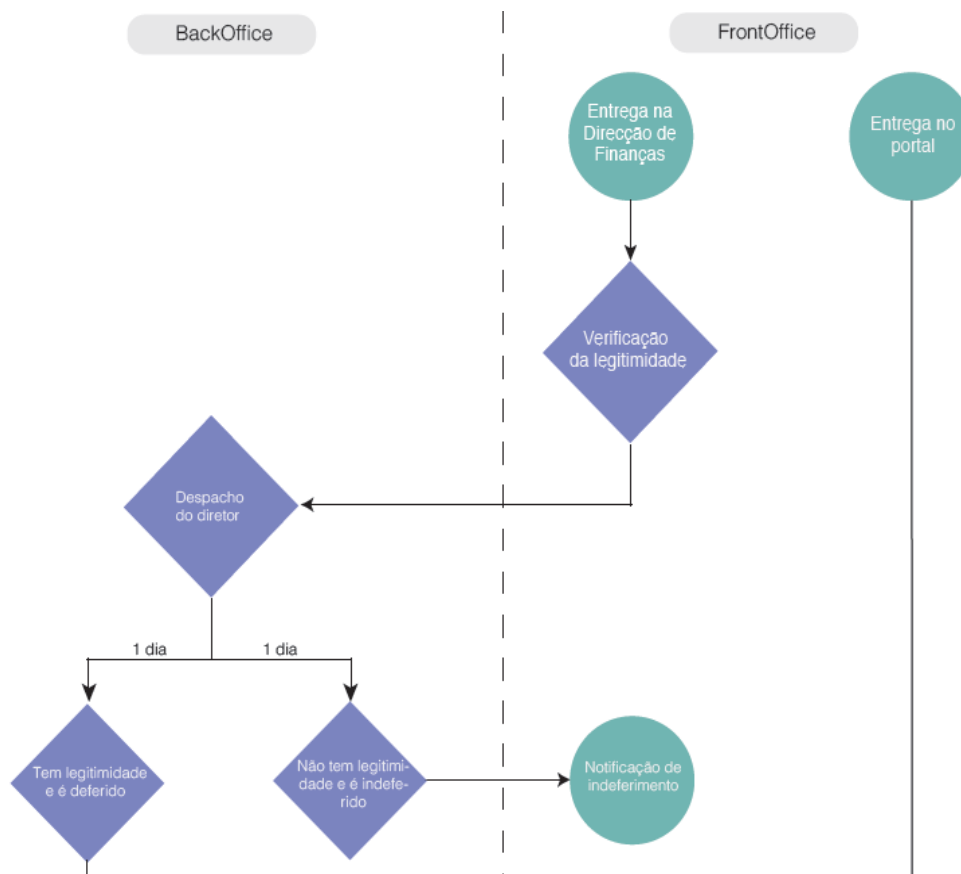


Figura 12 – fluxograma (após). Certidão de dívida. Fonte: nossa autoria.

Neste caso, o processo seria iniciado ao contrário do que é feito atualmente isto é, a certidão ficaria disponível de imediato na direcção de finanças, que após verificação da legitimidade, seria executada e aprovada, evitando ser inicializada no Serviço de Finanças, para posterior remessa para aprovação na direcção de finanças, desburocratizando o processo e melhorando os procedimentos.

Também no entendimento do Chefe do SF, (...) *desprezar-se-ia o passo que analisa e autoriza a emissão manual e a faz evoluir para a direcção de finanças (...) o processo podia correr ao contrário (...) com esse procedimento o contribuinte recuperaria quatro ou cinco dias úteis (...).*

Assim, inicialmente faria uma triagem para filtrar as certidões sem dívidas, isto é, aquelas que não suscitam problemas, e com este procedimento potenciar melhoria, ficando mais tempo disponível para os pedidos de certidão onde se

verifica existir dívidas, pois estas certidões são mais complexas na sua emissão e demoram mais tempo a executar. Depois de prontas, seriam enviadas ao Serviço de Finanças para entrega ao requerente (figura nº 13) que podia ser através de *e-mail*, para ser mais rápido, criando valor. Esta proposta tem presente a melhoria contínua como princípio da gestão *lean* porquanto a mudança iria reduzir o tempo de espera e melhoraria a forma de execução deste processo, com vantagem para o contribuinte, pela maior rapidez para obter este documento.

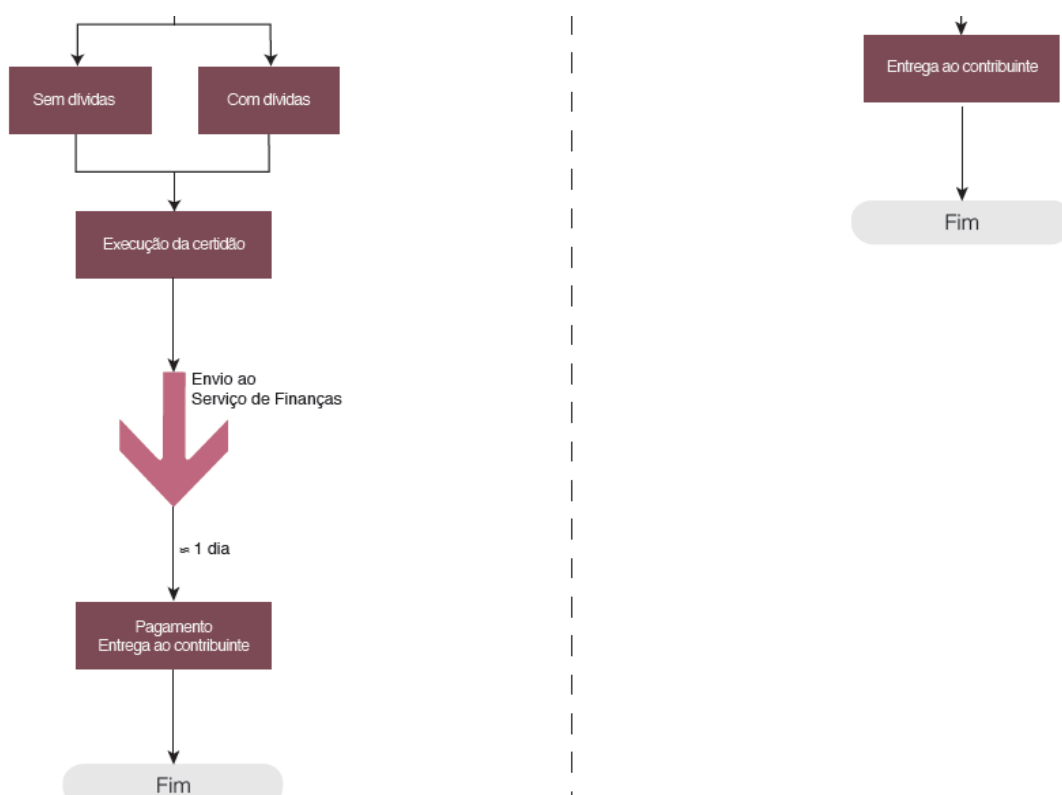


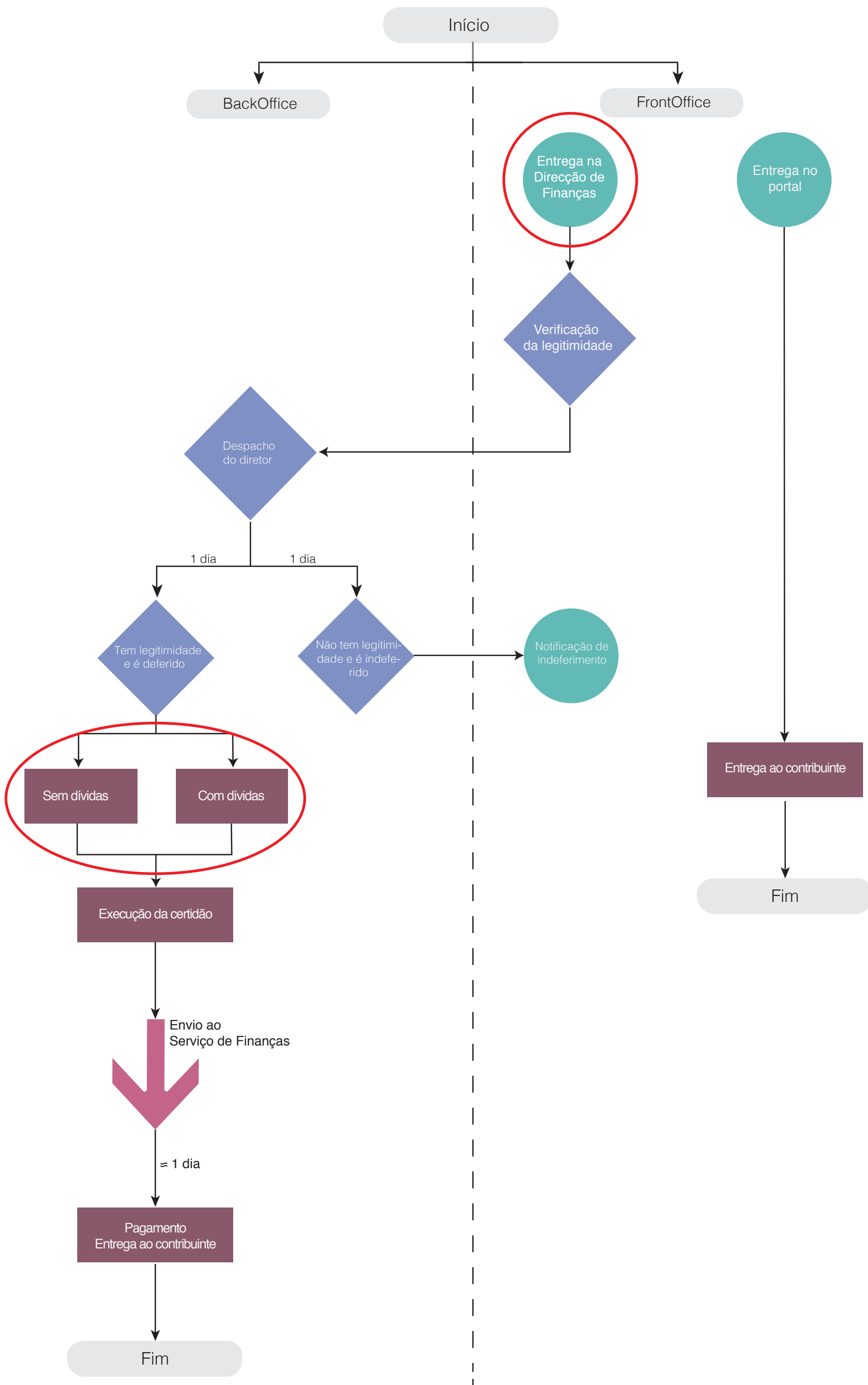
Figura 13 – fluxograma (após). Certidão de dívida. Fonte: nossa autoria.

O número de dias necessários para execução destas certidões é contabilizado, para efeitos do cumprimento de objetivos do SIADAP, o que neste caso, poderia também ser um incentivo à implementação do modelo de gestão *Lean*. Contudo, a lei teria que ser alterada para que estas alterações fossem possíveis, também na opinião do Chefe do Serviço, (...) *teríamos que alterar*

primeiro a lei no sentido de desburocratizar o processo que envolve a autorização do chefe do serviço para emissão das certidões excepcionais.

Em modo de conclusão entende-se que esta proposta, a ser implementada, provocaria uma diminuição de passos com criação de fluxo de valor, e é um exemplo de que as autorizações hierárquicas necessárias para pôr em prática alterações, inibem a implementação *Lean*.

Fluxograma nº4: Pedido de Certidão de Dívida ou de Inexistência de Dívida (Após reorganização)



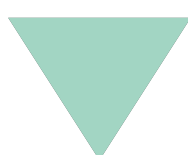
Legenda



Uma verificação



Um movimento de informação ou de pessoas



Uma fila de pessoas ou de tarefas



Uma operação, tarefa ou atividade



Atrasos em processos



Uma decisão entre alternativas

4.3 A avaliação de imóvel

Por análise ao Fluxograma nº 5 – Avaliação de Imóvel (após reorganização), que surge mais à frente neste trabalho, constata-se que logo após a entrada no serviço da declaração modelo 1 de IMI para avaliação, o perito apenas a recolhe cerca de dez dias depois, procedendo de seguida à visita do local do prédio. Acrescem mais cinco dias para proceder à inserção dos dados e determinar o VPT ou seja, existem nesta fase, quinze dias desperdiçados. Esta atividade não cria valor e há tempo excessivamente alongado, pretendendo-se reorganizar este procedimento, se possível com melhorias rápidas e de curto prazo, criando fluxo de valor.

Na opinião da Chefe de Finanças Adjunta da secção do Património, quando é entregue a IMI01 e antes dos procedimentos da própria avaliação, existe possibilidade de encurtar tempos, (...) *o perito costuma vir uma vez por semana, e às vezes demora mais tempo, para as vir buscar. (...) se viesse todos os dias sim, reduziríamos os dias de espera em que os documentos estão aqui (...).*

(...) depende da disponibilidade do perito e do proprietário do imóvel, não está propriamente dependente do controlo do serviço (...). (...) é importante que os dois entrem em contacto mas foge ao nosso controlo (...).

Mas para contrariar esta quebra de fluxo, é importante a participação do perito, como entidade que pode criar valor na cadeia de procedimentos, mas sem dúvida que também está dependente da pró-atividade dos funcionários que têm um papel importante no processo, permitindo “puxar”, em vez de “empurrar” as tarefas mas também de maior envolvimento das Câmaras Municipais, como entidade beneficiária do IMI.

A proposta será para que a IMI01 a entregar, fique logo disponível para o perito poder visitar e proceder à avaliação, sendo isso possível com a disponibilização imediata pela Câmara Municipal, das plantas de arquitetura dos prédios em formato digital, porquanto por conhecimento profissional já hoje são entregues nesse suporte, permitindo ao SF associar ambos os documentos e coloca-los de imediato na plataforma de avaliação.

Assim, os processos a avaliar passariam imediatamente para a esfera do perito avaliador ficando disponíveis para avaliação, num espaço de tempo de três dias para a visita, que é obrigatória e para a avaliação do prédio. Este procedimento permitiria reduzir tempos de espera, e eliminar uma etapa de espera, conforme Figura nº 14 ou seja, com o envolvimento da Câmara Municipal, e disponibilidade tanto dos trabalhadores como do perito avaliador, produzir-se-ia uma melhoria e cumprem-se princípios de gestão *lean*, como autonomização, fluxo de valor e melhoria contínua. Esta proposta de alteração permitiria também melhorar continuamente o processo de avaliação, trazendo maior qualidade no serviço prestado ao contribuinte, evitando-lhe perdas de tempo, acrescentando-lhe por isso valor, patente na gestão *lean*.

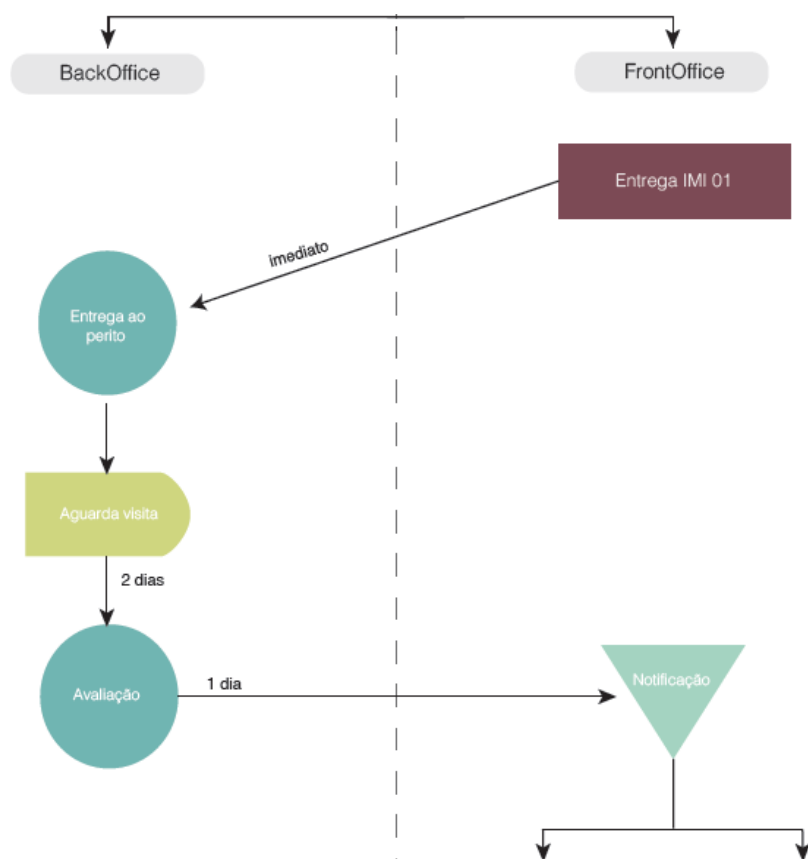


Figura 14 – fluxograma (após). Avaliação de imóvel. Fonte: nossa autoria.

Mas não basta que esse tempo de espera inicial seja reduzido, importa também atender às exigências dos contribuintes, evitando que estes suportem custos desnecessários.

Para isso, a proposta de melhoria vai também no sentido de que sejam os próprios serviços a despoletar os procedimentos iniciais de avaliação, evitando ao contribuinte tenha que entregar essa declaração, conforme é obrigado pelo nº 1 do art. 13º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis¹⁹.

Seria útil e capaz de melhorar e agilizar os processos, por exemplo, no caso de uma moradia que ficou concluída, no momento em que é necessária a ligação da água e da luz, para ser habitada, esses pedidos despoletariam a avaliação do imóvel, ficando cumpridas as obrigações declarativas para os prédios novos, ou seja, conforme o que dispõe a alínea a) do art. 13º do CIMI²⁰. Aos serviços caberia operacionalizar a recolha de elementos junto daquelas entidades, de forma a dar início aos procedimentos de avaliação, subentendendo-se que quando o proprietário solicita as ligações da água e da luz para começar a utilizar o imóvel, significa que o prédio já está concluído ou em condições de ser habitado.

Em entrevista sobre esta proposta de melhoria, o Chefe do SF também é de opinião a que (...) *os stakeholders devam de imediato criar um mecanismo, de forma a informar a AT e a despoletar o início do processo da avaliação. Quando é dada a informação do término do prédio, as câmaras municipais tem todo um processo com todos os elementos necessários e suficientes para a avaliação do prédio. Os serviços municipalizados têm estreita ligação com as câmaras e podem-lhe comunicar de modo a esse mecanismo ser agilizado.* Outra possibilidade seria, no momento do pedido da licença de habitabilidade, que é feito na Câmara Municipal, numa criação de interoperabilidade e tendo em conta que o imposto decorrente da avaliação dos móveis gera imposto que reverte para

¹⁹ “A inscrição de prédios na matriz e a atualização desta são efetuadas com base em declaração apresentada pelo sujeito passivo, no prazo de 60 dias (...)”

²⁰ Nº 1- (...) a) *Uma dada realidade física passar a ser considerada como prédio;*”

as câmaras municipais, sendo por isso o potencial interessado nesta mudança. Também entende o chefe do SF que (...) *o parceiro privilegiado para criar esse mecanismo e clic de avanço, é essencialmente a Câmara, e é o principal interessado na avaliação dos prédios dado que o imposto que decorre da avaliação é um imposto municipal. (...) podíamos ganhar tempo e imagem muito mais modernizada, sustentada nas informática e nas plataformas informáticas que hoje ligam os organismos e podíamos criar satisfação maior nos contribuintes e dar-lhes a real ideia que os impostos pagam grandes suportes informáticos que poderiam servir para deixar de os fazer andar de organismo para organismo para resolver estas situações (...).*

Estes dois exemplos poderiam evitar que a obrigação de pedir a inscrição do prédio recaísse apenas no contribuinte, pois só quando este não cumpre com essa obrigação, ou seja, quando já está cometido uma infração é que os serviços agem, ocorrendo esta situação apenas depois de os prazos normais terem terminado. Existindo já uma plataforma preparada que foi criada para tratar declarações de rendas, nela podendo intervir vários stakeholders, interoperabilizando todo o processo de avaliação que pode ganhar algum tempo

(...) podia ser alargada, ganhando-se tempo e criando satisfação maior aos contribuintes e perceção de como poderiam melhor funcionar os serviços públicos, refere este entrevistado. No entanto, o funcionamento desta plataforma para os fins aqui sugeridos está sempre dependente de decisão e da autorização de diversas entidades sabendo que para ser possível pôr em prática este mecanismo, todos os *stakeholders* teriam que ser ouvidos e envolvidos para que de forma concertada fosse possível introduzir na lei a sua aplicabilidade, o que de certa forma, inibe a sua implementação pois obrigaria à alteração da lei, sendo este um projeto de longo prazo.

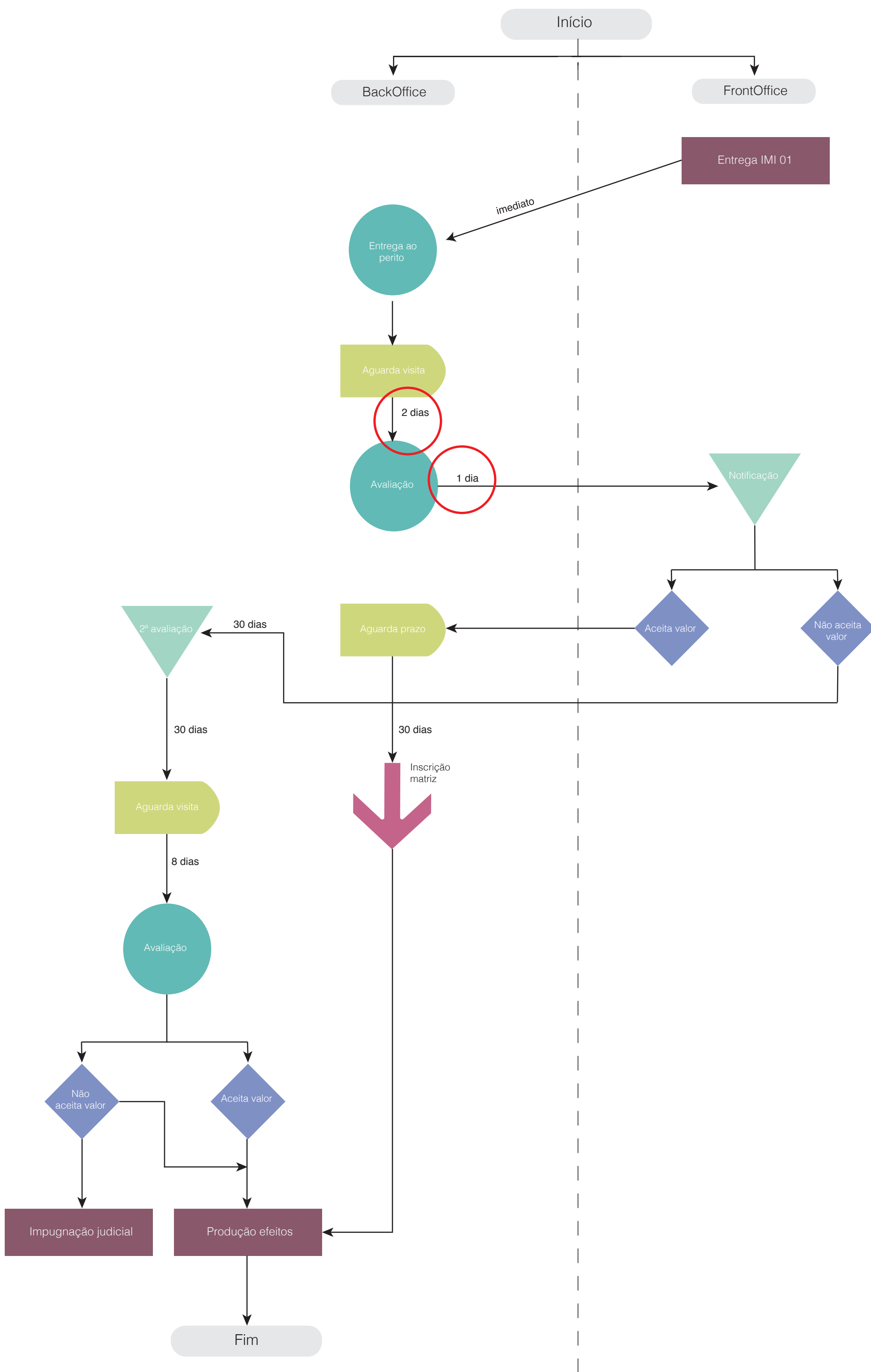
Por questões de segurança, o sistema informático apenas permite que o prédio seja inscrito na matriz, após decorridos quarenta e cinco dias depois de avaliado, quando apenas bastaria 30 dias, dado que este é o prazo previsto para o contribuinte poder apresentar a reclamação da avaliação efetuada.

Da entrevista que decorreu com o trabalhador A, destaca-se um procedimento que era importante alterar, (...) *o prazo dos 45 dias após notificação para*


inscrição do prédio, tem que decorrer, pois 30 dias são o prazo de reclamação e depois mais 15 dias que são um exagero, mas que não depende do serviço. Reforça aqui a relevância e influência da estrutura burocrática da administração pública que não é possível inverter, e a importância de o sistema informático em disponibilizar a inscrição o prédio na matriz, logo após ter decorrido o prazo de reclamação de trinta dias, se o contribuinte não reclamar, contribuindo-se assim para a redução do número de dias de inscrição do prédio na matriz, criando valor. Este entrevistado destaca também que (...) isto também escapa ao nosso controlo, são os serviços centrais responsáveis por estes prazos mas não há justificação para essa espera de 15 dias para que haja produção de efeitos na matriz (...).

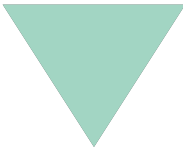
Assim, a proposta de melhoria seria reduzir a espera de quarenta e cinco dias para um número de trinta dias por este ser o prazo mínimo legal, mas sujeito também a alteração legislativa.


Fluxograma nº5: Avaliação de Imóvel (Após reorganização)





Legenda

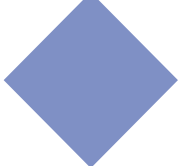
- 

Uma verificação
- 

Uma fila de pessoas ou de tarefas
- 

Atrasos em processos
- 

Um movimento de informação ou de pessoas
- 

Uma operação, tarefa ou atividade
- 

Uma decisão entre alternativas

4.4 O processo de execução fiscal

Iniciamos a análise do Fluxograma nº 6 – Processo de Execução Fiscal (após reorganização), que surge mais à frente neste trabalho, com os mecanismos do processo de execução fiscal, sabendo que quando o contribuinte pretende pagar o processo executivo este fica concluído em menos de um mês. No caso de não ser pago, irá prolongar-se por muito mais tempo, evoluindo logo para cobrança coerciva, com enormes custos para o contribuinte executado. Nesta situação o contribuinte não colabora para resolver o problema da falta de pagamento.

E por dificuldades de tratamento da grande quantidade de dados informáticos, não são iniciados imediatamente, como deveria, os procedimentos de penhora de rendimentos e bens do executado, pois em média somente ao fim de oito dias, estes são iniciados, com prejuízo para o contribuinte porque poderá ter que pagar mais juros. Esta atividade não cria valor e provoca desperdício, pretendendo-se reorganizar este procedimento de forma a provocar melhorias rápidas e de curto prazo nos procedimentos, criando fluxo de valor e melhoria para o Estado.

Por isso, numa aproximação *lean*, e na perspetiva da otimização e de melhoria contínua nestes processos, mas conhecedora da sua especificidade e complexidade, propõe-se modificar e agilizar procedimentos imediatos nos despachos de penhoras, dando impulso manual antes de aguardar pela evolução lenta da máquina dado que aqui existe um estrangulamento passível de ser revertido – Figura nº 15.

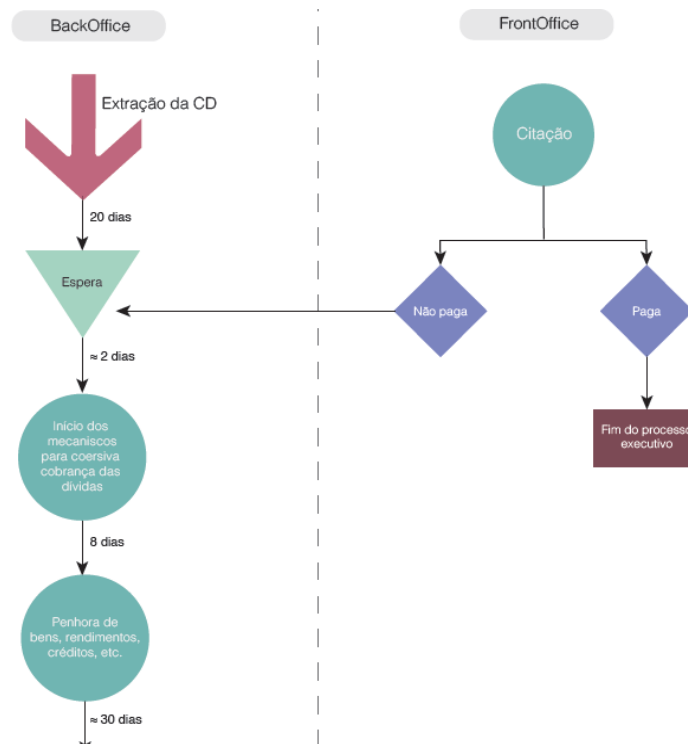


Figura 15 – fluxograma (após). Processo de execução fiscal. Fonte: nossa autoria.

Se os serviços forem mais expeditos com impulsos manuais nos processos, podem vir a minimizar tempos de espera, (que em grandes dívidas é mais significativo), refletindo-se em maior rapidez na arrecadação de impostos. Contudo, seria sempre paradoxalmente uma substituição do homem pela máquina, e esta troca não tem subjacente uma ideia *lean*.

Por outro lado, estes procedimentos criam valor para o Estado, melhoram os processos, mas as partes deste processo encontram-se em sentidos divergentes quanto à criação de valor.

Na entrevista com o trabalhador H, este entende que a melhoria dos tempos de espera passa pela intervenção manual nos processos: (...) *há procedimentos que exigem a intervenção manual dos funcionários, nomeadamente com a emissão da citação, fazendo os processos progredir. (...) há possibilidade mesmo para encurtar tempos, e em dívidas de elevado valor, fazer contacto telefónico ao contribuinte, para que rapidamente venha regularizar a dívida, não ficando dependente da máquina (...) há uma decalage temporal no envio de citações.*

Pese embora a evolução positiva provocada pelo impulso manual, entendo que tal procedimento não contribui para uma gestão *lean*, e nem obedece aos seus princípios.

Na fase de penhora os processos que estão automatizados ficam parados durante muito tempo, porque têm que aguardar a resposta ao pedido que é enviado a possíveis credores, a outros organismos públicos, a entidades bancárias, pelo que nesta fase há urgência em exigir de todos os atores intervenientes, uma resposta imediata aos pedidos de penhoras, que é o que se propõe desde já. Ouvido o Chefe do SF, este também entende existir situações que inibem a melhoria dos processos; (...) *poderemos obter melhorias no que respeita à redução dos tempos, nomeadamente afinando os sistemas informáticos para que logo após o terminus dos prazos de pagamento voluntário, seja emitida a certidão de dívidas, e muitas vezes, esse delay de tempo, ocorre alguns meses depois do pagamento voluntário. Essa afinação implica que os parceiros, bancos, SIBS, CTT e de forma geral todos os stakeholders, devem num tempo mais curto informar com rigor, porque se trata de dívidas dos contribuintes, e com mais rapidez, responder dos pagamentos que foram feitos para a AT apurar aqueles que não foram feitos (...).*

Esta melhoria depende por isso da resposta rápida dos diversos stakeholders, propondo-se a melhoria da *performance* dos sistemas informáticos, sabendo contudo que esta subordina-se a decisões e a procedimentos da competência dos serviços centrais.

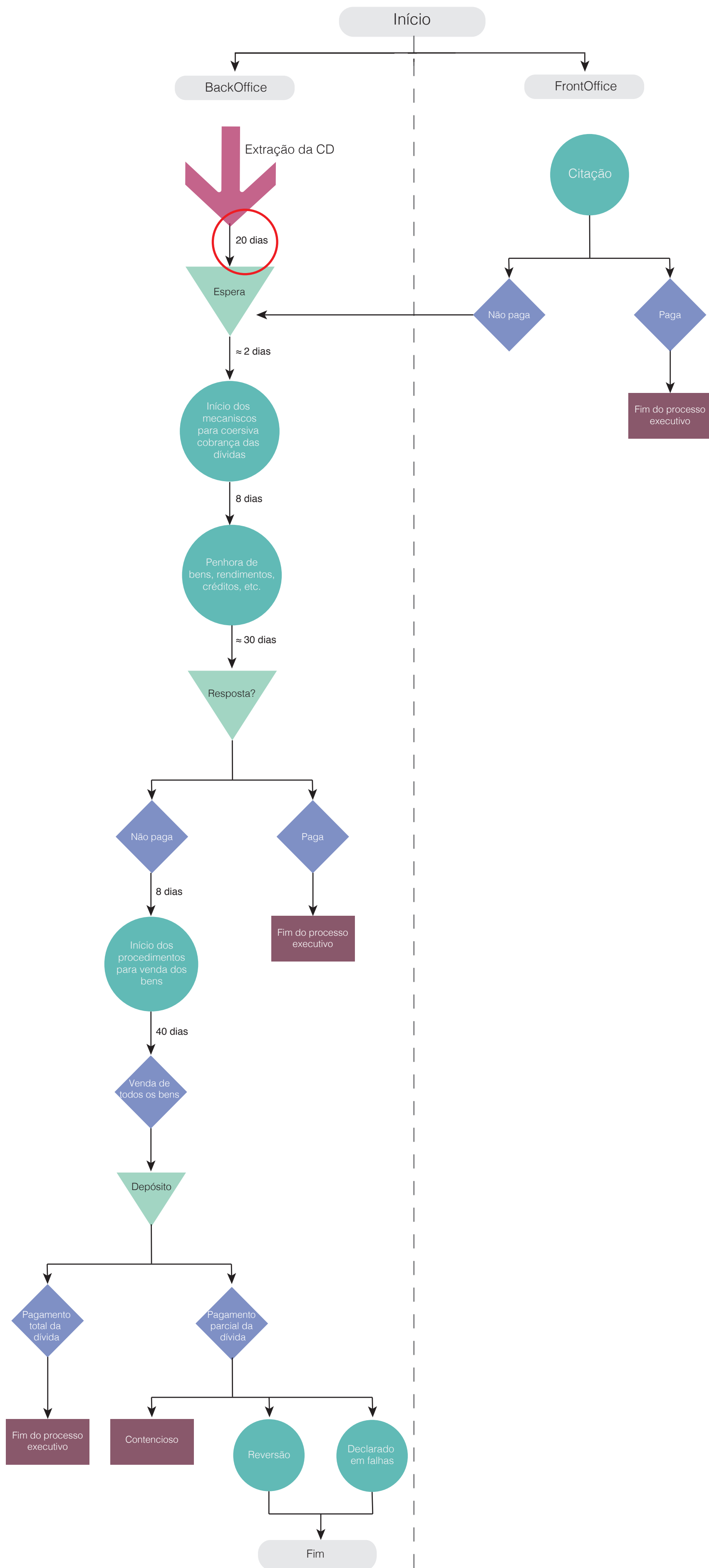
Reportando-nos agora às situações da venda de bens, este trabalhador exemplifica que (...) *ainda existem alguns mecanismos que a quantidade de processos tem impedido que os serviços respondam num tempo que se desejaria mais curto, para a efetivação das vendas. Os processos são muitos, impedindo que os recursos humanos estudem em pouco tempo e bem, cada um dos processos, porque trata-se de procedimentos que implicam a venda de forma coerciva de bens dos contribuintes, e têm que estar acauteladas todas as situações e não pode haver falhas nos procedimentos (...).* Também nesta fase do processo executivo, o contribuinte não tem postura benevolente pois vai ficar sem os seus bens, por não ter pago os impostos devidos atempadamente.

A proposta de melhoria para os processos de execução fiscal é para melhor *performance* dos sistemas informáticos, a fim de evitar a intervenção manual nos procedimentos, possibilitando a afetação dos recursos humanos a outras tarefas. Assim, há grande preocupação em fazer avançar mais rapidamente os procedimentos com evolução dos processos, porque os serviços têm objetivos, metas em constante monitorização para cumprir os objetivos SIADAP.

Um outro constrangimento que se verifica, dentro ainda do procedimento das penhoras para cobrança coerciva, é que os processos também não avançam imediatamente para venda, porquanto o sistema informático nem sempre faz essa triagem. Aqui de novo há necessidade da intervenção manual dos trabalhadores, no sentido de “puxar e não empurrar” tais tarefas, pois quanto mais rápidos forem desencadeados os procedimentos coercivos, mais rapidamente se extingue o processo executivo, mas esse procedimento não tem a anuência do contribuinte, nem trás valor. Por duas razões: primeiro porque se venderam bens com um valor que pode não ser capaz de pagar a dívida na sua totalidade; segundo, para que os processos possam ficar concluídos por declaração em falhas, é necessário que se vendam todos os seus bens, de forma que os mesmos sejam capazes de pagar a dívida.

Assim, as melhorias do processo passam por intervenções manuais, em substituição da máquina, que não é um procedimento que tem subjacente uma ideia *lean*. Nem os procedimentos neste processo criam valor para o seu titular.

Fluxograma nº6: Processo de Execução Fiscal (Após reorganização)



Legenda



Uma verificação



Uma fila de pessoas ou de tarefas



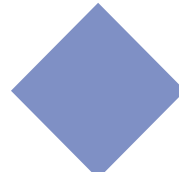
Atrasos em processos



Um movimento de informação ou de pessoas



Uma operação, tarefa ou atividade



Uma decisão entre alternativas

5 Discussão: fatores promotores e inibidores da implementação de uma lógica *Lean* no contexto dos serviços públicos

Neste capítulo da dissertação iremos discutir os fatores de promoção e inibição da mudança tendo em conta os princípios de gestão *lean* capazes de alterar ou não alterar os processos de serviço em análise, conforme as propostas.

A *New Public Management* possibilitou novas oportunidades de crescimento para as organizações, que se basearam em objectivos e estratégias capazes de contribuir para melhorar a execução das tarefas, aproveitando as capacidades internas e os desafios inovadores para uma Administração Pública mais ágil, eficiente e eficaz. Por isso, é neste capítulo da dissertação importante, discutirmos se a Gestão *Lean* pode promover e contribuir ou não, para facilitar a aplicação de melhorias, para reduzir custos e desperdício, focalizar-se na criação de valor público isto é, dar o melhor uso possível dos recursos, e melhorar continuamente a gestão de processos, para uma prestação de serviços de qualidade, que permitam a satisfação dos interesses do Estado e dos cidadãos, nas propostas que aqui apresentamos.

Se na opinião de Trindade Pires (2008), o contribuinte “*enquanto receptor da missão da Administração Fiscal, torna-se o seu predileto devendo ser-lhe prestados serviços de qualidade*” e para as autoras Elsa Silva e Palmira Barcelos (2002) a preocupação e os princípios de uma nova filosofia de proximidade com o cidadão, teve como objetivo melhorar a qualidade no atendimento, no entanto, essa qualidade não se pode subsumir à imagem que é transmitida aos contribuintes, nem apenas à resolução imediata de situações de conflito, mas é muito mais do que isso, conforme iremos verificar mais adiante. Existe uma necessidade emergente de constituir novas formas de melhorar os procedimentos, que sejam facilitadoras das suas vidas, que o apoio da gestão sob a lógica *Lean* poderá ajudar a melhorar. Para Pinto (2008) a filosofia de gestão *Lean* é um “*conceito que se prende à criação de valor através da sistemática eliminação do desperdício*”, por isso, também nos foi grato perceber até que ponto isso seria possível alcançar, no Serviço de Finanças objeto de estudo nesta dissertação. Na expectativa de ser possível a aplicação desta lógica e no contexto

dos processos e procedimentos analisados neste trabalho, sugerimos pôr em prática um plano de aperfeiçoamento ao nível dos três processos de serviço estudados; a certidão de dívidas, a avaliação de imóvel e o processo de execução fiscal, mesmo sabendo existir diversos impedimentos, resultantes da burocratização dos serviços, que podem não o permitir e onde a lógica de empurrar ou não empurrar, deve ser revertida a favor de puxar.

Encontrámos fatores de resistência que inibem a sua aplicação, conforme vamos descrever, sendo inevitável explicar dois aspetos essenciais no que diz respeito à melhoria dos processos de serviço em análise, sabendo que a lei é um factor preponderante que está presente em todo o processo:

i. O primeiro é a possibilidade do SF reduzir tempos de espera, se são resultantes de atrasos involuntários, pois estes dependem da resposta a elaborar pelos funcionários, mas também por todos os *stakeholders* que intervêm nos processos, podendo ser melhorados a curto prazo.

ii. O segundo é a redução dos tempos de espera que são provenientes das imposições legais em vigor, dado que estes são prazos que têm em conta as garantias dos contribuintes, que têm que ser respeitados, mas que mesmo assim, são prazos com limites máximos, onde se pode admitir melhoria. Nestes casos, para introduzir alterações nos procedimentos em curso, seria necessário alterar a lei e as decisões superiores, dado que neste momento e por falta de suporte legislativo, não seria possível implementar.

Senão vejamos: Na certidão de dívidas, com os procedimentos iniciados ao contrário, e com uma triagem feita no início, de forma a separar os contribuintes com dívidas dos que não as têm, por estas serem substancialmente mais rápidas de executar, evita-se desperdício de tempo criando valor para o contribuinte dado que em menos tempo obtém o documento. Mas, alterar este mecanismo hoje implementado, obrigaria a alterar a lei, como também é de opinião o Chefe do Serviço, (...) *teríamos que alterar primeiro a lei no sentido de desburocratizar o processo que envolve a autorização do chefe do serviço para emissão das certidões excepcionais.*

Este exemplo de melhoria de procedimentos que se pretende ver alterado, permite perceber que as autorizações que dependem da hierarquia dificultam e são inibidores de implementação do modelo de gestão *Lean*, mas que se propõe como medida de futuro.

No decurso desta dissertação, algumas propostas de melhoria para reorganização de procedimentos e de processos no serviço, foram implementadas em boa hora no Serviço de Finanças, para a avaliação de imóveis. A interoperabilidade com outros organismos que foi proposta no pedido de avaliação de imóvel, poderá a longo prazo contribuir para melhoria contínua. É aliás também essa a ideia do chefe do SF quando afirma que (...) *os stakeholders deviam de imediato criar um mecanismo, de forma a informar a AT e a despoletar o início do processo da avaliação*. Por enquanto, fizeram-se os ajustamentos com o perito avaliador que passou a ir ao serviço para levantar os processos, de dois em dois dias, o que permitiu passar de quinze dias de espera para quatro dias, tendo havido uma melhoria para o serviço com criação de valor para o contribuinte. De igual modo, entre a avaliação e a notificação, passou-se de uma média de três dias para um dia. E sabendo que o “*número de dias para inscrição do prédio na matriz*” é um indicador para um dos objetivos do SIADAP, compreende-se a relevância da promoção deste procedimento, para um bom desempenho. Assim, a proposta de melhoria seria reduzir a espera de quarenta e cinco dias para trinta dias, por este ser o prazo mínimo legal. No entanto, essa alteração não está ao alcance dos serviços, sendo um fator inibidor para a implementação sob a lógica da gestão *lean*, mas que no entanto, se propõe como medida de futuro.

No processo executivo há enorme dificuldade de considerar a possibilidade de criar valor e reduzir desperdício, num processo onde o contribuinte está contrariado. Existia no entanto desde o princípio desta dissertação a expectativa de também aqui poder encontrar fatores promotores de reorganização de processos inspirados na lógica *lean*, pelo menos nos atrasos encontrados contribuindo assim para reduzir tempos de espera, e gastos desnecessários. No entanto, a alteração dos prazos, no conceito de gestão *lean* não estão a favor da implementação pretendida. Por isso, neste processo não se vislumbra a possibilidade de proceder a alterações, salvo em algumas tarefas que implicam a

intervenção manual em vez da automatizada, sabendo contudo que, substituir a máquina pelo homem também não é uma ideia *lean*. Acresce que a dificuldade que se verifica com os clientes contrariados e que são o escopo do processo de execução fiscal é por si só, inibidora do modelo de gestão *lean*. E essa inibição compreende-se pela própria especificidade destes contribuintes cuja presença no processo executivo não se pode comparar à que tem no pedido de certidão de dívidas ou de inexistência de dívidas ou no pedido de avaliação do imóvel, conforme iremos verificar:

(Alford, 2009) entende que no setor do Estado, o cidadão é sempre exigente e reivindica valor público, independentemente de ser ou não ser um contribuinte que colaborou com os seus impostos, na despesa do Estado. Se no setor privado o modelo de transações é o mercado de troca entre clientes e empresas, onde o cliente paga em troca de serviços ou de bens, e ambas as partes adquirem valor na apropriação e consumo, no setor público o cliente tem uma posição diferente. A relação deste com o Estado, não pode ser reduzida ao mesmo valor do consumo privado, sabendo que os direitos do cidadão têm que estar presentes nas decisões políticas. Assim, o valor público criado pelo Estado destina-se a todas as pessoas que residem em território do governo eleito, não se destinando somente a alguns cidadãos, nem tão pouco apenas aos cidadãos eleitores, nem mesmo só aos contribuintes pagadores, que com os seus impostos suportam a despesa pública (Alford, 2009). Este autor defende ainda, que muitas das trocas de serviços de bem-estar, são entregues pelo Estado como transferência unilateral, não existindo relação de troca, como no caso dos alunos que recebem educação, ou dos doentes que recebem cuidados de saúde. E que a assunção de que essas transações são voluntárias, “cai por terra” quando os serviços públicos, condicionados pela lei, promovem coação sobre as pessoas que os recebem, quando não pagam os seus impostos ou seja, quando o pagamento não é voluntário, para ser obrigatoriamente promovida a sua cobrança coerciva, considerando por isso, que estes clientes se sentem observados, como são observados os prisioneiros (Alford, 2009). Estas pessoas no processo executivo assumem o nome de executados.

6 Conclusão

Na presente dissertação, achamos útil conhecer a oportunidade de realização de procedimentos de reforma na organização e prestação de serviços públicos, inspirados pelo modelo de gestão *lean* no Serviço de Finanças de Aveiro 2, com o intuito de melhorar os recursos existentes e alcançar melhor qualidade, pela urgência dos serviços públicos, na redução de custos e criação de valor público, com melhoria contínua. Para minorar os problemas que se colocam e os desafios que se enfrentam diariamente nestes serviços, teve-se em conta que estes serviços não são autónomos, estando sob uma rígida estrutura hierárquica, considerando-se que esta é uma das condicionantes à implementação deste modelo de gestão e tendo-se também em conta os mecanismos legais, subjacentes à tramitação dos documentos e dos processos.

Há no entanto outra vertente que aqui se pretende abordar; é que os Serviços de Finanças são o espaço físico onde acontece a aplicação prática dos vários diplomas legais, nomeadamente do Direito Fiscal e de todos os diplomas que suportam a Administração Pública, para a cobrança dos impostos. E os impostos que sustentam a normal atividade do Estado, nas suas diferentes vertentes; quer social, de saúde, educação, segurança, justiça, são os contribuintes que os suportam. No entanto, a arrecadação dos impostos nem sempre é voluntária. E não sendo voluntária, há mecanismos legais que permitem a sua arrecadação através de cobrança coerciva, como a que é feita nos Serviços de Finanças através dos Processos de Execução Fiscal. Nas últimas décadas, as enormes transformações e as constantes tentativas de melhoria dos serviços da administração fiscal, ocorreu com a disponibilização de múltiplos canais, tendo sido possível alcançar melhor interacção com os cidadãos, tendo este sido um factor preponderante no ajustamento da governança às novas realidades. Mas existe um fator condicionante e inibidor da implementação do modelo de gestão *Lean*, que é a burocracia instalada. No entanto, a burocracia que hoje está associada à insuficiência, tendo conotação negativa, foi no passado uma importante teoria da Administração Pública com que Weber pretendeu criar a empresa ideal, mas que o neoliberalismo e o sistema capitalista modificaram.

Anda a par com características da gestão *lean*, dado que em ambos se prevê disciplina, perfeição e aprendizagem, capaz de estimular a qualidade dos serviços prestados. No entanto, para obter serviços públicos de excelência, a qualidade não se compadece com a complexidade de processos e procedimentos, com a lentidão dos sistemas informáticos ou com a reduzida interoperabilidade entre organismos públicos. Privilegia-se o contribuinte que se torna o centro e enfoque de toda a atividade fiscal a quem deve ser prestado um serviço com qualidade elevada. Procura adaptar-se da melhor forma possível o processo de serviço às suas necessidades, libertando tudo o que não adiciona valor e adota uma visão de processo, facilitadora de perceber falhas, formando os seus trabalhadores e disseminando o conhecimento através de partilha em rede.

Mas para que a reorganização dos processos e procedimentos analisados, fosse possível na sua plenitude, e antes de mais, seria necessário ter suporte legal para essas alterações, porque dependem de alteração da lei, sendo esta, no conceito de (Mendes, 2004) *“a norma jurídica decidida e imposta por uma autoridade com poder para o fazer, na sociedade política”, “(...) existindo para tal uma hierarquia de leis que no topo tem a Constituição.*

E de novo a pergunta de investigação: *É possível alterar e pôr em prática procedimentos sob o modelo de gestão lean em serviços de finanças, com o propósito de elevar a qualidade e a melhoria contínua, tendo em conta os recursos existentes?*

Após análise e discussão de factos reais e concretos, dos procedimentos e processos de serviço atrás estudados, particularmente no Serviço de Finanças de Aveiro 2, mas que estão patentes em todos estes serviços ao nível nacional, conclui-se, tendo em conta o rigor e as regras transcritas em leis e regulamentos, bem definidos e claros, patentes na área fiscal, que não é fácil pôr em prática novos procedimentos num Serviço de Finanças, num curto espaço de tempo, sob a lógica de gestão *lean*, mesmo estando sob a presença de boas práticas de gestão. No entanto, foi possível reorganizar a Certidão de Dívidas e a Avaliação de Imóvel.

Já no processo de execução fiscal, o contribuinte não está envolvido de livre vontade, mas sim contrariado, sentindo-se obrigado a pagar os impostos que não quer, tornando conflituosa a sua relação com os serviços e com os trabalhadores.

Fica agora mais clara a convicção que não se vislumbra a possibilidade de proceder no imediato, reportando-me concretamente ao processo de execução fiscal, a alterações que possibilitem maior qualidade e melhoria contínua, de acordo com a lógica *lean*, sem o envolvimento da gestão de topo, mas propõe-se mesmo assim, que elas possam ser feitas no longo prazo. E mais do que a gestão de topo, a vontade política na mudança de diplomas é sempre dramática.

No entanto, por convencimento que assenta no estudo aqui realizado, foi possível fazer melhorias de curto prazo, em procedimentos que dependem mais da organização do serviço e da forma como é executado o trabalho, estes sim, sob o modelo de gestão *Lean*.

Por fim, consideramos que o presente trabalho serve como um exemplo do potencial de reorganização de procedimentos e de processos nos Serviços de Finanças, passíveis de eliminar desperdício e reduzir custos, otimizando a produção dos serviços e que tendem a centrar-se na melhoria contínua e na eficiência na prestação de serviços ao Estado e aos contribuintes.

7 Referências Bibliográficas

- Administração Geral Tributária, & Instituto de Formação Tributária. (2002). Qualidade no atendimento: manual de apoio. (Vol. 72): Instituto de Formação Tributária.
- Alford, J. (2009). Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-production. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Almedina. (2012). Código do Procedimento Administrativo: Almedina.
- Araújo, J. (2002). Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional (Vol. Volume 4 de Coleção Organizações e recursos humanos). Coimbra: Quarteto Editora.
- Araújo, J. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal I: em busca de um novo paradigma. Universidade de Coimbra. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1822/3274>
- BAD. (2000). Actas do IV Encontro Nacional de Arquivos Municipais. Lisboa: BAD 2000. Paper presented at the IV Encontro Nacional de Arquivos Municipais, Lisboa.
- Bola, M. (2012). Fatores inibidores de sistemas de gestão de qualidade - estudo de caso. Mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10773/10568>
- Boletim dos Registos e do Notariado. (2002). Carta Ética da Administração Pública Retrieved 5 janeiro 2013, from http://www.irm.mj.pt/sections/irm/legislacao/publicacao-de-brn/docs-brn/2002/brn-7-de-2002/downloadFile/attachedFile_3_f0/AP_carta_etica.pdf?nocache=1207762928.01
- Castel-Branco, T., Carinhas, C., & Cruz, E. (2008). Caracterização dos Recursos Humanos da administração pública portuguesa em 2005. Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público e Ministério das Finanças e da Administração Pública Retrieved from <http://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/RH2005.pdf>.
- Chiavenato, I. (1987). Administração de Recursos Humanos. São Paulo: Atlas.
- Crozier, M. (1989). A empresa à escuta. Lisboa: Instituto Piaget.
- Diário da República Electrónico. (2005). Constituição da Republica Portuguesa
- Domingues, L. (2005). Políticas Sociais em Mudança: O Estado, as Empresas e a Intervenção Social.
- Ferreira, V. (1986). O inquérito por questionário na construção de dados sociológicos in Silva A. e Pinto, J.M. (org.) Metodologia das Ciências Sociais. Porto.
- Decreto Lei 366/99 de 18 de Setembro (1999).
- Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15 de Dezembro, 239 C.F.R. (2011a).
- Portaria nº 320-A/2011, de 30 de dezembro, artº 39º C.F.R. (2011b).
- Portaria nº 198-A/2012 de 28 de junho (2012).
- Finanças, P. d. (2013). Carta do Utente da Administração Pública Retrieved 24 de novembro de 2013, from http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/carta_do_utente.htm

- Gerson, R. F. (1998). Medir a Qualidade e a Satisfação do cliente. Um guia para gerir um serviço de qualidade.
- Goetsch, D. L., & Davis, S. B. (2006). Quality Management, Introduction to Total quality, Management for Production, Processing and Services. New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Governo de Portugal. (2014a). A Democracia Portuguesa: Os Tribunais, from <http://www.portugal.gov.pt/pt/a-democracia-portuguesa/os-tribunais/os-tribunais.aspx>
- Governo de Portugal. (2014b). Página Oficial da Inspeção Geral da Finanças, from <http://www.igf.min-financas.pt/>
- Decreto-Lei n.º 205/2006 de 27 de Outubro (2006).
- Ishikawa, K. (1993). Controle da qualidade total: À maneira japonesa. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Campus.
- Juran, J. M., & Godfrey, A. B. (1999). Juran's Quality Handbook. New York: McGraw-Hill.
- Maia, L. C., Alves, A. C., & Leão, C. P. (2011). Metodologias para Implementar Lean Production: Uma Revisão Crítica de Literatura. CGIT e CITEPE
- Mendes, J. C. (2004). Introdução ao Estudo do Direito. Rio de Mouro, Lisboa.: Pedro Ferreira - Artes Gráficas.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012 (2012).
- Moreira, J. M., & Alves, A. A. (2010). Gestão pública e teoria das burocracias: Entre a visão clássica da administração pública e o novo paradigma da governação pública. (Vol. Cadernos INA, nº47.). Oeiras: INA Editora.
- Nadais, J. C. (2008). Reflexões Sobre Quem Paga a Conta do Estado Social - Ciência e Técnica Fiscal (Vol. 421): Centro de Estudos Fiscais, Direcção Geral dos Impostos.
- Oliveira, F., & Dias, J. (2006). Noções Fundamentais de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina.
- Owens, J. (2008). Reforma Fiscal Fundamental: Uma perspectiva Internacional. Ciência e Técnica Fiscal, 421, 121-187.
- Pinto, J. P. (2008). Lean Thinking - Criar Valor Eliminando Desperdício: Comunidade Lean Thinking.
- Pinto, J. P. (2008). Princípios da criação de valor. Paper presented at the Conferência Lean Management, Lisboa. http://www.leanthinkingcommunity.org/livros_recursos/Joao%20Pinto%20Introducao%20a%20Lean%20Thinking.pdf
- Pires, M. T. (2008). A Nova Gestão Pública na Administração Fiscal: Contribuinte, Cliente o cidadão. Retrieved from <http://ria.ua.pt/bitstream/10773/3371/1/2008001378.pdf>
- Procuradoria Geral da República. (2014). F.A.Q. - Procuradoria Geral da República, from http://www.pgr.pt/grupo_soltas/Faq/geral.html
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2003). Manual de Investigação em Ciências Sociais. (3ª Edição ed.). Lisboa: Gradiva.

- Radnor, Z., & Walley, P. (2008). Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting Lean for the Public Sector. *Public Money & Management*, 28(1), 13-20.
- Radnor, Z. J. (2011). How to sustain Lean initiatives in the public sector? (Youtube Video), from <http://www.youtube.com/watch?v=z0qIGPsWrr0>
- Reed, M. I. (2007). Engineers of human souls, faceless technocrats, or merchants of morality?: changing professional forms and identities in the face of the neo-liberal challenge In: Pinnington, Ashly H (Editor); Macklin, Rob (Editor); Campbell, Tom (Editor). *Gestão de Recursos Humanos: Ética e Emprego*. Oxford University Press, 171-189.
- Riani, A. M. (2006). Estudo de Caso: O Lean Manufacturing aplicado na Becton Dickinson. Bacharelato, Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. Retrieved from http://www.ufjf.br/ep/files/2009/06/tcc_jan2007_alineriani.pdf,
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, C. M. O. (2007). A contribuição da gestão do conhecimento nas boas práticas de gestão lean thinking. Mestrado em Gestão de Operações, Universidade de Aveiro, Aveiro. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10773/1537>
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sennet, R. (2007). *A Cultura do Novo Capitalismo*. Lisboa: Relógio de Água.
- STI. (2013). Página Oficial do Sindicato dos Trabalhadores dos Impostos Retrieved 17 de novembro de 2013, from <http://www.stimpostos.pt/>
- Stoker, G. (2008). *Gestão do valor público: Administração Pública orientada pela missão?* Em: Moreira, José; Alves, André e Jalali, Carlos (eds.), *Estado, sociedade e administração pública: Para um novo paradigma do serviço público*. Coimbra: Almedina
- Varão, S. (2009). *Gestão de Recursos Humanos para Principiantes - NP 4427:2004 - Requisitos para um sistema de qualidade na gestão das pessoas*: Edições Sílabo.
- Womack, J. P., Jones, D., & Roos, D. (1992). *A Máquina que mudou o mundo*: Editora Campus.

