



Diagnóstico Sociológico dos Sentidos e Valores da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira na Região Alentejo

Maria do Amparo Gonçalves Morais Plancha

Tese apresentada à Universidade de Évora
para obtenção do Grau de Doutor em Sociologia

ORIENTADOR: *Carlos Alberto da Silva*

ÉVORA, JUNHO DE 2017



*À minha família, pelo apoio incondicional
em todos os momentos da minha vida.*

Diagnóstico Sociológico dos Sentidos e Valores da Qualidade na *Autoridade Tributária e Aduaneira* na Região Alentejo

Resumo

O presente estudo pretende caracterizar as perspetivas simbólico-valorativas que os técnicos da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) da Região Alentejo privilegiam nas dinâmicas da ação estratégica e organizada, relacionadas com a implementação e o desenvolvimento de modelos de qualidade, a simplificação e a desmaterialização de processos nas áreas tributárias e fiscais.

Através duma perspetiva conceptual que valoriza a importância duma pluralidade de lógicas de ação que se opõem a uma mera homogeneidade funcional dos comportamentos dos atores no campo organizacional da AT, ancorada numa abordagem metodológica de natureza qualitativa e com a realização de 17 entrevistas semidirigidas, foi possível identificar, caracterizar e compreender os sentidos e os valores dos processos de qualidade, assim como as controvérsias, conflitos, dilemas, tendências e desafios que subjazem nas dinâmicas organizacionais da AT da Região Alentejo.

Os principais resultados do estudo sugerem que a simplificação e a desmaterialização de processos subjacentes ao movimento da qualidade na AT não têm apenas aspetos positivos, mas comporta, por um lado, um conjunto de desafios e controvérsias que torna os técnicos tributários prisioneiros das contingências organizacionais, do controlo social e da dinâmica do próprio quadro de ação da AT, e, por outro lado, foi possível descodificar a ideia do técnico tributário como um ator e construtor de regras na organização do trabalho, no contexto dos desígnios de modernização administrativa e gestão pública da qualidade na AT do Alentejo.

Palavras-chave: Qualidade, Valores, Ator, Autoridade Tributária e Aduaneira

Sociological Diagnosis of Quality Sense and Values at *Tax and Customs Authority* in Alentejo Region

Abstract

The aim of this study is to characterize the perspectives of the symbolical values privileged by Tax and Customs Authority's technical staff of Alentejo Region in the dynamics of the organized strategic action related to quality models' implementation and development, and simplification and dematerialization proceedings in tax and customs areas.

Through a conceptual perspective that values the importance of a plurality of logics of action that oppose to a mere functional homogeneity of behaviors from actors in Tax Authority organizational field, based on a methodological approach with qualitative nature and conducting 17 semis-structured interviews, it was possible to identify, characterize and understand the meanings and values of quality proceedings, as well as the controversies, conflicts, dilemmas, tendencies and challenges that underlie the organizational dynamics of Tax and Customs Authority of Alentejo Region.

The main results of this study suggest that simplification and dematerialization proceedings underlying the quality movement of Tax and Customs Authority doesn't have only positive aspects, but it comprises, on the one hand, a number of challenges and controversies that makes Tax Authority's technical staff prisoners of organizational contingencies, on the other hand, it was possible to unravel the idea of the technical staff as actors and builders of rules in the organization of work, in the context of administrative modernization and public management of quality within Tax and Customs Authority of Alentejo Region.

Keywords: Quality, Values, Actor, Tax and Customs Authority

Agradecimentos

Uma tese de Doutoramento é uma longa jornada marcada por inúmeros desafios, incertezas e contrariedades, mas também por alegrias, conquistas e vitórias. É o culminar de um processo onde se investe muito esforço, energia e perseverança, no entanto, são os contributos, os testemunhos e o entusiasmo de muitas pessoas incomparáveis, às quais quero expressar o meu sincero agradecimento, que a tornaram realizável:

Dirijo-me em primeiro lugar a Deus, pela graça de me conceder alegria e força interior, por me guiar, me dar tranquilidade e luz para atingir os meus objetivos, por me mostrar o caminho nas horas incertas, me amparar nos momentos difíceis e por não me deixar desanimar.

Quero destacar o papel desempenhado pelo meu orientador, Professor Doutor Carlos Alberto da Silva, pelo exemplo de competência teórica, coerência, força, dedicação e integridade. O meu profundo agradecimento por me ter permitido desfrutar das suas faculdades académicas: saber profundo, pragmatismo, sentido pedagógico, pelos comentários profícuos, reflexões e críticas tão pertinentes, pela sua disponibilidade e empenho, pelo companheirismo evidenciado nos momentos mais difíceis, pelo lado humano expresso num incentivo único que se revelou em desafios cada vez mais complexos que me foi impondo à medida que caminhava para a conclusão, pela elevada competência na orientação e confiança depositada que ajudou a tornar este trabalho uma válida e agradável experiência de aprendizagem.

Aos Professores do departamento de Sociologia da Universidade de Évora, que de alguma forma puderam contribuir para a realização deste trabalho.

A Universidade de Évora, responsável pela minha formação académica, por ter aprovado esta investigação e me ter permitido crescer pessoal e profissionalmente.

Aos responsáveis da Autoridade Tributária e Aduaneira que autorizaram a realização do estudo, o meu muito obrigado.

Ao meu Diretor, mestre Hilário Modas, pela amizade, confiança e compreensão, que muito me ajudou a superar as situações-limite de prazo, estimulando-me a seguir em frente, pela enorme paciência com minhas 'idas' e 'vindas' à UE, mas também pela troca de ideias que face à sua larga experiência e capacidade analítica da realidade organizacional se revelaram úteis para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas que prescindiram de algum do seu precioso tempo para responder ao questionário e à minha equipa de trabalho, pelo apoio, pela retaguarda e pelo encorajamento.

Aos meus amigos e colegas, em especial à Mariazinha, pelas oportunas manifestações de companheirismo e de amizade.

Aos meus queridos pais, Carolina e Ilídio, pelo amor incondicional, pela ternura, compreensão, respeito, educação e valores que me incutiram, por terem investido e acreditado na minha formação, por serem presença marcante na minha vida. Obrigada por me ensinarem a não desistir dos meus sonhos, por serem o meu porto seguro onde encontro estabilidade e suporte para partilhar as minhas angústias e conquistas. Agradeço por serem meus pais. Amo-vos muito e sempre!

Ao meu marido José que sempre esteve a meu lado, sou grata pelo seu amor, paciência, amizade, companheirismo, apoio e incentivo constante que evidenciou ao longo destes anos de trabalho, principalmente durante esta trajetória.

Aos meus filhos, Helena e André, pela compreensão e ternura sempre manifestadas, pelo orgulho com que sempre reagiram aos resultados académicos da "mãe/colega", por toda a força transmitida nos gestos e olhares que só nós entendemos. Acredito e confio que o entusiasmo, seriedade, alegria e empenho que dedico ao trabalho lhes possa servir de estímulo para fazerem sempre "mais e melhor" para perceberem, pelo exemplo, que não há limite de idade para a absorção de novos conhecimentos nem para seguir os sonhos. Amo-vos muito e são a razão da minha existência.

Ao meu irmão Paulo, companheiro destas e de outras lides, pela compreensão, pelo apoio, pela coragem que sempre me recomendou, pelos valiosos comentários e sugestões de grande utilidade, pelas suas contribuições críticas que ajudaram a enriquecer todo o processo de construção do conhecimento, por tudo o que me fez ver, pensar, questionar e transformar, mas também por ter acreditado em mim e me ter dado força para não desistir, enfim, por ser um modelo de perseverança e uma mão amiga que não me deixa sentir sozinha.

À minha cunhada Marta por partilhar e perceber os momentos de ansiedade e desânimo, ouvindo os meus lamentos e mesmo assim incentivando-me a chegar à meta.

Aos meus sobrinhos Manuel e António que sem se aperceberem com o seu espírito de alegria, partilha e jovialidade contribuíram para o desanuviar de muitos momentos tensos e me motivaram nesta caminhada académica.

A todos aqueles que, embora não nomeados, me brindaram com seus inestimáveis apoios em diferentes momentos.

A todos o meu muito obrigado.

Índice geral

Dedicatória	1
Resumo	3
<i>Abstract</i>	5
Agradecimentos	7
Relação de Tabelas e Esquemas	13
Abreviaturas e Siglas	15
Introdução	19
1ª Parte - Horizontes da Arquitetura Teórico-Methodológica	41
1. Desafios e Dilemas Organizacionais e a Administração Pública e Tributária	41
1.1. Controvérsias e Mudanças na Administração Pública	41
1.1.1. Revisita à racionalidade burocrática e a administração pública	41
1.1.2. Reinvenção da administração pública: nova gestão pública e as ideologias da mudança.....	49
1.1.3. Lógicas do controlo tributário e fiscal.....	57
1.2. Qualidade e Ação Organizacional.....	62
1.2.1. Paradigma da qualidade no “mercado” organizacional dos serviços públicos	63
1.2.2. Olhares plurais sobre a organização?	76
1.2.3. Revisita à ideia de ator e sistema	80
1.2.4. Valores e sentidos da ação organizada e a qualidade?.....	84
1.2.5. Repensar a regulação social nas organizações	92
2. Preferências Metodológicas	102
2.1. Delimitação da Estratégia de Investigação.....	102
2.1.1. Perspetiva estratégica como preferência analítica do diagnóstico sociológico	102
2.1.2. Contributos para a compreensão do estudo de caso da Autoridade Tributária e Aduaneira na Região do Alentejo.	107
2.2. Procedimentos para a Recolha, Tratamento e Análise da Informação...	112

2ª Parte - Dinâmicas da Gestão da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira na Região Alentejo	121
3. Configurações da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira	121
3.1. Qualidade na Administração Pública	121
3.2. Programa (s) da Gestão da Qualidade na AT.....	126
4. Aspetos Estratégicos e Simbólico-valorativos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo	134
4.1. Contributos para a Contextualização da Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo	134
4.2. Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo	144
4.3. Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas “bem-sucedidas”	159
4.4. O Caso Particular do Projeto GPS - Gestão de Processos e Serviços: Atributos da Qualidade	171
4.4.1. Breves considerações tecnológicas sobre o Projeto GPS	172
4.4.2. Testemunhos sobre o Projeto GPS	204
4.4.2.1. As minhas experiências e vivências no mundo do Sistema GPS	204
4.4.2.2. O Olhar dos Técnicos Tributários sobre o Sistema GPS.....	217
4.5. Dilemas simbólico-valorativos da Qualidade da AT na Região Alentejo ..	226
4.5.1. Nas malhas da realidade formal e informal da Qualidade na AT.....	226
4.5.2. Principais aspetos simbólico-valorativos da Qualidade na AT	240
Considerações Finais	255
Bibliografia.....	269
Apêndices e Anexos.....	289
Outputs do <i>software</i> Iramuteq: Tratamento do <i>corpus</i> das entrevistas.....	298

Relação de Tabelas e Esquemas

Tabela 1: Caracterização dos entrevistados	114
Tabela 2: Principais categorias temáticas do corpus.....	115
Tabela 3: GPS - conceitos do modelo.....	186
Esquema 1: Nuvem de palavras “Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo”.....	141
Esquema 2: Similitude entre palavras “Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo”	143
Esquema 3: Nuvem de palavras “Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo”	156
Esquema 4: Similitude entre palavras “Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo”	157
Esquema 5: Nuvem de palavras do tema “Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas ‘bem-sucedidas’”	167
Esquema 6: Similitude entre palavras do tema “Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas ‘bem-sucedidas’”	168
Esquema 7: GPS - Fluxograma do <i>Front Office</i>	176
Esquema 8: GPS - Fluxograma do <i>Back Office</i>	176
Esquema 9: GPS - Fluxograma de validação e distribuição do trabalho (1)...	178
Esquema 10: GPS - Fluxograma de validação e distribuição do trabalho (2) .	178
Esquema 11: GPS - Fluxograma de tratamento da tarefa	179
Esquema 12: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Elabora. informação	180
Esquema 13: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Emissão de Parecer	182
Esquema 14: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Emissão de Despacho	183
Esquema 15: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Conclusão da tarefa (1) ..	184
Esquema 16: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Conclusão da tarefa (2) ..	184
Esquema 17: GPS - Fluxo geral	184
Esquema 18: GPS - Ecran Entrada de documentos.....	193
Esquema 19: GPS - Fluxograma de Transferência de documentos	195
Esquema 20: GPS - Ecran Entrada na área de trabalho pessoal	195

Esquema 21: GPS - Ecran Área de pesquisa	196
Esquema 22: GPS - Ecran Janela de pesquisa	197
Esquema 23: GPS - Ecran Fila de tarefas pessoais	198
Esquema 24: GPS - Ecran Permissões da fila de supervisão	198
Esquema 25: GPS - Pasta processo e Histórico do fluxo	200
Esquema 26: GPS - Ecran Histórico de tarefas	200
Esquema 27: Nuvem de palavras “Testemunhos sobre do Projeto GPS”	223
Esquema 28: Similitude do tema “Testemunhos sobre do Projeto GPS”	224
Esquema 29: Nuvem de palavras do tema “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”	241
Esquema 30: Similitude entre palavras do tema “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”	242
Esquema 31: Classificação Hierárquica Descendente das classes de palavras “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”	244
Esquema 32: Nuvem de palavras da síntese dos principais “Aspetos simbólico- valorativos da qualidade na AT”	248
Esquema 33: Similitude entre palavras da síntese dos principais “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”	248
Esquema 34: Planos fatoriais das classes de palavras “Aspetos simbólico- valorativos da qualidade na AT”	251
Esquema 35: <i>Clusters</i> da matriz simbólico-valorativa da qualidade na AT ...	251
Esquema 36: Modelo de análise da regulação social da AT	265

Abreviaturas e Siglas

AP	Administração Pública
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAF	<i>Common Assessment Framework</i> (Estrutura Comum de Avaliação)
CAT	Centro de Atendimento Telefónico
CHD	Classificação Hierárquica Descendente
CIAT	Centro Inter-Americano de Administrações Tributárias
CRM	<i>Customer Relationship Management</i> (Gestão de Relacionamento com o Contribuinte)
CTT	Correios de Portugal, S.A.
DGAIEC	Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAP	Direção-Geral da Administração Pública
DGCI	Direção-Geral dos Impostos
DGITA	Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DMIO	Departamento para a Modernização e Inovação Organizacionais
GPS	Sistema de Gestão de Processos e Serviços
IRS	Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SMA	Secretariado para a Modernização Administrativa
TI	Tecnologias da informação
TQM	<i>Total Quality Management</i>
UCE	Unidades de Contexto Elementar
UCI	Unidades de Contexto Iniciais
UCMA	Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa

Introdução

Introdução

Subordinado ao título de “**Diagnóstico sociológico dos sentidos e valores da qualidade na *Autoridade Tributária e Aduaneira* na Região Alentejo**”, o presente estudo teve origem na minha experiência e vivência profissional como quadro superior da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). O meu interesse pelas questões da ação estratégica, organizada e simbólico-valorativa que modelam o agir dos atores nas organizações e no trabalho na AT não é uma questão de modismo ou preferência analítica que surgiu do acaso. Embora as dinâmicas motivacionais e pessoais sejam fundamentais, o propósito do estudo não radica apenas no interesse pessoal, nem tão pouco o interesse investigativo sobre a AT e as inquietações subjacentes ancoraram na mera ideia da verificação da racionalidade burocrática da administração pública, nem da discussão dos fundamentos da justiça tributária do Estado e ou do tributo como facto social. O meu enfoque foi outro. Existem pelo menos três razões lógicas que fundamentam e justificam a razão de ser do estudo e que passo a assinalar.

Em **primeiro lugar**, o interesse pela abordagem sociológica da qualidade e da simbologia do agir dos atores numa organização da administração pública portuguesa (AP) como a AT foi sendo desenvolvida quando iniciei as leituras, pesquisas documentais e revisões bibliográficas de artigos científicos no percurso do doutoramento. Importa, por isso e antes de mais, enquadrar a organização em estudo. Em conformidade com o teor do Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15/12¹, publicado no Diário da República n.º 23 9 - Série I, a AT é um serviço da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa que dispõe de unidades orgânicas desconcentradas de âmbito regional, designadas por direções de finanças e alfândegas, e de âmbito local, designadas por serviços de finanças, delegações e postos aduaneiros. Trata-se de um organismo que resultou da fusão da Direção-Geral dos Impostos (DGCI), da Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

¹ http://info.portaldasfinancas.gov.pt/NR/rdonlyres/8D252C8A-A5B5-496B-88E5-13A9F1FE6926/0/DecretoLein_118_2011.pdf

(DGAIEC) e da Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA). Ainda de acordo com a legislação orgânica, a AT tem por missão administrar os impostos, direitos aduaneiros e demais tributos que lhe sejam atribuídos, bem como exercer o controlo da fronteira externa da União Europeia e do território aduaneiro nacional, para fins fiscais, económicos e de proteção da sociedade, de acordo com as políticas definidas pelo Governo e o Direito da União Europeia.

Encontram-se plasmados na internet (Portal das Finanças), nos seus planos de atividades e no plano estratégico 2015-2019², a ideia de visão, missão e valores éticos. Neste domínio destaca-se a manifestação formal da adesão da AT aos valores da ética organizacional, transparência, imparcialidade, responsabilização, colaboração, profissionalismo e inovação, como os principais referenciais simbólicos que orientam a sua atuação junto dos cidadãos e operadores económicos, majorando os princípios de justiça, equidade e prossecução do interesse público nos serviços prestados. É a própria AT que assume nos seus documentos oficiais que possui uma estrutura orgânica baseada numa matriz dual, sendo por um lado do tipo hierarquizado e por outro de configuração estrutural do tipo matricial nas áreas de atividade específicas das tecnologias e dos sistemas de informação.

Olhar a AT como uma organização e indagar a praxis social dos seus atores na ação organizada, é sem dúvida um desafio. Mas o que dizem os seus atores sobre a sua organização? Numa primeira aproximação, a AP é sem dúvida uma organização sem fins lucrativos, pelo que as suas subestruturas, como a AT, regem-se pelos mesmos princípios e finalidades das demais entidades públicas. Porém, face às organizações empresariais, as organizações públicas possuem especificidades “em termos de objetivos, seleção e carreiras de pessoal, táticas de sobrevivência (necessidade de apoio do órgão legislativo), controlos formais e informais” (Simon *et al.*, 1991 cf. Gonçalves, 2013, p. 14), onde a obediência a regras e subordinação das ações a uma hierarquia constituem indubitavelmente os elementos fulcrais da sua ação pública. Esta

² ver planos in <http://info.portaldasfinancas.gov.pt>

precedência do sistema jurídico sobre o funcionamento da AP ou melhor, o “controlo do sistema da AP ser assegurado através da sua ligação à lei, só pode ser desenvolvido de acordo com o bem público e comum”, tal como sublinha Pitschas (cf. Gonçalves, 2013, p. 16). Assim sendo, as dinâmicas organizacionais da praxis da gestão administrativa da AT, dita no sentido da gestão pública, orientam-se numa lógica de gestão baseada numa justiça tributária e no bem público e comum. Neste sentido, à semelhança de qualquer organismo público, a AT comporta “as noções de ‘serviço público’ e de ‘interesse público’: ‘devem consagrar-se os principais esforços ao desenvolvimento de um ‘serviço público’ que tenha como principal interesse a criação e salvaguarda de uma democracia social, com o seu interesse público, num Estado de direito’ (Pitschas, 2007: 61-63 cf. Gonçalves, 2013, p. 16).

Face ao exposto, e considerando que a própria AT afirma que a sua visão organizacional consiste numa “organização resiliente, capaz de responder com sucesso aos constantes desafios que enfrenta, graças à qualidade do seu capital humano e tecnológico, constituindo uma referência no seio da administração pública portuguesa pela prestação de um serviço público de qualidade e possuindo um padrão de desempenho ao nível das melhores administrações fiscais e aduaneiras internacionais”³, para o desenvolvimento da presente tese, tomei como ponto de partida de que a ideia de qualidade tem sido e é sempre apresentada numa perspetiva otimista e gestionária, constituindo um imperativo simbólico orientador das suas atividades com vista à melhoria contínua do serviço público e em linha com o interesse público. Tal ideia tem igualmente vindo a ser consolidada na AP, em geral, de tal forma que se afirma que “a qualidade nos serviços públicos revelou-se a opção mais adequada para transformar a administração pública tradicional e tudo aquilo que a pode caracterizar, numa administração pública prestadora de serviços orientados para o cidadão, até porque o cliente exige qualidade na prestação de serviços públicos” (Plancha, 2011, p. 126). Subjaz neste discurso otimista a ideia simbólico-valorativa de que o movimento da qualidade na AP, materializada em processos de simplificação e desmaterialização dos

³ <http://info.portaldasfinancas.gov.pt>

procedimentos⁴, pode ser inserido numa lógica de mudança organizacional e, quiçá, passível de ser analisado num quadro investigacional como um procedimento organizativo ou uma estratégia intervencionista que mobiliza os atores na reforma e melhoria da própria AP, em prol do serviço público e do interesse público e comum. Porém, se tal lógica otimista de mudança implica a mobilização participativa dos atores, então é de considerar a possibilidade da ocorrência dum outra perspetiva, mais pessimista, parafraseando Silva (2004a) a propósito das práticas participativas nas organizações, onde os processos de gestão da qualidade podem ser ambíguas quando são implementadas num contexto de gestão “imposta” *top-down*, como é o caso dum AP, orientada meramente para a dita melhoria do desempenho organizacional, onde não parece haver lugar para o envolvimento direto dos trabalhadores nas decisões do processo. Serão ambíguas as dinâmicas organizacionais da e na AT relacionadas com os seus processos de simplificação e desmaterialização na gestão da qualidade? O que pensam os seus gestores e quadros técnicos sobre esta realidade?

Em **segundo lugar**, importa fazer relevar que não encontrei estudos sociológicos sobre a AT. É claro que não pesquisei todas as bases bibliográficas nacionais, eletrónicas e ou físicas. Era humanamente impossível. Delimitei-me às bases disponíveis nas e pelas universidades portuguesas. Não obstante a AP ser o maior empregador a nível nacional, na revisão bibliográfica efetuada, verifiquei uma certa rarefação de estudos sociológicos portugueses sobre este objeto. Tal como Vicente (2014) e Machado (2009) que tinham verificado nos seus trabalhos, a generalidade dos estudos, que existem sobre a AP, afasta-se de certa forma da abordagem sociológica das dinâmicas organizacionais, abordando essencialmente o quadro político-legal com o olhar de outras áreas científicas e disciplinares, tais como as ciências jurídicas, económico-empresariais e a ciência política.

⁴ **Desmaterializar**: significa tratar digitalmente todos os documentos e transformá-los num recurso de informação acessível e seguro, isto é, recorrendo a mecanismos de *workflow*, a documentação flui dentro da organização. Utilizam-se os recursos, aplicando os elementos funcionais, para diminuir o nível de desperdícios de tempo, energia, material e oportunidades, a fim de atingir melhores resultados e aumentar a produtividade pessoal e coletiva. Em relação à **Simplificação**, trata-se de uma técnica organizacional que consiste em analisar o trabalho para identificar o nível de participação de cada fase de um fluxo ou de uma rotina, para a consecução do objetivo, permitindo classificar cada etapa de modo a eliminar as desnecessárias e a integrar as imprescindíveis, constituindo seqüências ou ciclos mais produtivos e menos dispendiosos. Para mais esclarecimentos, consultar os documentos da Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (<https://www.ama.gov.pt>) e o Programa Simplex e a sua versão Simplex+ 2017 (<https://www.simplex.gov.pt/>)

Tal como a AP, os estudos mais conhecidos sobre a AT são essencialmente oriundos das áreas das ciências económico-empresariais, ciência política e jurídicas, sendo predominantemente decorrentes dos trabalhos realizados a nível dos mestrados e doutoramentos. São exemplos destes trabalhos, as investigações na área jurídica de Morgado (2012) sobre os “princípios do procedimento administrativo tributário aplicáveis ao debate extrajudicial dos tributos: estudo comparativo entre o direito português e o direito brasileiro”, o trabalho de Dias (2012) sobre “o crédito tributário e as obrigações fiscais no processo de insolvência”, a pesquisa de Miranda (2013) sobre “o combate à fraude e evasão fiscais. A atuação da administração tributária e a avaliação dos resultados obtidos”, a reflexão de Silva (2012) sobre “paraísos fiscais”, a tese de Caldeira (2012) sobre “o procedimento tributário de inspeção. Um contributo para a sua compreensão à luz dos direitos fundamentais.”, a tese de F. Fernandes (2012) sobre “a decisão fiscal planificadora: uma abordagem à sua dimensão teórica e prática”, a análise de D. Fernandes (2011) a propósito das “reflexões sobre a natureza da prescrição tributária”, o estudo de Mariano (2011) sobre “contratos fiscais: regime e natureza”, o trabalho de Andrade (2014) sobre “o atual paradigma da interpretação da cláusula antiabuso do regime da neutralidade fiscal”; a investigação na área da gestão pública das organizações de Araújo (2014) sobre “a reclamação graciosa em direito fiscal” e no contexto da gestão de recursos humanos de Plancha (2011) sobre a “qualidade e modernização dos serviços públicos na perspetiva do cliente interno”; a tese na área do marketing e comunicação de Figueiredo (2014) sobre “comunicação de tecnologia a públicos não especializados: análise da aceitação do Portal das Finanças”; o estudo no domínio da fiscalidade de Bernardo (2012) a propósito do “crime fiscal: abuso da confiança fiscal”.

Este conjunto de pesquisas da área jurídica e outros, remete-me à consideração de que falar da administração pública e da AT, é também fazer relevar que o seu funcionamento e sobrevivência depende sobretudo do tributo dos cidadãos contribuintes. Efetivamente, um dos aspetos particulares da organização da sociedade e do Estado moderno, é a institucionalização do

tributo e o seu contributo para a estabilidade social. De facto, a análise da tributação ou do imposto sob o olhar da sociologia, tal como argumenta LeRoy (2002), remete à problematização não só da questão da legitimidade do tributo pelo Estado moderno, mas coloca em ênfase os valores morais subjacentes à sua inevitabilidade e ao “sacrifício” fiscal dos cidadãos contribuintes. Aliás, em última instância, subjaz uma função simbólica, jurídica e política no dever moral tributário aplicado pelo Estado legislador e administrador, aquando da elaboração de leis tributárias universais e a sua aplicação num quadro de justiça social. Conhecer a lógica da organização da tributação e das suas isenções, analisar sociologicamente as repercussões da estrutura tributária na sociedade e nas estruturas sociais, significa sobretudo contribuir para a compreensão da função social do tributo, e o seu reconhecimento com um bem comum. Embora legítima e relevante, o estudo desta problemática não constituiu o enfoque central da minha investigação, apenas serviu para contextualizar e demonstrar a matriz plural das transversalidades do objeto de estudo.

No campo das organizações e trabalho, e sob o olhar da sociologia, não encontrei trabalhos sobre a AT. Tomando por empréstimo o olhar na AP, constatei que a maioria da produção científica existente sobre a AP é essencialmente constituída por artigos científicos, capítulos de livros e atas de congressos. Revisitei as sugestões apontadas por Vicente (2014). De facto, as temáticas predominantes na análise sociológica portuguesa têm privilegiado o estudo da reforma administrativa, incidindo particularmente nas problemáticas relacionadas com a mudança organizacional (Ganhão, 1994a, 1994b, 1995), o desempenho dos funcionários públicos e as lógicas da adoção da gestão por objetivos nas organizações públicas (Madureira & Rodrigues, 2006; Bilhim, 2012, 2013; Madureira, 2013; Gonçalves, 2013), as relações laborais e o sindicalismo (Stoleroff & Correia, 2008; Correia, 2009; Gonçalves, 2013), as características e etapas da reforma da gestão pública em Portugal (Mozzicafreddo & Gouveia, 2011), e as lógicas da adoção dos pressupostos da nova gestão pública (NPG) e suas implicações nos hospitais portugueses e nos profissionais de saúde (Carvalho & Santiago, 2008;

Carvalho, 2009, 2010; Correia, 2009, 2011; Carvalho, Santiago & Ferreira, 2013). Encontram-se ainda análises empíricas de natureza sociológica ao nível das políticas de gestão de recursos humanos, em particular na abordagem dos processos de recrutamento e seleção dos dirigentes (Madureira, 2000, 2013; Madureira & Rodrigues, 2006; Madureira & Ferraz, 2010), na caracterização dos recursos humanos (dirigentes e gestores públicos) da administração pública (Nunes, 2004) e no estudo da formação profissional contínua no contexto de modernização da administração pública (Madureira, 2000). No campo da simbologia organizacional na administração pública, apenas encontrei estudos sobre o clima e a cultura organizacional, analisando os autores e as variáveis contextuais relacionadas com a desburocratização das mentalidades e a problemática da modernização (Ganhão, 1994a, 1994b), os fenómenos de mudança e resistência à mudança (Ganhão, 1995; A. Rodrigues, 1994), os fatores de (in)satisfação e stress dos funcionários públicos (M. Rodrigues, 2000), e a lógica da meritocracia na administração pública (Bilhim, 2012).

Sobre o tema da qualidade propriamente dita, destacam-se os trabalhos portugueses de Domingues & Neves (2009) que enfatizam o lugar da sociologia na compreensão e explicação dos processos de desenvolvimento organizacional, onde a qualidade é perspetivada como um constructo social. Argumenta Domingues (2001; 2003) que as dinâmicas sociais que modelam os processos de qualidade estão diretamente relacionados com as práticas de participação direta de todos os que trabalham numa organização, e são as convergências dos valores partilhados em comum que potenciam a sedimentação e consolidação dos comportamentos em prol da qualidade. Numa outra linha de pensamento e situada na área dos serviços de saúde públicos e dos profissionais de saúde, Abrantes (2012) tece considerações pessimistas em torno do movimento da qualidade na prestação de cuidados, considerando que a uniformização das normas e procedimentos interfere com as autonomias dos grupos profissionais.

Os trabalhos dos sociólogos portugueses revelam que a investigação sociológica sobre a AP portuguesa, e a relação entre os grupos profissionais e

os processos de qualidade encontram-se ainda num estágio embrionário. Os exemplos ilustrados acima revelam que o tema da qualidade é controverso e que merece o relançar de um outro olhar crítico-plural. Existem diversos campos ainda nebulosos no contexto da mudança organizacional, nas relações do quotidiano do trabalho, bem como ao nível da profissão, da profissionalização e profissionalismo dos atores e demais protagonistas da AP e da AT, que necessitam de aprofundamento dos estudos sociológicos.

Em **terceiro lugar**, é de considerar que, nas últimas décadas, várias reformas têm vindo a ser introduzidas nos modelos de modernização organizacional da administração pública portuguesa, procurando por exemplo, com a massiva introdução das tecnologias de informação, o aumento da eficiência das respostas e das práticas dos diferentes organismos da administração pública, central e local. No caso da AT, assistem-se a várias formações discursivas dominantes a propósito das mudanças nos processos de relacionamento com o cidadão contribuinte, perspetivada como um novo rumo da modernização⁵ da AT na qualidade nas atividades tributárias e fiscais. Um dos exemplos dessa área é o *Serviço e-balcão*⁶, apresentado como um “balcão eletrónico de atendimento, através do qual os contribuintes passam a poder colocar todas as questões a qualquer Serviço da AT, incluindo aquelas que, até agora, só eram respondidas no atendimento presencial”. As diferentes reformulações organizativas da AT permitiu que, em 2010, Portugal, através da ex-DGCI, vencesse o “Prémio Internacional para a Inovação na Administração Tributária na área de eficácia fiscal, (...) atribuído pelo Centro Inter-Americano de Administrações Tributárias (CIAT), tendo o galardão sido atribuído na 44^a Assembleia-Geral daquele organismo internacional que decorreu em Montevideu, no Uruguai⁷.

⁵ Os conceitos de modernização e de inovação são polissémicos. Tal como refere Freire (2002), uma organização moderna deve ser capaz de criar, desenvolver e exportar referências e valores de modernidade, designadamente no que respeita à individualização e demais referências da nossa contemporaneidade, entre as quais a qualidade de vida, segurança, universalidade concreta. Para o autor, a modernização e a inovação organizacional devem ser operacionalizadas por via de um conjunto de indicadores entre os quais a de desburocratização de procedimentos e a qualificação dos recursos humanos. O debate sobre estas questões não é tratado no presente trabalho, mas será tida em consideração no âmbito do processo de modernização administrativa na AP, questões particulares e transversais, entre as quais as ideias de simplificação, desburocratização, racionalização, transparência e orientação dos serviços para os cidadãos. Sobre as questões da inovação, organizações e trabalho, remetemos a leitura para a obra de Serrano e Urze (2015).

⁶ <http://info.portaldasfinancas.gov.pt>

⁷ http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/NEWS_premio_inovacao_ciat.htm

Efetivamente, após o 25 de Abril de 1974, diferentes governos procuraram a modernização da administração pública, com vista à melhoria da eficácia e eficiência, adotando princípios como a gestão baseada em objetivos, a reengenharia e flexibilidade do processo, a autonomia de gestão, produtividade e transparência. Dentro deste espírito, a partir da década de 80 e mais precisamente em 90, diferentes gestores públicos adotaram os novos paradigmas manageriais na gestão pública, entre os quais o da cultura da qualidade, através do qual maximizou-se a ideia da necessidade de uma nova lógica do desempenho e de um setor público menos centralizado para renovar a administração pública (Madureira & Rodrigues, 2006). Fundada nessa ideia da necessidade de um redimensionamento imprescindível das estruturas organizacionais públicas, onde o desempenho, o controlo, a responsabilização, a competição e o aproveitamento otimizado das tecnologias de informação marcam lugar privilegiado de passagem, emergiu uma aposta “feroz” na ideia da qualidade e na transformação (reforma) das unidades burocrático-administrativas do Estado. Por outras palavras, adotaram-se os pressupostos de uma nova gestão pública (NGP), oriundos do conceito anglo-saxónico de *new public management* (NPM), para se demarcar do tradicional managerialismo público que se apresentava aos olhos dos dirigentes governamentais e gestores públicos como anquilosado e incapaz de dar resposta às necessidades da modernização, eficiência e produtividade da administração pública. Subjaz, assim, neste quadro, a veiculação e a sedimentação duma profissionalização cada vez mais forte da gestão pública, com a introdução de práticas do setor privado, tais como a criação de medidas de desempenho para os gestores e demais atores organizacionais, dando-se cada vez mais importância na administração pública, a redução do tamanho das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes e pouco eficientes, bem como a redução dos custos e os resultados operacionais de funcionamento (Hood, 1991; Madureira & Rodrigues, 2006; Bezes et al., 2012). Ainda segundo os autores acima referidos, dentro desta lógica NGP, apelou-se e apela-se cada vez mais a introdução duma nova

administração pública (NAP) com a sedimentação de práticas de transparência e de responsabilidade (*accountability*).

Questionar e refletir sobre as virtualidades e as limitações da responsabilidade e sobre a dimensão institucional do funcionamento do sistema administrativo público, solicitar a prestação de contas aos gestores públicos, e indagar pelo desempenho profissional dos funcionários públicos, entre outros aspetos, tornaram-se os eixos estruturantes da construção da confiança dos cidadãos na administração pública e no governo (Mozzicafreddo, 2002). Assim, à medida que ia tomando conhecimento de trabalhos de outros autores portugueses e estrangeiros sobre as tendências managerialistas na gestão pública, conjugado com a vivência e os contactos informais que fui estabelecendo na AT, confrontei-me com a necessidade crescente de questionar de uma forma mais pormenorizada sobre a especificidade dos processos de qualidade, as lógicas de simplificação e desmaterialização na AT e, naturalmente, o envolvimento dos atores para a sua implementação e desenvolvimento.

A partir da experiência vivenciada, da análise de textos e outros fragmentos de documentos, justificou-se a necessidade de questionar as atuais tendências gestionárias da AP, as mudanças organizacionais nas relações laborais e na gestão dos recursos humanos e dos processos de qualidade na AT. Na realidade, para problematizar as questões da qualidade na AT e dos seus processos de simplificação e desmaterialização, e para desocultar o agir dos atores e protagonistas institucionais, p.e. os técnicos superiores com funções de liderança, fui incorporando as críticas e sugestões dos docentes do curso, do meu orientador, dos amigos e colegas do curso e do trabalho, para construir o projeto de pesquisa. Analisei perspectivas, paradigmas e modelos organizacionais; procurei compreender as práticas e a linguagem do campo sociológico.

De notar que, ao situar o meu interesse no tema da dimensão simbólico-valorativa da qualidade na ação organizada e gestão da AT, demarquei-me do debate e da abordagem empírica, quer a nível da dimensão social do tributo e

da dimensão institucional da responsabilidade política e administrativa dos gestores públicos da AT face aos direitos dos cidadãos no campo tributário, quer sobre a abordagem da dimensão contratual da responsabilidade política e justiça social do tributo, no plano da democracia e da governação da administração pública. Não menos verdade, o trabalho realizado distancia-se igualmente da mera análise da estrutura dual (burocrático-hierárquica e matricial) da AT e da crítica pela crítica à robotização e rotinização das práticas dos seus atores e protagonistas, embora não esquivo em tecer alguns considerandos sobre as relações indivíduo-organização. É indubitável que o atual funcionamento da administração pública, em geral, e da AT, em particular, não se configura *ipsis verbis* na linha da burocracia, dita no sentido weberiano, imperando os princípios de formalização administrativo-jurisdicionais estáveis, organizados e legitimados pelo Estado. Delimitar o estudo nesta linha de pensamento, seria estar a admitir que as atividades normais de tributação e ação fiscal exigidas pelos objetivos da AT podem ser e são moldadas por uma estrutura governada burocraticamente, de forma rígida e estável, e com deveres oficiais de aplicação “cega” do tributo aos cidadãos. Por outras palavras, seria estar a considerar que a autoridade da AT exercida pelos seus funcionários é rigorosamente delimitada por normas referentes aos meios legítimos e coativos que moldam a captação do tributo e a sua relação com o cidadão contribuinte. Assim sendo, não valia a pena problematizar e estudar as dinâmicas organizacionais, os atores e o seu campo simbólico-valorativo na AT. Bastava admitir que a “autoridade burocrática” tributária da AT, enquanto organismo público e jurisdicionalmente determinado no cumprimento normal e continuado dos deveres de tributação junto do cidadão, só pode ser assegurada por um sistema de normas e apenas exercida e ou prestada por pessoas qualificadas para tais atos. A estes, os funcionários ditos públicos, cabe-lhes por definição da administração burocrática do interesse público, não se pronunciarem sobre a reestruturação e modernização orgânica dos serviços. As decisões pertencem ao topo organizacional, ou seja, reservado apenas aos dirigentes. Em suma, enveredar por esta linha, seria admitir a inoperância do modelo organizacional da AT e

dos novos modelos de gestão pública, e que tais modelos estão inscritos num círculo vicioso do tradicional managerialismo público que teima persistir na AT, onde impera a voz da majoração dos princípios de racionalidade hierárquica de cargos e vários níveis de autoridade num sistema marcado pela presença de hierarquias controladoras, e a omnipresença duma subordinação inquestionável dos funcionários inferiores que apenas obedecem e executam o quotidiano de trabalho de forma robótica e rotinizada. Mas “qualquer organização é composta por agentes humanos, (possuindo ‘mecanismos’ através dos quais se obtém a sua cooperação, pelo que) é necessário compreender e explicar os comportamentos humanos (...) sem os quais nenhuma estrutura de ação coletiva poderia subsistir” (Friedberg, 1995, p. 345). É por isso que interrogo como referi anteriormente, se não será de perguntar o que pensam os dirigentes, gestores e quadros superiores sobre as dinâmicas organizacionais, a ação estratégica e organizada dos processos internos de simplificação e desmaterialização no âmbito da gestão da qualidade na organização dos serviços prestados?

Tendo presente o contexto das mudanças que atravessaram e atravessam a AP portuguesa, fui iluminando as minhas reflexões e as interpretações empíricas, dando especial atenção à problemática do enquadramento do indivíduo-organização. Considerando os comportamentos dos atores como fenómenos sociais, procurei compreender “o sentido dos comportamentos individuais que lhe estão na origem” (Boudon, 1995, p. 22). No decurso de mais de vinte anos de atividade profissional na AT, confrontei-me com diversas preocupações e desafios quer sobre o empenho e o desempenho dos seus atores (dirigentes e quadros técnicos e outros) no seu quotidiano de trabalho, quer sobre a forma como o seu trabalho é visto pelos próprios e pelos cidadãos no contexto das mudanças contemporâneas na organização da administração pública, em geral, e da AT, em particular. Esta diversidade de experiências sociais, dito no sentido de Dubet (1994), remeteu-me à consideração da existência de uma certa pluralidade de lógicas de ação que se opõem a uma mera homogeneidade funcional dos comportamentos dos atores no campo

organizacional, e que os mesmos atores constroem o seu próprio sentido das práticas no seio da heterogeneidade do espaço sócio-organizacional.

Parafraseando Crozier & Friedberg (1977), Friedberg (1994), Reynaud (1997), Sainsaulieu (1997), Donnadiu & Layole (1995), Foudriat (2005), Reed (1992), Morgan (1995), Silva (2002, 2004a, 2004b), entre outros, tomei como fio condutor privilegiado que em todo o campo de ação organizacional veiculam interações interdependentes de atores individuais e coletivos. Assim e seguindo ainda a linha do pensamento de Friedberg (1994), Silva (2002; 2004a, 2004b) e outros, admiti que as relações de trabalho numa AP, e na AT, em particular, podem ser sempre contingentes e atravessadas por racionalidades limitadas dos atores e que esta racionalidade e interdependência de atores nunca é equilibrada, face à desigual disposição de recursos dos mesmos. É pela aceitação desta ideia inicial que me interessei por interrogar com maior profundidade a lógica simbólico-valorativa da ação organizada implícita nos processos de gestão da qualidade para atingir os objetivos organizacionais da AT, analisando nomeadamente as controvérsias, dilemas, tendências e desafios que subjazem nas dinâmicas organizacionais, tais como as relações hierárquicas de autoridade e de responsabilidade, e as dimensões formais e informais nos domínios das implicações individuais, grupais e organizacionais.

Face ao exposto, delimito o meu estudo a um propósito mais restrito, privilegiando uma maior atenção à dimensão mais micro do enquadramento estratégico das classificações e apreciações que os quadros superiores da AT (técnicos tributários com funções de liderança), enquanto corpos sociais específicos da AP, verbalizam e adotam sobre as recentes transformações, ditas de modernização processual administrativa e de qualidade no campo tributário. Ou seja, para explorar essa ideia, confinei o estudo num plano mais micro analítico, questionando e problematizando os discursos e práticas dos atores na gestão dos processos de qualidade na organização quotidiana do trabalho, abordando essencialmente as articulações entre a dimensão simbólica-valorativa dos quadros superiores e a análise estratégica e

organizada do campo do jogo das suas práticas participativas em projetos de melhoria da qualidade nesta organização. Assim sendo, coloquei alguns desafios epistemológicos que me interessei por indagar e aprofundar no estudo realizado: *O que é a qualidade para os atores e ou os protagonistas institucionais da AT? Qual é a matriz simbólico-valorativa da ação estratégica e organizada que privilegiam os atores da AT?*

Sem pretender entrar em polémicas e debates estéreis sobre as preferências analíticas, procurei dar resposta às inquietações iniciais, formulando como perguntas operacionais de investigação o seguinte:

1. De que se fala quando nos referimos de qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) da Região Alentejo?
2. Quais são as formas predominantes e de preferência de ser e de agir que os técnicos tributários da AT da Região Alentejo privilegiam nas dinâmicas organizacionais da ação estratégica e organizada, relacionadas com a implementação e desenvolvimento de modelos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da gestão da qualidade nas áreas tributárias e fiscais?

Para dar resposta a estas questões, formulei como objetivos gerais de estudo o seguinte:

1. Aprofundar o conhecimento sobre a matriz simbólico-valorativa da ação estratégica e organizada da base metodológica do trabalho dos quadros superiores da AT da Região Alentejo;
2. Conhecer o processo de gestão pública da qualidade, as lógicas de simplificação e desmaterialização dos procedimentos na AT da Região Alentejo e as suas implicações na ação estratégica e organizada do quotidiano das atividades tributárias e fiscais.

Para dar resposta às perguntas de investigação e alcançar os objetivos gerais propostos, e para melhor especificar o diagnóstico da importância das formas,

do sentido e dos valores que os atores perspetivam sobre a qualidade na AT da Região Alentejo, considereei ainda como objetivos específicos do estudo o seguinte:

1. Identificar as configurações da ação estratégica e organizada que subjazem na AT da Região Alentejo e no desenvolvimento de projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da qualidade nas direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre;
2. Caracterizar as formas predominantes e de preferência de agir que os técnicos tributários com funções de liderança na AT da Região Alentejo privilegiam nas dinâmicas da ação estratégica e organizada, relacionadas com o projeto de qualidade GPS - gestão de processos e serviços nas áreas tributárias e fiscais.

A investigação realizada decorreu num período de três anos (2013 a 2016), com dois anos de trabalho de campo intensivo e atividades de tratamento, análise e compilação da informação (julho de 2014 a dezembro de 2016) acrescido de um ano prévio de preparação e espera da autorização formal para o acesso à AT (2013-2014)⁸. Para responder às questões específicas e atingir os objetivos delineados, recorri a uma perspetiva conceptual plural, com ênfase nos aspetos sociológicos próximos da corrente francófona da sociologia das organizações, sem negligenciar os contributos de outras áreas, tais como os das ciências de gestão, ciência política e da psicologia social.

Na verdade, mobilizei um conjunto de procedimentos para desocultar os discursos dos atores e protagonistas da AT da Região Alentejo, tendo adotado uma estratégia de abordagem metodológica essencialmente qualitativa, embora delimitada num estudo de caso “múltiplo” (Ragin & Becker 1992; Yin 1989) das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre.

As referências teórico-metodológicas selecionadas baseiam-se, essencialmente, na noção de que a análise organizacional da AT, dos modos

⁸ Autorização da Sub-Diretora Geral da AT em 30-06-2014 (ver anexo)

de ser e de agir dos seus quadros superiores na Região Alentejo e dos processos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da qualidade passam necessariamente pela compreensão dos sistemas de ação organizada vigentes nos espaços socioprofissionais e organizacionais de trabalho. Tal como irei mais adiante apresentar em capítulo próprio, subscrevo a análise organizacional dos serviços da AT com uma certa concordância simétrica com as sugestões de Crozier & Friedberg (1977) e Friedberg (1994, 1995) para o estudo das organizações, acrescida da noção de J-D Reynaud (1997) e de Donnadieu & Layole (1995) sobre a regulação social, sistémica ou conjunta, do tipo estratégico-culturalista no campo organizacional. Conceptualizei, assim, a ação dos quadros superiores da AT com funções de liderança como uma estruturação e reestruturação dos espaços de ação individual e coletiva, mediada por um sistema de alianças e de negociações entre os atores. Tratei, deste modo, o problema da qualidade na AT do e no Alentejo através duma postura metodológica que encara as direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre como sistemas de ação concretos, dito no sentido de Crozier & Friedberg (1977), mas sem refutar a ideia da regulação social de J-D Reynaud (1997) e de resposta sistémica de Donnadieu & Layole (1995) para compreender como se constitui, se organiza e se controla socialmente as dinâmicas sociais e organizacionais da qualidade num espaço de jogos, de regras e de (inter)dependências da administração pública e tributária.

A estrutura formal do presente relatório está organizada com elementos pré-textuais, textuais e pós-textuais. A estrutura central do relatório contém três grandes tópicos (introdução, desenvolvimento e considerações finais), procurando neles traduzir e refletir os momentos fulcrais da investigação realizada.

Na **introdução**, identifico, em linhas gerais, as razões que me levaram à necessidade de aprofundar a investigação sobre a qualidade na AT. Descrevo e justifico ainda neste ponto os objetivos de estudo. Procuro apresentar neste capítulo, de forma sumária, os problemas e as possibilidades analíticas em

torno da questão das dinâmicas da qualidade na AT e sua apropriação pelo discurso da excelência e do sucesso, tão em voga, nos últimos anos, nas linhas de orientação gestonária. Anuncio, ainda que de forma resumida, os principais fundamentos teórico-metodológicos utilizados, entre os quais a perspectiva da análise estratégica da ação organizada dos técnicos tributários da AT.

A componente de **desenvolvimento** é composta por duas partes. Na primeira intitulada “Horizontes da Arquitetura Teórico-Metodológica”, desenvolvo um primeiro capítulo sobre a clarificação conceptual da problemática dos desafios e dilemas da administração pública e o contexto duma sociologia fiscal, através da exposição dos debates sobre as suas formas de expressão na lógica das mentalidades, discursos e práticas que atravessaram e atravessam, o campo da ação organizacional da AT. Falar das controvérsias e mudanças na administração pública, a qualidade e ação organizacional da AT, como problemáticas de interesse sociológico, implica não só lançar um olhar lúcido sobre o conceito de ação organizacional e de regulação social, mas também, focar, num primeiro momento, as tendências e mudanças que têm vindo a sedimentar os debates sobre a renovação das práticas gestonárias, ditas como nova gestão pública. Apresento assim, neste ponto, os fundamentos da análise estratégica como perspectiva necessária para compreender com intensidade e profundidade o campo de ação nas organizações da administração pública e da própria AT. Em síntese, coloco neste ponto uma revisita às teses de Crozier & Friedberg (1977), J-D Reynaud (1997), Friedberg (1994, 1995), Reed (1992) e outros, sem negligenciar, como referi anteriormente, por exemplo, o recurso a uma abordagem sociológica mais sistémica do diagnóstico organizacional que congrega as ideias de Donnadieu & Layole (1995), a propósito da regulação conjunta estratégico-culturalista no campo organizacional.

No segundo capítulo da parte 1, sob o título de “Preferências Metodológicas e Plano de Investigação”, apresento a fundamentação e a delimitação da estratégia de investigação. Apresento aqui as características de estudo

realizado, os princípios de operacionalização do modelo analítico e a estratégia de abordagem adotada. Procuo esclarecer as razões da opção por um estudo de caso “múltiplo” e os procedimentos de recolha de informação. Ao mesmo tempo, faço uma apresentação das técnicas qualitativas de análise de dados, fundamentando a lógica da complementaridade da combinação duma análise de conteúdo com o tratamento lexical dos discursos recolhidos, para uma melhor legitimação das informações recolhidas.

Dedico a 2ª parte do desenvolvimento à apresentação dos dados empíricos, atribuindo o título de “Dinâmicas da Gestão da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira na Região Alentejo”. Todo o conteúdo desta 2ª parte resultou da mobilização duma epistemologia interpretativa, para construir um texto analítico interpretativo emergente da triangulação das fontes e conceitos, para dar conta das diversas categorias emergentes dos discursos e dos sentidos vividos pelos entrevistados no âmbito dos projetos de qualidade e mudança na AT.

Nesta segunda parte, inicio com um capítulo sobre os “Configurações da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira na Região Alentejo” revelando, assim em primeiro lugar, as principais características dos principais projetos de qualidade na AT, enquadrando-as no movimento da qualidade na administração pública. Em seguida, apresento uma análise sobre os “Aspetos Sociais, Culturais e Simbólicos da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo”, centrando a minha atenção na descrição da organização e das formas de regulação local das práticas de qualidade vigentes nos casos analisados, discutindo os sentidos expressos, face às trajetórias e as densidades relacionais na organização e trabalho na AT. Após este apontamento, inicio um aprofundamento da análise da lógica da ação das dinâmicas organizacionais dos processos de qualidade na AT no Alentejo, ou seja, apresento um ensaio sobre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas “bem-sucedidas” dos projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da qualidade, focando a minha atenção na abordagem das situações mais relevantes e captadas no *corpus* das entrevista

dos atores das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre. É neste ponto que procuro esclarecer a especificidade dos sentidos e dos valores que povoam as similaridades e heterogeneidades do contexto da ação dos técnicos tributários, designadamente no “Caso Particular do Projeto GPS”.

Por último, nas **considerações finais**, descrevo os principais resultados da investigação, focando, em primeiro lugar, um conjunto de dilemas e desafios que subjazem na matriz simbólico-valorativa das práticas da qualidade na AT do Alentejo. Em concreto, apresento uma reflexão sobre as lógicas diversificadas dos sentidos e valores das práticas de qualidade e o seu entrelaçamento com as trajetórias profissionais, as negociações, as expectativas de vida organizacional na AT. Neste último ponto, procuro demonstrar, ainda que sumariamente, que o movimento da qualidade na AT não tem apenas aspetos positivos, mas comporta igualmente desafios e controvérsias que torna os técnicos tributários prisioneiros das contingências organizacionais, do controlo social e da dinâmica do próprio quadro de ação da AT.

Segue-se ainda uma descrição das estratégias engendradas pelos técnicos tributários para a melhoria das suas trajetórias profissionais e de ação organizacional no seu quotidiano de trabalho nas direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre. Por último, com um olhar crítico-plural, analiso e comento as implicações dos resultados do estudo nos modos de ser e de agir dos técnicos tributários e ou nas suas trajetórias biográficas singulares e coletivas, apresentando ainda uma reflexão final sobre a ideia do técnico tributário como ator e construtor de regras na organização do trabalho no contexto dos desígnios de modernização administrativa e gestão pública da qualidade na AT do Alentejo, clarificando deste modo, dentro dos limites do possível, a objetividade da ação organizada na AT e os sentidos e valores da praxis social da gestão da qualidade na AT.

1ª Parte
Horizontes da Arquitetura
Teórico-Metodológica

1ª Parte - Horizontes da Arquitetura Teórico-Methodológica

1. Desafios e Dilemas Organizacionais e a Administração Pública e Tributária

1.1. Controvérsias e Mudanças na Administração Pública

Apresenta-se neste ponto uma breve reflexão sobre os desafios e dilemas da administração pública (AP), a nova gestão pública e as ideologias da mudança, assim como algumas notas sobre a sociologia tributária e fiscal para contextualizar e compreender a ação da AT.

1.1.1. Revisita à racionalidade burocrática e a administração pública

A administração pública portuguesa que conhecemos hoje é herdeira das mutações ocorridas no século XX no âmbito da organização do Estado e que permitiu a génese do designado Estado Social que avocou para si as responsabilidades de intervenção na sociedade, transformando-se em prestador e garantidor dos direitos económicos, sociais e culturais. À semelhança do que ocorreu na Europa Ocidental, a AP em Portugal desenvolveu uma ampliação das suas tarefas e atribuições, e consequentemente modificou a sua relação com os cidadãos. O dever do Estado de respeitar os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos transformou-se numa obrigação positiva de acautelar o bem-estar social e económico, passando a ser conhecido como Estado de Providência. Com o Estado Social em Portugal, as obrigações assumidas perante o cidadão passaram a ter um carácter constitucional, tornando assim perceptível a importância dessa absorção de incumbências. Contudo, a amplitude e a diversidade das novas áreas de atuação do Estado acabaram por promover o crescimento da máquina administrativa (Gonçalves, 2013).

Tratando a administração tributária portuguesa (AT) duma organização da administração pública (AP), importa clarificar alguns aspetos relacionados com as organizações formais e a racionalidade burocrático-administrativa.

Diferentes autores assinalam que as organizações da administração pública possuem uma natureza burocrática (Weber, 1971; Crozier, 1964; Blau & Scott, 1979; Etzioni, 1974, 1980; Mayntz, 1990; Gonçalves, 2013). De recordar que Weber (1971) foi o primeiro autor que se debruçou sobre a questão da burocracia nas organizações. O modelo burocrático de Weber, amplamente descrito desde a 1ª guerra mundial, é entendido como uma parte importante da consolidação da modernidade e a aceitação da mudança para um pensamento racionalista específico, controlando sentimentos com ações instintivas ou tradicionais, e evoluindo para um controlo ideal e ordenado através duma estratégia e forma administrativa, dita mais perfeita, ou seja, pela via da burocracia-racionalista-legítima.

Na perspetiva de Weber (1971), a burocracia é “a maneira mais eficiente de organização administrativa, porque os especialistas com grande experiência estão melhor qualificados para tomar decisões tecnicamente corretas, e porque uma atuação disciplinada, governada por regras abstratas e coordenada pela hierarquia de autoridade, promove uma busca racional e consistente de objetivos organizacionais” (cf. Blau & Scott, 1979, p. 47). As organizações burocráticas representam um modo ideal, na medida em que exibem a combinação de características que maximizam a tomada racional de decisões e uma eficiência na administração. Por outras palavras, para Weber (1971), o aparelho burocrático surge, assim, como um tipo-ideal organizacional onde se otimizam as ações humanas, dentro duma precisão, ausência de ambiguidade, redução do erro e dos custos de pessoal e materiais. Subjaz nas teses weberianas, a ideia de que, para se atingir esta otimização da eficiência e eficácia dos serviços a burocracia, deverá reorganizar e adaptar uma hierarquia formal de postos e de funções, a aplicação de regras no respeito pelo que está estabelecido, a promoção por mérito ou antiguidade, o controlo estrito da informação, e sobretudo

reconhecer que uma organização é sobretudo um sistema racional, governado por regras muito formalizadas e inflexíveis.

Face ao exposto, existe na organização burocrática um certo padrão de formalização e normalização institucionalizado de autoridade, marcada fortemente por formas de poder, estruturas racional-legal, fundada na divisão do trabalho, legitimado pela aceitação das próprias normas. Na racionalidade burocrática, tal como assinalou Etzioni (1974, 1980), a seleção de pessoal é cuidadosamente preparada, dando preferência aos indivíduos com habilitações formais, tendo esta seleção por objetivo assegurar a homogeneidade no processo de produção das organizações. Tal formalidade das relações é realizada através de um ideal de impessoalidade, conduzindo a relações baseadas nos cargos. O interesse pessoal, a afetividade e os sentimentos são excluídos do campo das relações formais. Parafraseando Crozier (1964), a propósito do fenómeno burocrático, a importância da autoridade hierárquica e das normas impessoais servem para preservar as características estruturais burocráticas, razão pela qual se torna necessária a coordenação da divisão interna do trabalho e a interdependência de tarefas. Ou seja, as regras e a hierarquia, enquanto instrumentos centrais de gestão e de controlo, são apresentados como imprescindíveis e insubstituíveis para os fins da mesma, gerando assim uma certa utopia no mundo da atual organização do trabalho. Admite-se assim que “a formalização dos procedimentos é necessária à estrutura oficial do sistema já que a organização formal permite definir como informal e ilegítima toda a ação que nela não encontra forma ou orientação” (Domingues, 2000, p.1)⁹.

Sintetizam-se assim, para Weber (1971), que a burocracia constitui um modo particular de desenvolvimento da forma moderna de organização, caracterizada pelo seguinte: “a) as tarefas da organização são distribuídas entre as várias posições como deveres oficiais; b) as posições ou postos são organizados dentro de uma estrutura de autoridade hierárquica; c) um sistema de regras e regulamentos, formalmente estabelecido, governa as

⁹ http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dd05857e55_1.PDF

ações e decisões oficiais; d) espera-se que os chefes assumam uma orientação impessoal com os clientes e outros chefes; e) o emprego na organização constitui uma carreira para os chefes.” (Weber, 1971, p. 329-336).

Enquanto Weber (1971) atribuía à forma burocrática da organização um grau máximo de adequação, enfatizando a rapidez, precisão, fidelidade das normas e eficácia da ação administrativa, outros autores, pelo contrário, criticaram a sua forma rígida e ineficiente. Como sugeriu Merton, a burocracia comporta um conjunto de disfunções na medida que tal modelo organizacional promove a alienação, a impessoalidade e um clima de desmotivação e desinteresse dos indivíduos pelo trabalho (cf. Etzioni, 1974, 1980). Por outro lado, segundo Friedberg (1995), a teoria clássica weberiana mais não defende se não um postulado do tipo “*homo economicus*”, com o qual ela dispunha de uma teoria das motivações que tornava os comportamentos humanos previsíveis, e que supunha que cada agente era a cada instante racional, ou seja, respondia de maneira estereotipada às mudanças das condições físicas do seu meio ambiente, procurando a maximização dos seus ganhos. Argumenta ainda Domingues (2000) que “a organização burocrática não consegue eliminar toda a incerteza da conduta humana, porque não consegue prevenir todas as incertezas organizacionais e ambientais que marcam o contexto da atividade das pessoas e estas seguem diferentes orientações normativas e não são capazes da linearidade e congruência comportamental” (2000, p. 1).

De acordo com estas críticas, as deficiências de organização burocrática não são uma espécie de degeneração evitável. As vantagens e as deficiências da organização burocrática são como os dois lados da mesma moeda, ou seja, provem ambas dos mesmos princípios estruturais (Mayntz, 1990).

No que concerne à abordagem sociológica da administração pública, tal como nota Mayntz (1990), a organização burocrática mostra-se claramente como um dos seus elementos centrais, ou seja, a sujeição de toda a atividade administrativa do setor público a regras ou programas explicitamente formulados. Esta é uma condição essencial para que a administração pública funcione. Acresce-se ainda que a vinculação às regras pressupõe também à

norma, própria do Estado de Direito, para que haja uma igualdade de tratamento de todos os cidadãos. Assim sendo, o pessoal administrativo deve decidir de acordo com regras fixas, cujo desempenho é constantemente medido pelos critérios de fidelidade à norma. Por outras palavras, a sujeição às regras e orientação às mesmas afetam não só a ação administrativa dirigida ao exterior, mas também as regras de procedimento interno. Tais procedimentos constituem meios impessoais de direção das hierarquias sobre os funcionários públicos subordinados, na medida em que facilitam a prestação de contas aos órgãos de controlo.

Para Mayntz (1990), a combinação da sujeição desmedida às normas com a dependência hierárquica e com as competências estritamente estabelecidas é responsável pela insuficiente capacidade de adaptação e de inovação da administração pública. Acrescenta ainda o autor que a rigidez da organização burocrática afeta principalmente as suas características estruturais e modos de procedimento, e não tanto as suas tarefas ou objetivos. A mudança de objetivos não é um processo autónomo nas organizações administrativas do setor público, visto que as suas tarefas são atribuídas pelas instâncias políticas.

Vários problemas disfuncionais decorrentes da organização burocrática da administração pública têm vindo a ser assinalados como graves, especialmente do ponto de vista do desempenho. Para Mayntz (1990), enquanto que a crítica à organização administrativa burocrática se vinha centrando especialmente na sua rigidez e, secundariamente, em algumas deficiências qualitativas do desempenho, o essencial da crítica em questão mantém-se ao nível da acusação central sobre a escassa eficiência das organizações da administração pública.

Face ao exposto, existe um conjunto de fatores que favorecem os princípios estruturais burocráticos e a ineficiência da AP. No caso concreto da AP portuguesa, Mozzicafreddo (2001) assinala que algumas falhas da burocracia têm a ver com a sua insuficiência do modelo burocrático “relativamente à forma organizativa da administração pública e sem deixar de considerar as

justificadas críticas ao modelo e ao funcionamento da burocracia, afigura-se necessário assinalar que, pelo menos no caso português, uma das razões da sua limitada responsabilidade pública e de algumas das limitações em matéria de eficácia e de eficiência assentam precisamente numa insuficiente burocracia. O modelo burocrático da organização, no sentido que os clássicos da teoria da organização o postularam - Weber, Farol, Taylor e mesmo mais recentemente, Mintzberg e Friedberg - sublinham justamente que, para limitar as disfuncionalidades de uma administração menos profissional e arbitrária, a administração deve reger-se pela especialização funcional e qualificação dos serviços, posições hierárquicas com competências decisórias e fiscalizadoras formalmente atribuídas, sistemas de regras e procedimentos de implantação da lei e da imparcialidade dos atos e decisões administrativas. Ora, considerando que uma das razões das disfuncionalidades evidenciadas resulta da não observância do chamado modelo burocrático de organização” (Mozzicafreddo, 2001: 14).

Em síntese, a falta de eficiência no desempenho das unidades da AP na prestação de serviços está intimamente relacionada com as crescentes dificuldades de financiamento dos orçamentos públicos, a natureza do desempenho dos funcionários públicos, a especialização, qualificação e os custos dos serviços e os critérios essencialmente políticos dos objetivos organizacionais.

É pela constatação destas situações que têm vindo a ser propostas novas orientações de gestão na AP para melhorar as condições para uma atuação eficiente da Administração. Contudo, tal como argumenta Gonçalves (2013), as organizações da AP são por essência objetivadas para o serviço e interesse público, pelo que subsistem muitas dúvidas sobre a possibilidade das mesmas poderem ser geridas como se fossem empresas privadas para ganhos de eficiência. Para o autor, a AP representa um instrumento político para a realização das próprias funções do Estado e a para a satisfação das necessidades do cidadão. Neste sentido, um administrador público é subordinado e dependente do poder político, sendo um gestor empresarial

autónomo e independente. Por outro lado, argumenta ainda o autor que a AP portuguesa, como a conhecemos hoje, constitui um megassistema; pode afirmar-se que as direções-gerais foram 'institucionalizadas'. Elas são um subconjunto da grande 'instituição' que é o Sistema Administrativo Português. Acrescenta ainda Gonçalves (2013) e outros autores que a AP possui as características weberianas de um sistema de tipo legislativo-burocrático, pelo que o princípio da legalidade domina a organização legislativa democrática, a qual assenta na lei segundo princípios de hierarquia, e rege a conduta do administrador. Tal como nota Gonçalves (2013), é de relevar que a AP não é uma empresa, pois, esta, por definição, é um outro tipo de organização, e o gestor privado pode fazer tudo o que a lei não proíbe.

De salientar que a amplitude e a diversidade das áreas de atuação do Estado Social que marcam o perfil da administração pública, acabaram por promover o crescimento da sua máquina administrativa, tornando-se necessário recorrer a novos modelos de organização e de atuação mais flexível e dinâmica. A este modelo de Estado está associado o modelo de Administração Profissional, que se caracteriza pelo aumento da atividade da AP e pela profissionalização e o poder dos funcionários. Entretanto, esta etapa foi derrocada pelo alargamento da função e dos serviços prestados diretamente pelo Estado que modificou a relação entre os cidadãos e a Administração. A variedade e a importância das áreas em que o Estado era chamado a atuar determinou a criação de esquemas de parcerias entre a Administração e a sociedade civil (Gonçalves, 2013).

Segundo Araújo (2002) "falar de reforma administrativa em Portugal é falar, principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em abril de 1974. Até então, as iniciativas de reforma foram esporádicas, algumas sem consequências visíveis. É com o advento da democracia que surge um grande impulso reformador despoletado pelas necessidades de democratização do país, de desenvolvimento económico e das concomitantes reformas económicas e sociais. Contudo, a definição do modelo de Estado e de Administração Pública que se pretendia

para o país só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de oitenta”¹⁰

De acordo com Gonçalves (2013), nas últimas décadas, o Estado já não conseguia sozinho tornar exequível a sua atuação intervencionista, presenciando-se a ineficiência dos serviços prestados, as burocracias excessivas impostas sobre os programas sociais, frente aos procedimentos exigidos pela crescente complexidade da máquina administrativa, o aumento das despesas suportadas pelos cidadãos, a falta de imparcialidade do Estado, a crise fiscal provocada pela dificuldade cada vez maior de harmonizar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista, o envelhecimento da população, entre outras, situações que promoveram cada vez mais o incremento da insatisfação popular. Estas adversidades e o descontentamento geral do campo social colocou em crise o modelo *WelfareState*.

Na tentativa de resolver o problema e reencontrar a eficiência, eficácia e racionalização, implementa-se uma reforma do Estado, aplicando-se uma nova gestão pública. Ou seja, introduz-se na AP a influência das ideias neo-liberais e das teorias económicas, associadas a um contexto económico difícil, dando a origem a um novo modelo de Estado ao qual se associa uma AP orientada pela racionalidade gestionária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia. Tal mudança administrativa ficou conhecida como *New Public Management*. A Administração buscava então reformular modelos e processos desajustados, originando um quadro legal “inovador,” dotando os serviços de mecanismos próprios e seguindo modelos praticados pelo setor privado. A nova gestão pública procurou orientações nos mecanismos e ferramentas oriundas da gestão empresarial. Foram propostas várias alterações a serem realizadas na AP, entre elas, e de forma principal, as privatizações de atividades estatais de natureza económica (Gonçalves, 2013).

Surgiu assim um novo modelo de gestão, marcado pela forma organizativa do direito privado, juntamente com a atuação administrativa. Nasceu então o Estado Regulador, marcado pela onda de privatizações e liberalizações da

¹⁰ <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3274/1/W.P.%20JFAra%C3%BAjo.pdf>

economia, e pela diminuição da atuação do Estado na atividade económica. As empresas públicas remanescentes transformam-se em concorrentes das empresas privadas. Perante este quadro de concorrência instaurada entre as empresas públicas e a iniciativa privada tornou-se necessária uma separação clara entre as funções de propriedade do Estado e outras funções estatais que podiam e possam influenciar as condições das empresas de propriedade estatal, particularmente no que diz respeito à regulamentação do mercado (Gonçalves, 2013).

Nessa perspetiva, seguindo ainda de perto Gonçalves (2013), é lançada para o espaço social a ideia otimista de que o setor empresarial público encontrou inspiração nos padrões seguidos pela iniciativa privada, com vista a uma gestão eficiente e eficaz, surgindo a referência a um Estado “Colaborativo”, no qual a atuação da AP, considerando a sua atividade empresarial, sem perder de vista os serviços públicos, se faz valer de uma concorrência regulatória suprimindo as falhas estruturais de mercado e coexistindo com a iniciativa privada, em prol do consumidor e da sociedade em geral.

É pela constatação destes dilemas e desafios da AP a nível da eficiência do serviço público e da gestão pública que importa refletir um pouco mais e contextualizar melhor, em seguida, as novas tendências de reforma e gestão pública da AP.

1.1.2. Reinvenção da administração pública: nova gestão pública e as ideologias da mudança

A procura de uma AP com uma gestão mais eficiente e eficaz, com vantagens para os cidadãos e para as empresas, reduzir os custos de contexto, oferecer um novo modelo de distribuição de serviços públicos, qualificando o atendimento aos cidadãos e às empresas e melhorando o acesso por parte destes a esses serviços, foram argumentos que levaram Barzeley e Armajani, (1992) a questionar “o rumo que a Administração Pública estava a seguir, argumentando que ela foi construída com base em princípios errados,

necessitando de ser reinventada, sendo que se mostra necessário dar origem a um conjunto de mudanças que promovam alterações na estrutura e no funcionamento da Administração Pública” (cf. Araújo, 2007, p. 2).

A dificuldade em lidar com os problemas emergentes levou à procura de novas formas de governação e foram várias as estratégias adotadas para mudar a ação da Administração Pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, e outras técnicas de gestão, inclusive práticas de gestão ditas do setor privado como forma responder às necessidades de uma sociedade dinâmica, em constante mudança e às exigências dos agentes económicos (Araújo, 2007; Bezes *et al.*, 2012; Gonçalves, 2013). De notar que Rocha (2001) argumenta que “os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos anos estando geralmente associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura refletir as preferências e os valores que este procura promover” (Araújo, 2007, p.1). Acresce-se que “os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas (...) mudanças no funcionamento interno das organizações públicas (...) introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos” (Araújo, 2002, p. 60).

Ainda que o objetivo das organizações da AP não seja o lucro, é indispensável que a sua gestão seja assente em critérios de eficiência, eficácia, economia e qualidade, numa perspetiva integrada das questões da governação e da gestão, como forma de promover a capacidade do setor público para a mudança, mas sem esquecer os valores centrais do público e do serviço público. Justifica-se esta orientação porque uma coisa é preparar a AP para poder adotar conceitos, quadros, instrumentos, autonomia de gestão, e responsabilização pela gestão como meios exemplificativos de como se pode, com o mínimo de custo, gerar o máximo de proveito; outra coisa é pensar que a AP, em termos globais e gerais, constituída por estruturas ou instituições são suscetíveis de fruírem de liberdade de gestão, de modo idêntico às

empresas, organizações ou instituições privadas. É preciso ter em atenção que as instituições ou organismos que constituem a AP, não sendo de cariz idêntico às que integram a realidade empresarial, uma vez que as primeiras centram a sua atividade na produção de bens ou serviços que afetam o quotidiano dos indivíduos e têm como objetivo prestar serviços à sociedade, podem ser consideradas como sistemas dinâmicos, extremamente complexos, interdependentes e inter-relacionados, envolvendo informações e fluxos, pessoas e tecnologias. Perante estas questões, permanecem dúvidas se face à sua missão, a AP pode ou deve ser gerível como são as empresas privadas (Araújo, 2002, 2007; Gonçalves, 2013).

Colocando-se numa perspetiva jurídica, Pitschas (2007) sublinha a necessidade da atuação da gestão da AP subordinada à lei, argumentando que o controlo do sistema é assegurado através da sua ligação à lei, de acordo com o bem público e comum. A gestão administrativa da “gestão pública” significa neste sentido, uma gestão para o bem público e comum. O autor chama atenção às noções de “serviço público” e de “interesse público”: “devem consagrar-se os principais esforços ao desenvolvimento de um ‘serviço público’ que tenha como principal interesse a criação e salvaguarda de uma democracia social, com o seu interesse público, num Estado de direito” (Pitschas, 2007 cf. Gonçalves, 2013, p. 16).

De notar que a atividade do Estado ganha novos contornos, modificando-se o seu papel e a forma de desempenhar as suas missões na sociedade, e de acordo com a opinião de diversos autores existem diferentes conceções sobre o que é serviço público e interesse público (Gonçalves, 2013). Para Silvestre (2010 cf. Gonçalves, 2013), o setor público deve possibilitar o acesso dos bens e serviços aos indivíduos que deles necessitem, e que de outro modo não teriam essa possibilidade. A escolha da forma de exploração centra-se no conhecimento do que representa o interesse público. Só através da decisão política é que isso será realizado. Assim a dimensão política através das ordens emanadas dos eleitos, condiciona o tipo de serviços que devem ser prestados pela AP.

Segundo, Rodrigues e Correia (2001 cf. Gonçalves, 2013) a análise das características do serviço público reenvia para três elementos essenciais: o fim que visa prosseguir (dimensão política), as regras que regulam a prossecução da finalidade (dimensão jurídica) e a entidade social que suporta as regras institucionais para desenvolver a atividade (dimensão institucional). Quanto ao interesse público, aclaram que a “prossecução deste não é um conceito absoluto, nem pode ser definido de forma rígida e, por isso mesmo, se trata de uma noção que tende a ser explicada à luz do entendimento que se faz, em cada contexto, da relação entre o Estado-Administração e a sociedade. Deste modo, aquilo que ontem foi considerado conforme ao interesse público, pode hoje ser-lhe contrário (...) a Administração Pública atua a coberto de um poder representativo, podendo ser expressa de duas formas diferentes, no modo de conceber a relação Estado/Sociedade: a) Por um lado pode conceber-se como interesse público algo que é diferente da soma dos interesses privados e cuja determinação, em alguns casos, é da própria responsabilidade da Administração; b) Por outro o interesse geral ou interesse coletivo, resulta da conjugação dos interesses privados, que por sua vez, dá lugar a uma relação de cooperação entre o Estado e a sociedade podendo conduzir, no limite ao interesse público (Rodrigues e Correia, 2001 cf. Gonçalves, 2013, p. 17).

Nesta perspetiva, contrapõe-se um processo de definição de um interesse público que pode conduzir a uma definição diferente da que resultaria da mera consideração de interesses privados, definição essa que poderia ser imposta pela própria AP (ou, em rigor, pelos órgãos de soberania competentes em cada momento, incluindo os tribunais) e um processo de definição de um interesse geral ou coletivo que resultaria da conjugação de interesses individuais (Gonçalves, 2013).

No que concerne à evolução dos processos de mudança na AP propriamente dita, Gonçalves (2013, p. 27) argumenta que se trata de um debate entre as visões sobre o *Old Public Administration* e o *New Public Management*, e a

consideração da existência de um *New Public Service* ou de uma *New Public Administration*.

Na perspetiva Gualmini (2007 cf. de Gonçalves (2013), o *New Public Management* assenta em três das vertentes de desenvolvimento: a) agencificação e redução de níveis hierárquicos, b) gestão de pessoal inspirada na das empresas privadas, c) mudança a nível administrativo (*managerial restyling*).

Tal como nota Gonçalves (2013), “as administrações públicas não deixam de ponderar a configuração dos vários sistemas políticos nacionais estruturados a partir do Século XIX com o alastramento do movimento das nacionalidades (e, quando bem sucedido, com a constituição dos respetivos Estados) e com a progressiva instituição das democracias parlamentares, e que os princípios da *Old Public Administration*, ou seja, o carácter apolítico do *Civil Service*, a existência de uma hierarquia e de regras, a valorização da permanência e da estabilidade, a instituição de um estatuto profissional assente no mérito, uma regulação interna caracterizada pela prestação de contas e pela igualdade (Peters, 1999), resultaram eles próprios de um esforço de modernização da Administração, inicialmente marcada pelas tendências anglosaxónicas e americanas, e sobretudo pela necessidade de superar a insuficiente qualificação dos funcionários e má organização dos serviços no Reino Unido (Cruz, 2002)” (Gonçalves, 2013, p. 28).

Tal como foi referido anteriormente, “as instituições burocráticas são criticadas por serem rígidas e incompetentes, ajustando-se mal às mudanças da economia e aos problemas da sociedade, por serem demasiado intervencionistas e poderosas, prejudicando a autonomia individual, e por terem perdido propósito nacional e direção central, em favor de grupos de interesse, especialmente económicos, em detrimento do interesse nacional e de grupos menos bem organizados. Ter-se-ão, assim, criado muitas organizações públicas à margem do Estado, cresceu a interpenetração de agências governamentais e interesses organizados e a atividade da administração tornou-se mais complexa e obscura” (Gonçalves, 2013, p. 28).

De notar que a necessidade de introdução de mudanças na AP decorreu igualmente pela “influência de fatores económicos e demográficos (sobretudo ligados ao envelhecimento da população e ao peso crescente dos direitos em formação no âmbito da segurança social), do populismo que critica a dimensão da administração e da menor governabilidade de economias e sociedades, com maior heterogeneidade política e social, bem como o aparecimento de questões difíceis de resolver através dos mecanismos tradicionais, seja a injeção de dinheiro, seja a negociação com grupos de interesse como forma de garantir estabilidade, uma vez que vão surgindo grupos menos estáveis e menos suscetíveis de integração (Peters, 2001)” (cf. Gonçalves, 2013, p. 29).

Em termos estritos, distinguem-se “quatro grandes modelos de administração pós-reforma, nomeadamente a administração orientada para o mercado (*Market Government*), a administração participativa (*Participative Government*), a administração flexível (*Flexible Government*), e a administração desregulada (*Deregulated Government*) modelos esses que diferirão quanto ao diagnóstico feito das principais disfunções do modelo tradicional de administração, e quanto à visão em termos de estrutura, gestão, formulação de políticas e definição de interesse público. O autor não afirma que conduzam a resultados superiores ao do modelo tradicional, embora este precise de ser reformulado (Peters, 2001)” (cf. Gonçalves, 2013, p. 29).

De acordo com Gonçalves (2013), escudando nas teses de Peters (2001) e Osborne e Gaebler (1992), “o modelo de administração orientada para o mercado parte da visão do burocrata que não pode ser individualmente motivado, do dirigente que procura aumentar o poder da organização para reforçar o seu poder pessoal e o rendimento, e da organização tão zelosa de impor políticas que acabam por ser aplicadas na sua própria interpretação independentemente das intenções do poder político, e contrapõe-lhe uma administração mais eficiente, que ultrapassa as falhas dos monopólios burocráticos, valoriza as competências gerais de gestão, ultrapassa a

estrutura formalizada e hierarquizada, utiliza técnicas de gestão empresarial, preconiza a separação entre produção e financiamento, a distinção entre centros de custos e a celebração dos denominados “contratos internos”, promove o *contracting - out*, também dito *markettesting*, e advoga o pagamento ao pessoal segundo a sua performance (Peters, 2001). Os mecanismos de mercado facilitam a orientação das organizações públicas, que devem competir entre si e as organizações privadas, podendo mesmo a sua atividade ser privatizada, como referem Osborne e Gaebler (1992) ao apresentarem numerosas experiências nos Estados Unidos, defendendo o *steering, notrowing*” (cf. Gonçalves, 2013, p. 30).

Quanto ao modelo dito da administração participativa, trata-se de uma “crítica da burocracia e da dimensão do Estado, mas que dá respostas diferentes, propõe o incremento da participação dos cidadãos na definição das políticas e da atuação das organizações públicas e a redução do peso das hierarquias. Portanto, *empowerment* dos funcionários e dos cidadãos, que não são vistos como meros consumidores. É a questão da *governance*, que para diversos autores constitui a preocupação comum das abordagens atuais das reformas administrativas, que se encontra colocada (Carvalho, 2007; Madureira, 2004). No plano político, a revalorização do papel das comunidades é apoiada tanto por movimentos de direita como de esquerda. No plano teórico os fundamentos podem invocar tanto a denominada escola da *New Public Administration*, como a defesa do *Total Quality Management* de raiz japonesa” (cf. Gonçalves, 2013, p. 30-31). Argumenta ainda o autor que insere-se neste modelo a tendência do uso das cartas de qualidade nos países do mundo ocidental, enfatizando que o movimento pela qualidade coloca maior ênfase na *performance* e na qualidade dos serviços do que na economia e a eficiência, procurando desta forma reabilitar a imagem dos serviços públicos e dos funcionários.

Na verdade, “outras críticas à administração orientada para o mercado enfatizam a necessidade de coordenação, contrariando a desagregação, a desregulação, e a *accountability* (Peters, 2001). Se bem que alguns autores,

designadamente os europeus, pareçam aceitar que o mundo anglo-saxónico está definitivamente ganho (ou, creem outros, perdido) para o *New Public Management*, autores como Pollitt e Bouckaert preferem falar de trajetórias de modernização e reforma, e admitem que para a Europa continental existam indícios da formação, em alternativa ao NPM, de um *New-Weberian State*. (Pollitt e Bouckaert, 2004)” (cf. Gonçalves, 2013, p. 33). Admite-se assim alguns autores como Dreschler, que a tais mudanças na AP não trazem nada de novo, e defende que a AP se mantém como “weberiana” com a nova roupagem do *New Public Management*, que mais não é senão uma criação anglo-americana, protagonizada pela pressão do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial e aproveitada por governos neo-liberais, quer como um fenómeno da moda, quer como um quadro ideológico, na medida em que, no essencial, uma administração participativa é mais virtual do que real, isto porque mantém-se subliminarmente na NPM da AP os valores do formalismo e os estilos de autoridade da “velha” burocracia weberiana (Gonçalves, 2013).

De acordo com Mozzicafreddo (2001), as propostas de modernização da administração pública na linha do NPM que têm vindo a lume, emergiram em contextos e condições específicas, alicerçadas em certas as tradições sociais e culturais e as oportunidades e os ritmos políticos. No caso português, o autor salienta ainda que “as iniciativas de reforma da administração pública desenvolvidas nos últimos anos não apresentam um padrão único dum modelo unívoco, mas sim medidas de reforma complementares dos diferentes modelos de modernização. Com efeito as iniciativas foram sendo desenvolvidas em termos mais pragmáticos do que programáticos. As circunstâncias políticas, o contexto social e cultural e a pluralidade dos poderes e grupos de influência em que a administração está envolvida não permitem a implementação de tipos-ideias isolados da realidade do meio envolvente (...) e acrescenta sem negligenciar o alcance de algumas orientações positivas da prática gestonária para o setor público, nomeadamente o aumento de flexibilidade organizativa, competitividade, racionalidade de gestão e adaptação às necessidades do meio ambiente,

exemplificadas em determinadas organizações empresariais, afigura-se importante, em termos de análise, não extrapolar formas de gestão empresariais, com uma lógica, racionalidade e âmbito diferente, para as formas de organização da administração pública. Nesta, o nível de constrangimentos valorativo-legalidade, democraticidade, funções sociais e normas integradoras que constituem o setor público administrativo estão inscritos na lógica da esfera pública de escolha coletiva” (Mozzicafreddo, 2001 cf. Gonçalves, 2013: 35). Ganha assim sentido, subscrever a tese de Mozzicafreddo (2001) de que o setor público deve centrar num modelo de exploração dos serviços da AP baseado naquilo que possa ser classificado como interesse público, pelo que não parece adequado importar quaisquer modelos de outra ordem que venham descaracterizar e transfigurar os valores e objetivos da administração pública, enquanto instrumento dum Estado resultante da escolha coletiva em prol duma democratização societal.

1.1.3. Lógicas do controlo tributário e fiscal

Após uma pequena viagem sobre a problemática da racionalidade burocrática e administração públicas e os seus dilemas no campo da NGP, importa lançar um olhar sobre a área da atuação tributária e fiscal do Estado, recorrendo por empréstimo as reflexões sociológicas de Leroy (2002).

Para Leroy (2002), a análise sociológica da tributação enquadra-se numa área designada de sociologia fiscal que tem por objetivo estudar a relação entre o imposto com o Estado e a sociedade. O imposto é usado como instrumento de políticas públicas por razões económicas, sociais e territoriais. Para o autor, as principais funções da política fiscal são muitas vezes diluídas, ofuscadas e fragmentadas, e quiçá, vergadas nos períodos eleitorais pelo peso e ação de certos grupos de pressão. Na verdade, para Leroy (2002), mais do que um questionamento das políticas fiscais da sociedade, falar do controlo tributário e fiscal trata-se de um olhar sociológico sobre os factos fiscais, considerando-os como factos sociais.

Segundo o autor, a abordagem sociológica do imposto surgiu depois da II Guerra Mundial, incidindo os autores, em particular os da corrente anglo-saxónica e francófona, na pesquisa sobre a aceitação social do imposto e sua relação com a legitimidade Estado e da ação pública, no estudo da reforma fiscal nos países do mundo ocidental, enquadrando esta dentro do paradigma de ação coletiva, na investigação sobre a evasão fiscal como uma categoria de desvio, e na análise da decisão do contribuinte através um modelo racionalidade limitada. Por conseguinte, para Leroy (2002), a sociologia fiscal não se trata de uma mera reflexão sobre a política do estado fiscal, antes porém, incide sobre objetos empíricos diversos, tais como os documentos oficiais da administração pública, analisando a problemática do controlo fiscal, com olhares plurais transversais ao campo jurídico, à ciência política e a organização do trabalho administrativo da política fiscal.

Argumenta Leroy (2002) que o direito tributário do Estado é um campo marcado por uma dialética do poder, onde se opõem as estratégias da administração pública e os diversos grupos da sociedade. Subjaz nessa dialética um quadro de equilíbrio social, marcada por um “balanço” entre os poderes da administração pública e a salvaguarda das garantias do contribuinte. Assim sendo, o movimento do controlo fiscal veicula num quadro legal e politicamente justificado de angariação de receitas, admitindo como princípio fundamental, a garantia dos direitos do contribuinte e do cidadão, e o contributo destes para a sustentação do funcionamento das atividades da esfera pública.

Decorrente dos seus estudos sobre alguns países, tais como a França, Rússia e Brasil, Leroy (2002) argumenta que existem várias representações sociais sobre o processo fiscal, sendo de salientar o seguinte:

- Os direitos e as garantias concedidos aos contribuintes podem incentivar os infratores, especialmente os ricos que podem pagar os serviços de advogados para “obstruir” a ação da administração na ação tributária.

- Nalguns países, as garantias do contribuinte podem não constituir uma prioridade. Admite-se, por exemplo, que o desenvolvimento dum código de fiscal numa lógica de economia de mercado deveria, em primeiro lugar, lidar prioritariamente com o problema da cobrança eficiente dos impostos, por ser este uma receita do erário público, em vez de se preocupar com os direitos do contribuinte.
- As obrigações declarativas fiscais assumem como uma necessidade para dar resposta às necessidades de fontes de informação de controlo pela administração pública, sendo rigorosamente sancionado, quem não o cumpre.
- Existem sempre formas para viciar os processos declarativos fiscais, cabendo à administração pública proceder, não só a auditoria dos processos tributários para o combate à fraude, mas também a inserção dum código penal para assegurar o equilíbrio formal entre as competências da administração na tributação e as garantias do contribuinte.

Na verdade, na aceção de Leroy (2002), a ideia de fraude é transversal em todos os países estudados, sendo ela um marcado desvio da legislação fiscal. Para o autor, quanto mais complexa for a legislação, mais oportunidades serão criadas para os contribuintes que agem como uns jogadores no jogo da fuga aos impostos. A evasão fiscal, rotulada como uma fraude pela administração, mais não é se não um jogo para os contribuintes infratores que procuram nas margens da lei, contornar os limites entre o legal e o ilegal. Admitir que é possível ocorrer uma evasão fiscal, significa sobretudo a presença dum erro no processo fiscal, e uma erosão para a legitimidade do imposto que pode ser defraudada.

Em termos estritos, o controlo fiscal é implementado através duma dada decisão administrativa e que Leroy (2002) refuta a sua aproximação a um modelo de burocracia fiscal. Justifica o autor, considerando que, embora a

administração pública possa ser marcada por uma certa impessoalidade das regras, centralização das decisões, isolamento de cada categoria hierárquica e pressão de grupo sobre o indivíduo, bem como pela presença dum ambiente favorável ao desenvolvimento de relações de poder paralelas, mas, na sua ótica, um auditor fiscal ou técnico tributário é especialista na matéria fiscal e atua dentro dum quadro normativo e constrói o seu julgamento, quer em função dos resultados quer da ação do processo tributário. Ou seja, para Leroy (2002), um auditor fiscal gere o controlo fiscal, cuja eficácia passa por evitar a multiplicação de conflitos entre os contribuintes e os poderes tributários da administração fiscal. A decisão no controlo fiscal depende mais das negociações e das relações entre o auditor fiscal e os contribuintes do que da hierarquia.

Em relação à organização de trabalho formal, o número de agentes tributários, a sua formação, os métodos de treino, recursos, programação, a carteira de serviços (distribuição de agentes e competência territorial e material), os métodos de intervenção (sozinho ou em grupo), o peso das correções, etc., são fatores estruturantes da administração fiscal. Estes elementos formais variam de um país para outro, mas dependem todos da capacidade de informatização (Leroy, 2002). Para o autor que seguimos, as tecnologias da informação permitem armazenar e processar muitos dados dos contribuintes que servem para selecionar o controlo a realizar. A eficiência da auditoria fiscal impulsiona o estabelecimento de conexões informáticas com o sistema bancário, os dados da segurança social, com o cartão de cidadão, passaporte, etc.

Acrescenta ainda Leroy (2002) que no mundo ocidental, sendo o tributo ou imposto-contribuição estimulado por razões de ordem moral e política, subjaz um certo consentimento político do próprio contribuinte que legitima a tributação para financiar instituições públicas e ou as políticas públicas, mesmo aqueles que os contribuintes não beneficiam pessoalmente. A relação entre os impostos e a despesa pública é mediada pela legitimidade política das imposições obrigatórias. Para Leroy (2002), um Estado legítimo é

decididamente intervencionista junto dos cidadãos, agindo sobre estes para financiar as intervenções, através da legitimação das quotizações fiscais em troca do poder de fazer escolhas e afirmar as políticas públicas. Neste sentido, a tributação e o controlo fiscal são moldadas por um quadro de funções sociológicas do imposto que não se radicam na mera função financeira tradicionalista de receita fiscal para financiar gastos, mas emerge igualmente com uma função de controlo económico (ação económica do imposto sobre setores prioritários da economia), uma função social (redistribuição de tributação progressiva para os mais desfavorecidos ou pobres), uma marcada função territorial (território de competência jurídica em direito fiscal, desigualdades fiscais em território nacional, tributação do desenvolvimento e planeamento do território a favor de áreas vulneráveis rural e urbano, para fortalecimento de zonas de competitividade), e possui sobretudo uma função política (imposto-obrigação da autoridade pública; imposto-contribuição do cidadão no financiamento das políticas públicas de interesse geral, legitimidade política, imposto democracia devido ao consentimento do imposto pelo cidadão).

Em suma, embora o controlo fiscal possa ser visto como uma necessidade e enquadrável como um interesse público e exercido através de serviços públicos em que o Estado detém competência para tal, não é menos verdade que o controlo fiscal pode ser instrumentalizado nas mãos do poder político, razão pela qual se deve refletir sobre a legitimidade do Estado na aplicação da política fiscal, no significado da inspeção tributária e da justiça do sistema fiscal, e sobretudo na qualidade do desempenho da organização da ação tributária e dos seus princípios operativos, e quiçá no sentido ético do controlo fiscal junto dos contribuintes, para melhor compreender eventuais desigualdades tributárias e privilégios fiscais entre grupos de cidadãos.

1.2. Qualidade e Ação Organizacional

A problemática da qualidade tem sido tradicionalmente tratada numa perspetiva técnica e quiçá gestionária. Salvo raras exceções, tal como pude constatar em estudo anterior (Plancha, 2011), a maioria dos autores coloca em ênfase a sua dimensão instrumental para a melhoria dos serviços e processos produtivos. Tal como foi referida no capítulo precedente, a evolução da AP trouxe várias mudanças e esforços por parte dos organismos públicos pelo que a sedimentação de novos horizontes e práticas de gestão envolvem sobretudo o seguinte: a) maior redução de custos do funcionamento dos serviços; b) introdução de uma nova tipologia de relações interorganizacionais através de contratualizações; c) separação de responsabilidades entre o promotor/financiador e o produtor de bens e serviços; d) introdução de mecanismos de mercado; e) descentralização da autoridade; f) introdução de medidas de desempenho; g) introdução de uma nova lógica na gestão dos recursos humanos, através da aplicação de técnicas do setor privado; h) maior ênfase na qualidade do serviço (Pollitt, 1996). O termo qualidade tornou-se cada vez mais frequente no vocabulário do quotidiano, por exemplo, a qualidade de um bem, a qualidade de um serviço, a qualidade de ensino ou a qualidade de vida, etc. Neste capítulo irei debruçar sobre o paradigma da qualidade na administração pública, resgatando algumas ideias das reflexões produzidas anteriormente (Plancha, 2011), tomando ainda por empréstimo a renovação do olhar através das lógicas da ação organizada (Friedberg, 1995).

1.2.1. Paradigma da qualidade no “mercado” organizacional dos serviços públicos

A qualidade, nos últimos anos, tornou-se um foco de atenção por parte de todos e exigida em tudo. A administração pública, em geral, e administração fiscal, em particular, não são exceções. Perante ela, os cidadãos assumem-se cada vez mais “rigorosos” e reivindicam mais e melhores serviços prestados (Plancha, 2011).

Em Portugal e um pouco por todo mundo ocidental, a questão da qualidade tem sido uma área de preocupação dos serviços públicos, em particular predomínio no domínio das organizações da saúde. Tal como nota Abrantes (2012), citando “Castel (2003), a qualidade tornou-se num conceito em voga, ou ainda como apontado por Setbon, “um novo paradigma da ação coletiva” (Setbon, 2000 cf. Castel, 2003) para os atores dos estabelecimentos hospitalares. Indo ao encontro desse novo paradigma, as políticas desenvolvidas pelas organizações visando a acreditação dos seus serviços, remetem para ações coletivas, através da ‘racionalização de comportamentos (padronização de práticas dos cuidadores, desenvolvimento de ações transversais, etc.), promovendo a participação de todos (desenvolvimento soluções coletivas para resolução das inconformidades detetadas na prática clínica diária)’ (Castel, 2003:156)” (cf. Abrantes, 2012, p.61).

Mas, de que falamos quando falamos de qualidade? Ao longo do tempo, em função dos vários domínios do saber, muitos teóricos deram o seu contributo para a melhoria do conceito da qualidade, destacando-se os oriundos do campo das ciências empresariais: Crosby (1979), Feigenbaum (1983), Deming (1986) e Juran (1990). Para estes autores, a ideia de qualidade assenta nos seguintes pressupostos de gestão: a) ir ao encontro de tudo o que o cliente pede e espera -Satisfação do cliente; b) a Qualidade é multidimensional; c) filosofia de gestão e um compromisso na procura da excelência - *Total Quality Management* (TQM); d) qualidade como cultura e custo de qualidade; e) adaptação ao uso, conformidade com as especificações; f) ênfase à gestão de

topo e ao custo da não qualidade; g) zero defeitos e conformidade com os requisitos; h) gestão rigorosa.

A noção de qualidade evoluiu no sentido de abranger diferentes níveis, setores e dimensões da vida organizacional, da qualidade do produto estendeu-se à qualidade de vida de quem produz até chegar à Qualidade Total. A Qualidade tornou-se um fator significativo na competitividade das organizações quer a nível tecnológico quer a nível de expectativas e das necessidades dos clientes (Chiavenato, 2002). Segundo Rocha (2010), foram estes os impulsionadores do desenvolvimento deste conceito e da gestão da qualidade, o que permitiu que atualmente a qualidade seja vista como um conjunto de boas práticas produzidas a partir das teorias por si desenvolvidas. Embora cada um apresente várias perspetivas, são unânimes em considerar que a mesma se baseia numa filosofia de mudança que obriga à envolvência de toda a organização. Por outras palavras, as definições de qualidade convergem e não se dispersam, proporcionando uma visão global e de excelência, evidenciando a principal missão: a satisfação das necessidades dos clientes (Plancha, 2011).

Apesar de Deming, Feigenbaum, Juran e Crosby serem considerados os gurus da qualidade, há outros nomes a destacar na área, tais como Kaoru Ishikawa, Tom Peters e Waterman, Taguchi. De salientar que Ishikawa enfatizou a importância do trabalho em grupo e das ferramentas que lhe estão associadas. Desenvolveu o conceito de “Círculos de Qualidade”, introduzidos por Feigenbaum, entendendo-os como pequenas equipas, que se reúnem periodicamente para investigar e resolver problemas de trabalho. Estes círculos caracterizam-se pelo voluntariado e pelo auto/interdesenvolvimento e participação, constituindo-se grupos que se autoinstruem nas matérias e cooperam uns com os outros, de acordo com área de especialização (Pires, 2007). O contributo de Tom Peters e Waterman é reconhecido pela introdução do conceito de “Excelência” nas organizações. Estes autores explicam, no livro intitulado “*In Search of Excellence*”, que uma organização excelente possui oito características essenciais, a saber: inclinação para a ação;

proximidade do cliente; autonomia individual; produtividade através das pessoas; criação de valores concretos; concentração no essencial; simplicidade formal; simultaneidade de rigidez e flexibilidade (Godinho & Neto, 2001). Segundo os mesmos autores, Taguchi, define qualidade em função dos custos gerados por produtos defeituosos para a sociedade. Acresce-se ainda que a qualidade, segundo Alves (2009), deve ser incorporada no produto desde o início. Quanto menor o desvio em relação às especificações pré-definidas, maior será o nível de qualidade obtido. Consequentemente, os custos da não qualidade devem ser medidos em função dos desvios encontrados no desempenho do produto.

Torna-se evidente a existência de uma multiplicidade de definições e contributos que promoveram o desenvolvimento do conceito de qualidade, porém esta mesma multiplicidade de definições não clarifica objetivamente o conceito quando estão em causa bens ou serviços. Rocha (2010) define qualidade como aquilo que o cliente quer, a um preço aceitável, conforme as especificações e as expectativas do cliente, ou seja, a qualidade ligada ao produto, está relacionada com as características do artigo e, consequentemente, com aquilo que satisfaça as necessidades do cliente. Tais referências em termos de qualidade são mais concretas quando se referem a produtos ou bens, mas no que toca aos serviços a realidade complica-se, em termos de objetividade (Plancha, 2011).

Segundo Alves (2009), os serviços possuem características particulares, não são uma “coisa” concreta, mas uma atividade cuja qualidade se reflete numa prestação de serviços, que pode ser divergente porque nem todos os clientes têm as mesmas prioridades nem necessidades ou expectativas. Albrecht e Zemke (2002) referem que proporcionar qualidade em serviços envolve os clientes, proprietários e funcionários, ou seja, engloba, além dos clientes externos, todos os que com ela interagem. Porque a qualidade em serviços não se reflete de igual modo que a qualidade em produtos ou bens, é pertinente reconhecer as características inerentes a cada tipo (Plancha, 2011).

A intangibilidade de um serviço traduz-se na impossibilidade do cliente experimentar ou apreciar um serviço antes de o adquirir, originando momentos de certa insegurança e incerteza na sua aquisição. Tal como refere Lopes (2006), para prevenir estes níveis de indecisão, as organizações devem conceber uma perceção de segurança e qualidade acerca do serviço. Tomando por referência Mendonça (2006), a inseparabilidade consiste no facto do serviço não poder ser separado da pessoa que o está a consumir, nem da pessoa que o está a prestar. Esta característica implica que as organizações tenham presente que os colaboradores que prestam serviço são parte integrante desse mesmo serviço. Neste sentido, devem-se formar pessoas competentes, não descorando a aparência do ambiente físico, que é um dos aspetos que determina a qualidade desse serviço. Segundo Chiavenato (2002), a aplicação do ciclo de melhoria contínua no trabalho diário, corresponde a uma cultura onde todos se empenham ao máximo para obter excelência no trabalho, e pressupõe um compromisso individual com vista à produção de resultados com qualidade elevada, independentemente do tipo de produto ou serviço. A heterogeneidade, na opinião de Lopes (2006), define-se pela variabilidade dos serviços, podendo ser diferentes, cada vez que sejam prestados. O nível de qualidade de uma prestação de serviço é altamente influenciado por quem, quando, onde e como é proporcionado, ou seja, depende de muitos fatores situacionais. Por sua vez, a perecibilidade “traduz o facto dos serviços, pelas suas características, não poderem ser armazenados em stock, extinguindo-se no momento da sua realização” (Mendonça, 2006, p.17). Por fim, a ausência de propriedade, segundo Lopes (2006), considera-se não existir um sentido de posse, visto que o cliente apenas tem acesso ou usufrui do serviço, não possuindo a propriedade da instalação ou da atividade. Face ao exposto, concluo que os efeitos do serviço prestado dependerão da forma e da intensidade, com que as expectativas criadas pelo cliente e as promessas feitas pela organização se conciliam. Apesar de “produto” ou “serviço” refletirem realidades diferentes, o conceito de qualidade aplica-se em ambas as realidades (Plancha, 2011).

Falar de Qualidade no campo da gestão, significa sobretudo admitir o enfoque das práticas de gestão nas necessidades e desejos do cliente para superar as suas expectativas, sendo para tal necessário que os objetivos a atingir e as expectativas dos clientes estejam o mais alinhados possível, de modo a que se consiga produzir, tendo em conta as especificidades, quer dos serviços quer dos produtos de qualidade (Boussard, 1998).

Na perspetiva de Domingues (2003) e Boussard (1998), os sistemas da qualidade baseadas em normas e referenciais de procedimentos são formalmente estruturados, nos mesmos alicerces que suportam os princípios da burocracia. Isto porque, segundo os autores, se atendermos à lógica weberiana racional-legal, os sistemas organizacionais da qualidade, à semelhança duma organização burocrática recorre a regras escritas, de conhecimento obrigatório e universal, que isola e articula as diferentes áreas funcionais, ao mesmo tempo que separa a função da pessoa que a exerce, pois a distribuição de tarefas é feita de acordo com os cargos e as funções e não com o perfil das pessoas. Acrescenta ainda Domingues (2003) que, ao fazê-lo, protege os processos organizacionais da incerteza dos seres humanos e propõe que as relações estabelecidas entre os participantes sejam essencialmente reguladas por procedimentos administrativos e não pessoais. Assim sendo, os registos escritos dum sistema de qualidade são a única forma da garantia do regular funcionamento da organização, remetendo esta a uma natureza burocrática que assenta nos princípios da especialização, traduzida na distribuição das funções de gestão da qualidade, da hierarquia e na impessoalidade, convertida em regras e princípios capazes de garantirem conformidade e regularidade no funcionamento do sistema. Todavia, para o autor, se uma organização burocrática não consegue eliminar toda a incerteza da conduta humana, então também num ambiente dum sistema de qualidade não consegue prevenir todas as incertezas organizacionais que marcam o contexto da atividade das pessoas. Por isso, todos sistemas de qualidade, à semelhança das organizações burocráticas têm, em maior ou menor grau, certas propriedades das anarquias organizadas a ambiguidade e inconsistência que marcam o seu quotidiano e as suas práticas da qualidade. De relevar aqui

que as organizações anárquicas organizadas caracterizam-se por objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, tecnologias incertas, desconexões organizacionais e participação fluida e errática (Domingues, 2000, 2003).

Ora, descrevendo o autor as organizações como uma “confusão ordenada”, é de interrogar como é que os decisores dinamizam a gestão e planeiam a sua atividade? A explicação dada por Domingues (2003) está na própria natureza das organizações e da atividade prática dos seus membros. De forma geral, e de acordo com o autor que seguimos, as organizações podem ser vistas como plurais, solidárias, ambíguas, incertas, competitivas e selvagens. Neste sentido, definindo-as como plurais, apercebemos que elas integram diferentes grupos de profissionais, cujas racionalidades diversas nem sempre coincidem e talvez não possam coincidir; serão solidárias, porque as suas diferentes partes cumprem funções convergentes ou complementares ao longo de processos materializados em fluxogramas e manuais de procedimentos; podem ser ambíguas, porque as intenções das pessoas e as preferências da organização nem sempre são claras; serão incertas, porque as suas regularidades operativas sofrem desvios e variações; serão competitivas, porque as pessoas e os grupos competem entre si pela criação de significados e partilha de recursos; e podem ter características selvagens, porque todos os dias lutam pela sua sobrevivência no seletivo mercado em que operam (Domingues, 2003).

Porém, esta ideia de integração plural das pessoas não é nem linear nem constante, na medida em que assenta em delicados equilíbrios definidos pelos participantes que se movem entre sentimentos de integração e rejeição, entre práticas convergentes e divergentes, orientando a sua participação por noções diversas, como justiça, legitimidade, eficácia e adequabilidade, ambigualmente negociadas (Domingues, 2003).

Face ao exposto, seguindo a linha de pensamento de Domingues (2003) e de Bousard (1998), uma organização enquanto modelo de garantia de qualidade atribui à Norma a obrigação da reorganização de processos e formas de participação segundo padrões considerados mais eficientes na regularização

das práticas. A ambiguidade de objetivos, a incerteza das tecnologias, a desconexão entre órgãos e pessoas não podem de todo ser evitadas e, quando dentro de limites razoáveis, não são necessariamente prejudiciais para a burocracia normativa. Por um lado, a anarquia organizada permite mais espaço para a afirmação da individualidade dos agentes e sua realização pessoal, podendo eles encontrar mais satisfação em práticas não sujeitas ao permanente constrangimento das regras formais. Por outro lado, a desconexão dota as organizações de capacidade de adaptação localizada que facilita a sobrevivência em ambientes instáveis e (March & Olsen, 1976; Weick, 1976 cf. Domingues, 2003). Em suma, parafraseando Domingues (2003), a maior extensão das margens de liberdade de que os participantes gozam para a tomada de decisões permite à organização ser mais sensível a alterações do ambiente interno e externo, reagir a estas com maior rapidez, através de ações espontâneas de indivíduos bem colocados, e lidar com constrangimentos pontuais para os quais não tem resposta prevista.

Como se sabe, a AP é o maior e mais diversificado prestador de serviços aos cidadãos e como tal visa proporcionar serviços públicos de excelente qualidade de modo a que os cidadãos sintam as suas necessidades colmatadas. Decorrente da ideologização da introdução da NGP na AP, a crescente expansão das atividades relacionadas com a *produção* de serviços, na Administração Pública, enquanto o maior e mais diversificado prestador de serviços ao cidadão, conduz como refere Carneiro (2008), à procura de soluções capazes de aumentar não só a eficiência e eficácia dos serviços oferecidos, mas também o respeito por outros valores em que se destacam o da legalidade e da legitimidade. Na verdade, a atual AP, confrontada com a constante evolução de novas realidades, composta por cidadãos multifacetados, cada vez mais informados e conscientes dos seus direitos e deveres, tem realizado sucessivos esforços no sentido da inovação e adaptação contínua da sua tradicional oferta, tornando-a mais adequada e expedita face às necessidades dos seus utentes (Carneiro, 2008). Neves (2002), defende que as estratégias de mudança se devem centrar em processos liderados com determinação e de forma incremental, só sendo

possível num ambiente organizacional de comprometimento e responsabilidade, onde a participação dos diferentes níveis de direção e dos colaboradores é determinante (Plancha, 2011).

Falar em Modernização Administrativa e Qualidade na Administração Pública não é tarefa difícil. Segundo Alves (2009), qualquer esforço de modernização organizacional passa por adaptar, de uma forma ou de outra, a gestão e funcionamento das organizações às alterações da conjuntura económica. No caso das administrações públicas um pouco por todo o mundo, ainda que não se tenha feito sentir a necessidade de mudanças pró-ativas em virtude de obedecerem às orientações que são emanadas do poder político, as exigências cada vez mais fortes dos cidadãos e agentes económicos que são os grandes clientes do Serviço Público, exigem que a Administração comece a agir utilizando, com as devidas adaptações nas linhas da NGP, as técnicas de gestão usadas no setor privado. Por exemplo, os cidadãos e empresas que financiam através dos impostos toda a atividade dos Órgãos de Soberania e da Administração Pública, exigem serviços de qualidade, querem ver o seu dinheiro bem utilizado e bem empregue no desenvolvimento do País e na sua qualidade de vida. Parafraseando o discurso otimista de Rocha (2010), há que gerir melhor, qualificar as pessoas, reduzir despesas inúteis, simplificar procedimentos, orientar a atividade dos serviços para as necessidades dos seus públicos e prestar contas com frequência daquilo que se está a fazer e quais os resultados para que se orçamentam os serviços. Assim, torna-se necessário criar uma Administração dos e para os Cidadãos e Empresas, que é na perspetiva da NGP como um ponto de honra da modernização administrativa e o objetivo supremo da Qualidade em Serviços Públicos.

Carapeto e Fonseca (2005) distinguem três fases na evolução do entendimento da Qualidade nos serviços públicos: a) Qualidade enquanto respeito a regras e procedimentos (correção formal, paralela à conformidade técnica na indústria); b) Qualidade como sinónimo de cumprimento de objetivos (na linha da conformidade ao uso - a partir dos anos 60); nesta fase, a preocupação centra-se no objetivo do serviço e na aptidão para ser utilizado; c) Qualidade

enquanto satisfação dos clientes (internos e externos) que emerge nos anos 80, na linha do *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP). Efetivamente, tal como referi anteriormente, o movimento do TQM é originário do setor privado e expandiu-se para a Administração Pública com o aparecimento da NGP. As iniciativas de modernização e os novos instrumentos de gestão anexos à NGP, como refere Rocha (2010), fizeram a gestão da qualidade ocupar um lugar de destaque, tornando menos acentuadas as divergências entre o privado e o público, mas não as eliminaram totalmente (Plancha, 2011).

Segundo Waryszak (2006), uma organização fundamentada pelos princípios da gestão da qualidade, deve estar direcionada para a produtividade, qualidade e competitividade de seus produtos e serviços, relacionando-os com a gestão de custos, riscos e recursos, incluindo a gestão de recursos humanos. Admite-se aqui que a qualidade precisa ser trabalhada, é necessário envolver cada pessoa que se encontra no processo e ser aplicada a toda a organização. Ainda segundo Waryszak (2006), a Qualidade é encarada como uma variável ligada à satisfação do cliente, as organizações passam a querer garantir que os produtos e serviços satisfaçam as expectativas dos clientes e utilizadores. Isso implica a adoção de uma atitude estratégica consequente das organizações, que procuram maximizar as condições para que o produto ou serviço oferecido aos utilizadores e clientes corresponda às expectativas destes (cf. Plancha, 2011).

Embora estas ideias sejam relevantes no plano empresarial, mas às Administrações Públicas reserva-se-lhe, desde logo, um grande problema que reside na identificação dos seus clientes, pois a noção de cliente do setor público não é igual à do setor privado, porque o primeiro para além de não ter opção de escolha quanto à “compra” do serviço prestado, tem direitos sobre o serviço público, que não tem sobre o serviço privado. Como nos explica Carapeto e Fonseca (2005, p. 46): “apesar de tanto na esfera pública como na privada a qualidade ser um instrumento para tratar as questões do desempenho da organização e da recetividade aos clientes e cidadãos, o facto

é que estas esferas servem objetivos e lógicas diferentes, as empresas procuram o lucro, a administração pública serve o cidadão” (cf. Plancha, 2011, p. 21).

Esta diferença de objetivos e lógica implica que os métodos usados no setor privado, decorrentes de determinado tipo de valores implícitos na forma de gestão, como sejam a concorrência e o consumo, imponha limites à aplicação direta da qualidade ao setor público, onde os valores dominantes são a equidade e a eficiência. Para além desta diferença de valores, a qualidade no setor público também não é apenas uma preocupação dos gestores, pois necessita de um maior envolvimento dos clientes, o que em linguagem de Gestão da Qualidade Total significa clientes internos e externos. Pelo que importa saber até que ponto todo este novo processo de gestão influencia a satisfação dos colaboradores (Carapeto & Fonseca, 2005 cf. Plancha, 2011, p. 22).

A Gestão da Qualidade visa principalmente melhorar a performance das organizações públicas, tornar as organizações mais responsáveis perante os cidadãos e aumentar a satisfação dos cidadãos com os serviços prestados. Segundo Hyde (2002), a GQT é entendida, por um lado, como indispensável aos processos de modernização das Administrações Públicas e, por outro, a generalidade das medidas de modernização administrativa está em consonância com alguns princípios da Qualidade Total, sobretudo ao nível da gestão de processos (Plancha, 2011).

Importa considerar ainda aqui que no que concerne à qualidade aplicada num sistema público, Coote (1993) argumenta que existem vários tipos de abordagens, entre as quais as seguintes: a) tradicional; b) científica; c) consumista. Para a autora, a abordagem tradicional é traduzida pela conceção que se faz normalmente de qualidade, considerando que ela representa *status*, elevados padrões de produção, produtos dispendiosos e de difícil acessibilidade monetária; ou seja, significa a perfeição, o luxo, o acesso a serviços cuja qualidade não é passível de ser usufruída por todos da mesma maneira. Quanto à abordagem científica do conceito de qualidade baseia-se

na medição e avaliação de características de produtos ou serviços necessários à satisfação de uma determinada necessidade. Este processo de análise e avaliação está assente em regras preestabelecidas e normalizadas. A ideia principal resume-se na perspectiva de que os produtos e os serviços que não preencham os requisitos predefinidos, considerados no modelo padrão, sejam rejeitados, sendo penalizados através de diversas formas legais, financeiras ou de quebra de contratos, os produtores ou fornecedores que os não cumpram. No que concerne à qualidade abordada através dos conceitos de gestão excelente recai sobre o fundamento de que é necessário satisfazer o cliente. A satisfação do cliente é a chave do sucesso. Isto obriga a um envolvimento de todos na conceção do produto ou serviço, dentro duma lógica da competitividade organizacional. A gestão como ciência aplicada à qualidade, é suposta ser autónoma e *a priori* apolítica, mas na realidade, pode tornar-se potencialmente política face às decisões que são operadas e legitimadas pelos decisores governamentais. Por fim, a abordagem do consumidor, contrariamente ao que é expresso pela anterior, manifesta o desejo dos consumidores de se sentirem satisfeitos; coloca-os a desempenhar um papel ativo e procura aumentar o seu poder de influência sobre atividade da organização. Perspetiva-se aqui a ideia da necessidade duma participação pública na tomada de decisões e o direito de acesso à informação de forma generalizado, não sendo apenas privilégio de alguns. Considera-se assim a AP como um sistema aberto, que produz tomadas de posição transparentes, aberto à informação do público e, sobretudo, suscetível a ideias de mudança decorrentes das propostas do cidadão.

Face ao exposto, o conjunto de especificidades e pressões de ordem económica, social, política e culturais, a que está sujeita a AP, apesar diferentes do setor privado, não impede que, à luz da NGP, se implemente uma remodelação na estrutura orgânica, associada à introdução de novos métodos de trabalho envolvendo todos os membros da organização na busca da qualidade, com vista à melhoria dos serviços prestados ao cidadão (Plancha, 2011). Contudo, justamente nota a própria AP portuguesa, através do seu Secretariado para a Modernização Administrativa (1992) que a

introdução nas organizações públicas dos princípios relativos à qualidade vigentes no setor produtivo privado carece de prudência e salvaguarda dos princípios do interesse e serviço público: “Há que ser prudente e não enveredar por soluções extremistas nem proceder à transferência cega desses princípios e métodos de gestão, nem acentuar demasiado a dicotomia público/privado, que é nefasta, quanto mais não seja porque acaba por proporcionar uma imagem demasiado negativa dos serviços públicos: nem estes, como frequentemente se diz, correspondem sempre a um inferno burocratizado, nem aqueles (as empresas) são um paraíso em que a desburocratização é completa. Se é verdade que há necessidade de adaptar a cultura administrativa a alguns princípios de filosofia da atividade privada, não é menos verdade que as duas realidades são diferentes. É por isso que, sem renegar os seus princípios e os seus valores tradicionais, a Administração deve aproximar o seu modelo de organização e os seus métodos de gestão do do setor privado, adotando uma nova postura de serviço público que lhe confira uma nova legitimidade administrativa. Esta nova postura assentará, assim, tanto como em novos conceitos importados da atividade privada, como também em valores tradicionais de serviço público, que há que reganhar e valorizar, como o gosto pelo trabalho bem feito, o orgulho de estar a prestar um bom trabalho à comunidade, a satisfação por pertencer a uma equipa de trabalho que não serve interesses particulares, a mística do serviço público e o respeito e a consideração social que o reconhecimento desses factos conferirão a cada um” (Secretariado para a Modernização Administrativa, 1992).

Assim sendo, nos serviços públicos, a pressão que na opinião de Alves (2009, pp. 21) as autoridades de tutela exercem sobre os seus gestores, pressiona-os a repensar a gestão da qualidade dos serviços tendo em conta o meio em que se inserem, evoluem e servem. A mudança de mentalidades justifica a referida pressão. Hoje todos somos consumidores de serviços públicos e, por isso, estamos cada vez mais atentos à qualidade desses serviços (Plancha, 2011; Domingues, 2001, 2003; Boussard, 1998).

Se é verdade que a qualidade constitui, segundo Pinto e Soares (2009), “o motor de sucesso de qualquer organização e o seu reconhecimento o fator de distinção e escolha do serviço. O desenvolvimento de uma cultura baseada em princípios de qualidade e seus consequentes valores, abre caminho à eficácia e melhoria contínua dos métodos e processos indispensáveis a fazer face aos desafios permanentes” (2009, pp. 15), tais desafios não se tornam fáceis de atingir numa AP porque a sociedade está em constante mudança, devido, principalmente, aos progressos tecnológicos e à existência de mais e maiores pressões por parte do cidadão sobre a natureza e o conteúdo funcional dos serviços públicos (Plancha, 2011; Domingues, 2001, 2003).

Face ao exposto, as estratégias para a construção de um sistema público responsável passam pelo envolvimento e desempenho eficiente da força de trabalho dos funcionários públicos. Aplicar hoje o conceito de qualidade a um serviço da administração pública é até comum, mas, no entanto, isso representa uma viragem acentuada na forma como é entendida a máquina administrativa, porque para “entender” a organização é necessário conhecer e compreender os seus objetivos e os seus fins, mas também “compreender” os fatores de natureza simbólica, relacionados com os valores culturais, os interesses e as estratégias dos seus membros. Assim sendo, “a introdução de políticas de qualidade numa organização representa uma mudança na própria organização porque reconfigura as relações indivíduo-organização. Efetivamente, como em todos os processos de mudança, é necessário promover a adesão dos atores. De acordo com o preconizado por Castel (2003), através de um discurso de gestão, de administração dita managerial, pode efetivamente ser encarado como um conjunto de argumentos para convencer os atores a envolverem-se nos processos de mudança. Este discurso é como que projetado para um público específico (atores, alvos), mostrando-lhes os benefícios da mudança em termos de ganhos de poder. Assim, através de discursos mais ou menos elaborados e normalizados num sistema de qualidade burocrática (Domingues, 2006) podemos transmitir aos atores, um conjunto de representações com o funcionamento ideal da organização. Contudo, a ideia de normatização das práticas de qualidade, contrapõe-se

com a perspectiva de que os “atores, ferramentas e representações encontram-se fundamentados numa variedade de práticas discursivas, o que pode apoiar a implementação de regras escritas” (Castel, 2003:158), que embora, revelem e reflitam claramente as representações e aspirações, por vezes emergem como focos de tensões e divergências entre os atores envolvidos. Contudo, a diversidade de situações com que as organizações encaram as políticas de qualidade, pode constituir-se como uma mais-valia na inovação destas mesmas políticas. Aliás, segundo Castel (2003), na verdade, esta diversidade reflete situações de experiência de trabalho e *know-how* profissional que podem ser mobilizados para melhorar as políticas de qualidade” (Abrantes, 2012, p. 61).

Em suma, o sucesso dos processos de qualidade da NGP parece depender do compromisso de todos (organizações, funcionários públicos e cidadãos), perspectiva que remete à consideração que subjaz no movimento da qualidade a possibilidade da génese duma dinâmica da ação organizada no seio da AP.

1.2.2. Olhares plurais sobre a organização?

O modelo clássico a organização burocrática, vista como um todo unificado e coerente, totalmente estruturado por fins pré-determinados e fixados a título definitivo, parece que não encontra ressonância no quadro das perspectivas da gestão da qualidade implícitas nas lógicas da NGP.

Quais as possibilidades de leitura nas organizações públicas? Convoco aqui a ideia de Morgan (1996) para sistematizar uma possível leitura do campo organizacional, admitindo que uma organização pode assumir uma variedade de perspectivas, já que “as organizações são muitas coisas ao mesmo tempo” (Morgan, 1996: 345). Segundo o autor, “o uso da metáfora serve para gerar uma imagem para estudar o objeto. Esta imagem pode fornecer a base para a pesquisa científica, firmar esforços para descobrir em que medida que as características da metáfora são encontradas no objeto de investigação” (Morgan, 1996: 611).

Na sua obra, “Imagens da Organização”, Morgan (1996) sugere que as organizações podem ser interpretadas de várias formas, desde a imagem duma máquina, como organismos vivos, cérebros, culturas, sistemas políticos, prisões psíquicas, fluxos e transformações, e por último como instrumentos de dominação.

Segundo Morgan (1996), a imagem das organizações como máquinas, está relacionada com a perspectiva da organização burocrática. Seguindo de perto a ideia weberiana, o autor considera que as formas burocráticas rotinizam os processos de administração, da mesma forma que a máquina rotiniza a produção. Por outras palavras, ao considerarmos a organização como um processo racional e técnico, a imagem mecanicista tende não só a subvalorizar os aspetos humanos da organização, como também enfatiza que as tarefas enfrentadas pelas organizações podem ser, mais complexas, imprevisíveis e difíceis do que aquelas que podem ser desempenhadas pela maioria das máquinas. Perspetiva-se que a organização mecanicista tende a limitar o desenvolvimento das capacidades humanas, moldando os seres humanos para servirem os requisitos da organização, no lugar de ativar os potenciais de cada trabalhador.

Para o autor, as organizações podem ser igualmente vistas como organismos, ou seja, são concebidas como sistemas vivos, estabelecendo um paralelismo biológico na ordem social. Para Morgan (1996), as organizações podem ser abordadas como “sistemas abertos” e compostas por subsistemas interrelacionados, considerando ainda que o processo de adaptação das organizações aos ambientes e os ciclos de vida organizacionais representam fatores que influenciam o desenvolvimento organizacional. Trata-se de uma perspectiva que contraria as teses da administração clássica que davam pouca atenção ao ambiente, onde a organização não era mais do que um sistema mecânico “fechado”.

Uma outra leitura de Morgan (1996), é a perspectiva das organizações como cérebros, ou seja, como sistemas de processamento de informações que refletem a racionalidade dos seus membros. Para o autor, as organizações

podem aprender e a auto-organizar-se como um cérebro em completo funcionamento. Admite-se um processo contínuo de troca de informação entre o sistema organizacional e o seu ambiente, situação que permite à organização monitorizar as mudanças e iniciar respostas apropriadas.

Uma outra possibilidade de leitura, é a adoção da imagem das organizações como culturas. Para Morgan (1996), ao compreendermos os fatores culturais que configuram os seus indivíduos e as suas organizações, permite-nos compreender as diferenças transnacionais no comportamento organizacional. Por outro lado, ao relevar a imagem da cultura, as organizações podem igualmente ser vistas como microcosmos sociais, com diferentes padrões de cultura e subcultura. Para Morgan (1996), o significado, a compreensão e os sentidos compartilhados constituem as diferentes formas de descrever a cultura. Em síntese, admitir que as organizações como culturas, significa sobretudo considerar que as realidades organizacionais são socialmente construídas e sustentadas por um conjunto de ideias, valores, normas, rituais e crença.

Morgan (1996) argumenta ainda que as organizações podem ser encaradas como sistemas políticos, na medida em que a política é um dos aspetos inevitáveis da vida organizacional. Ter em consideração que subjaz num modelo organizacional os interesses dos seus membros, a presença de conflito e jogos de poder, é para o autor um meio prático e sistemático para compreender a dimensão política da organização. Morgan (1996) reconhece que o ator organizacional é sobretudo um ator político, e conclui que as organizações, enquanto sistemas políticos, são sistemas de governo baseados em vários princípios políticos que legitimam diferentes tipos de regras, assim como os fatores específicos que delimitam a política da vida organizacional.

As organizações são vistas como prisões psíquicas, é uma outra proposta analítica de Morgan (1996). Para o autor, esta perspetiva apela à descoberta de processos inconscientes e dos respetivos modelos de controlo que aprisionam as pessoas em esquemas insatisfatórios de existência. Segundo Morgan (1996), a metáfora das prisões psíquicas chama a atenção específica

para as bases éticas da organização, ao reforçar a visão de que a organização é sobretudo de natureza humana no seu sentido mais completo, consciencializando-nos assim da importância do ser humano em quase todos os aspetos da vida organizacional.

Segundo Morgan (1996), as organizações podem ainda ser vistas como fluxo e transformação, no sentido em que tentam esquadrihar a natureza e a origem da mudança, para que se possa entender a sua lógica. Trata-se de uma metáfora que enfatiza a leitura dos diferentes aspetos dos fluxos que determinam a vida quotidiana, encorajando ao seu entendimento, quer como uma manifestação autopoietica das nossas próprias ações, quer como um processo dialético cuja contradição se revela, para poder compreender melhor os diferentes modos de administrar a mudança.

Por último, argumenta Morgan (1996) que as organizações podem ser vistas como instrumentos de dominação. Entende o autor que a dominação na organização pode ser entendida como uma consequência disfuncional, ou não pretendida, de um sistema de atividades. Esta metáfora reconhece que a dominação pode ser intrínseca à forma pela qual se organiza a vida organizacional, expondo o lado oculto da vida organizacional, em termos das desigualdades estruturais dos seus membros, ou melhor como certas pessoas impõem os seus desejos sobre as outras.

Tal como foi apresentado acima, existem várias perspetivas de análise organizacional. Do que ressalta da leitura plural, é que os mecanismos de coordenação e gestão numa organização nunca estão perfeitamente ajustados uns em relação aos outros e nem obedecem todos a uma racionalidade única. Contudo, existe uma certa inevitabilidade e necessidade da formalização dos procedimentos na AP, designadamente no campo da qualidade. “A organização formal concentra muita atenção nos documentos oficiais que constituem o sistema da qualidade. Aqueles corpos normativos constituem em si mesmo um subsistema que tem os seus próprios padrões de organização, integração e atualização. A atenção colocada naqueles meios pode às vezes fazer a qualidade parecer absurda, mas ninguém consegue adivinhar como

funcionariam os sistemas da qualidade certificados se não fossem rodeados de tantos cuidados” (Domingues, 2000, p.1). Por outras palavras, na linha do pensamento de Domingues (2000), a organização burocrática como a AP não consegue eliminar as incertezas dos comportamentos dos atores, nem “prevenir todas as incertezas organizacionais e ambientais que marcam o contexto da atividade das pessoas e estas seguem diferentes orientações normativas e não são capazes da linearidade e congruência comportamental. Por isso, todas as organizações burocráticas têm, em maior ou menor grau, propriedades das anarquias organizadas (...), pois também nelas a ambiguidade e inconsistência marcam o seu quotidiano e as suas práticas da qualidade. As organizações anárquicas organizadas caracterizam-se por objetivos ambíguos e insuficientemente partilhados, tecnologias incertas, desconexões organizacionais e participação fluida e errática” (2000, p. 1).

Assim, parafraseando Friedberg (1995) e Silva (2004a, 2004b), a noção de organização da AP deve, por isso, ser vista como um conjunto onde se opõe e confronta uma multiplicidade de racionalidades cuja convergência não tem nada de espontâneo, mas é o resultado da construção de uma ordem na ação e regulação social e organizada, em prol da qualidade do serviço público.

1.2.3. Revisita à ideia de ator e sistema

Olhar as organizações como um sistema não é novidade. Silverman (1971) foi um dos autores pioneiros na teorização sobre a ideia de ação nas organizações. A sua conceção da realidade social como socialmente construída, socialmente conservada e socialmente modificada leva-o a encarar, ao nível organizacional, os fins da organização, ao mesmo tempo que os enquadra na problemática da ação. Partindo do conceito de fins organizacionais, o autor questiona o facto dos membros de uma organização serem capazes de perceberem os fins dessa organização para poderem orientar as suas ações nesse mesmo sentido.

De relevar que Silverman (1971) não nega a existência da organização enquanto sistema, mas adianta que, se por um lado, se pode considerar o

comportamento dos atores enquanto reflexo da estrutura organizacional, por outro lado, essa organização pode ser vista como o resultado da interação de pessoas motivadas que procuram resolver os seus próprios problemas. Nesta perspectiva, o meio envolvente da organização poderá ser considerado como uma fonte de significado graças à qual os indivíduos definem as suas ações e dão um sentido às ações dos outros atores. O autor reconhece que o quadro de referência acionista pressupõe em si mesmo a existência de um sistema que é fruto da ação humana e é por ela condicionado. Contudo, acrescenta ainda o autor que este quadro de referência não explica de uma forma satisfatória a realidade do sistema que é a organização, ao mesmo tempo que o modelo sistémico não consegue, também ele, dar uma explicação satisfatória à ação.

Na perspectiva de Crozier e Friedberg (1977), o sistema organizacional não é algo dado *a priori*, mas sim um produto resultante da liberdade dos atores, ou seja, resulta de um constructo social. Subjaz nessa tese, a conceção racional da ação, através da qual as estratégias dos atores comportam intrinsecamente a sua própria racionalidade. Esta visão estratégica de Crozier e Friedberg (1977) privilegia a noção de poder enquanto dimensão essencial do processo de interação entre os atores sociais. Para os autores, estas trocas entre os membros pertencentes à organização não eliminam a realidade própria da organização, admitindo que veiculam no seu seio diferentes jogos e interesses entre os atores. Acrescentam ainda os autores que o carácter cooperativo numa organização só se mantém através das diferentes conceções das suas relações entre os atores da organização. Em última instância, existe um carácter indeterminado do jogo dos atores enquanto fenómeno central do funcionamento organizacional.

Assim sendo, a tese de Crozier e Friedberg (1977) permite fazer relevar uma grande diversidade de fenómenos contrastantes que são vividos no interior das organizações, assim como coloca em evidência a importância das regras que caracterizam o jogo dos atores como um constructo social que institucionaliza e condiciona, por sua vez, os jogos dos atores sociais. Subjaz ainda no seu

modelo o conceito de incerteza enquanto elemento central da explicação do jogo dos atores sociais, noção que permite compreender porque é que existe a ação e a liberdade de ação, assim como o comportamento dos atores organizacionais perante as diferentes situações de ação. Para os autores, a organização não é uma entidade monolítica, dirigida a partir do topo, ou submissa a um conjunto de regras dominantes. Segundo os autores, a razão lógica das estratégias racionais que os atores protagonizam nas organizações, são dinamizadas em função dos objetivos que os atores perseguem e dos meios de ação que privilegiam, dentro do seu contexto organizacional. Argumenta ainda Crozier e Friedberg (1977) que o facto das organizações se manterem significa que os objetivos dos atores sociais podem ser repartidos, postos em comum e partilhados, ou, pelo menos, que esses atores tenham interesse em manter a organização, uma vez que esta constitui o meio privilegiado onde são organizadas e estruturadas as suas relações.

A realidade da organização enquanto sistema foi igualmente objeto dos trabalhos teóricos de Thompson (1967), tendo procurado o autor construir uma tentativa de síntese das grandes correntes que, na sua perspetiva, caracterizam o campo das ciências organizacionais: os sistemas fechados e os sistemas abertos. O autor interessou-se sobretudo no estudo das organizações enquanto tais e não tanto pelo que se passa no seu interior. Sem negar o contributo de cada indivíduo no seio da organização, a sua atenção centrou-se nas forças impessoais que originam ou potenciam a transformação das organizações. Argumenta ainda o autor que perspetivar as organizações como sistemas que devem produzir resultados, significa ter em conta que exista uma racionalidade que modele o seu funcionamento, embora tenha que ter em consideração a presença de uma incerteza, que provém do contexto e da técnica, e que impõe alguns limites a essa racionalidade. Thompson (1967) afirma que são estes fatores (racionalidade, técnica e contexto), e a forma como se combinam, estruturam a própria organização.

Para o autor, existe uma distinção entre os sistemas fechados e os sistemas abertos no que respeita às organizações. O sistema fechado realça,

sobretudo, a racionalidade e a eficiência, procurando eliminar todos os fatores de incerteza restringindo-se ao que pode ser planificado e dominado em função de uma lógica de otimização dos fatores que contribuem para a obtenção de resultados. Quanto ao sistema aberto, Thompson (1967) afirma que este acentua a existência de uma multiplicidade de fatores que afetam a organização e a impossibilidade manifesta de predizer o seu impacto e ainda menos de os dominar.

A influência do meio envolvente nas organizações enquanto sistemas sociais foi objeto de Pfeffer e Salancik (1978) procuraram demonstrar o modo como os contextos da organização afetam e condicionam o seu funcionamento, e a forma como ela reage a esses condicionalismos externos. Para os autores, é importante compreender o contexto no qual a organização evolui, isto é, o seu meio envolvente, que designam como “ecologia da organização”. Argumentam os autores que organização não pode ser tida como adquirida, uma vez que ela faz tudo o que é preciso em ordem à sua sobrevivência. Essa sobrevivência depende da sua eficácia, sendo que esta se encontra, por sua vez, diretamente relacionada com a forma como a organização considera as necessidades dos grupos de interesse de que ela depende em termos de recursos. Para os autores, um dos fatores críticos para a organização consiste na aquisição e manutenção de recursos, recursos esses que dependem de outras organizações ou grupos aos quais ela se encontra ligada. Consideram ainda os autores que as organizações são associações de interesse, constituídas por participantes que aceitam fazer parte das mesmas com a finalidade de verem satisfeitos os seus objetivos.

Ainda de acordo com Pfeffer e Salancik (1978), as fronteiras organizacionais permanecem fluidas, imprecisas e móveis, estando diretamente relacionadas com outras entidades que giram em torno do núcleo duro da organização. Para os autores, a organização deve ser entendida como um sistema aberto de relações com outros grupos mais ou menos organizados, onde as suas fronteiras se esbatem. Estes autores demonstram que o meio envolvente da organização não é necessariamente o meio objetivo, mas sim o meio

percebido pelos atores sociais, e é este meio envolvente que domina, com efeito, a estratégia organizacional.

Reed (1992) argumenta que a racionalidade organizacional no interior das sociedades modernas tem aparecido desde sempre como uma extensão do poder do ser humano sobre o seu meio envolvente. Para o autor, os diferentes quadros conceptuais existentes a este nível, perspetivam a organização como um sistema social determinado pelo seu meio envolvente; ou consideram a organização como um constructo negociado entre atores; ou analisam a organização como um sistema de poder e de dominação; ou referem a organização como um constructo simbólico e a organização enquanto prática social. Para Reed (1992) existe uma grande fragmentação ao nível das teorias organizacionais, originada pelo grande alargamento dos temas estudados a este nível. Em suma, segundo o autor, a organização deve ser entendida como lugar de integração de fenómenos sociais e como um dos principais vetores estratégicos do desenvolvimento da modernidade, tendo em consideração a capacidade reflexiva dos seres humanos na reprodução e mudança dos sistemas sociais.

Assim sendo, na análise organizacional não é possível ter apenas em conta as estratégias dos atores ou aquilo que é determinado pelos sistemas sociais. Paraphraseando Reed (1992) e outros, uma organização não depende única e exclusivamente do exterior, mas é a sua capacidade de estruturação a nível interno que contribuirá para a forma como consegue sobreviver.

1.2.4. Valores e sentidos da ação organizada e a qualidade?

Quando se fala em qualidade nas organizações “quase sempre se pensa em equipamentos e procedimentos, esquecendo-se que a sua implementação e eficácia depende da implicação e responsabilização do pessoal, motivado para assumir como seus os objetivos organizacionais” (Domingues, 2001, p. 153). Subscreeve o autor que a qualidade é sobretudo uma construção social e um problema de toda a organização pelo que se exige modificações dos comportamentos dos atores. Não é de admirar que nos discursos

manageralista enfatizam a ideia de que “a qualidade tem de ser estruturada e estruturante, deve marcar a cultura organizacional, ser atualizada nas práticas diárias nos diferentes pontos de trabalho, corporizar a missão da organização. (Assim sendo, a qualidade deve ser entendida) como uma questão de relações humanas e de clima organizacional, onde as pessoas sabem quais são as suas posições sociais, conhecem os procedimentos e as operações que lhes competem ou podem desenvolver, partilham símbolos e significados para facilitar a sua conduta e a comunicação (pelo que) na mudança da qualidade, as pessoas, as formas e práticas de participação devem ter prioridade na agenda organizacional” (Domingues, 2001, p. 152-154).

Pensar a qualidade nos termos colocados acima como uma construção social, é um problema da organização e dependente da participação dos atores, vem recolocar a importância da organização como um objeto social e o caráter construído da ação organizada. Contudo para Friedberg (1995) a perspectiva das organizações como objeto social envolve um triplo “défice”: a) racionalidade; b) interdependência; c) legitimidade. Relativamente ao primeiro déficit, o autor refere-o como resultado da própria ação humana, irredutivelmente limitada, na medida em que “a racionalidade limitada própria de toda a ação humana infunde tudo, tanto os comportamentos humanos no dia a dia, como os dispositivos materiais, as regras, os procedimentos e as estruturas que supostamente os canalizam, os ‘racionalizam’, os regulam e os articulam para objetivos coletivos” (Friedberg, 1995, p.109).

De referir que Weber já tinha assinalado a problemática da racionalidade organizacional, quando aplicada à estrutura burocrática do seu modelo, argumentando que ela é frágil e que precisa ser constantemente protegida contra pressões exteriores. Poderemos entender que também Weber considera a racionalidade como algo frágil e limitado, tal como Friedberg (1995), ainda que segundo abordagens diferentes. Quanto ao segundo déficit assinalado por Friedberg (1995), o da interdependência, refere-se à inter-

relação dos elementos no seio de uma organização, podendo este gerar uma relação de causalidade linear e homogênea, o que não acontece nas organizações em que os elos são frágeis e, por isso, rica em heterogeneidade e descontinuidade. Acrescenta ainda o autor que “todos os participantes de uma organização procuram naturalmente limitar por todos os meios a sua dependência em relação aos outros, ‘desligando’ tanto quanto possível a sua função ou a sua tarefa da dos outros” (Friedberg, 1995, p.110). O último déficit referido pelo autor, é o da legitimidade que limita de certo modo todos os “objetivos e fins englobantes”, isto é normas, valores e registos de justificação no qual se apoiam. Friedberg pretende fazer relevar através da noção de “triplo déficit”, que uma organização enquanto objeto de estudo, mostra-se tão complexa que perde não só a sua particularidade como a própria simplicidade, previsibilidade e finalização.

Porém, se atendermos que, parafraseando Domingues (2003), as estruturas sociais, vistas como modos de utilização de regras e recursos conhecidos das pessoas, recursivamente implicados na atividade diária em contexto organizacional, são simultaneamente constrangimento e oportunidade para as práticas quotidianas. Argumenta o autor que tais realidades permitem a reprodução dos sistemas sociais através da sua condição dualista permitida por ser simultaneamente constituída e constituinte das práticas (Giddens, 1979:69 cf. Domingues, 2003). A verdade é que, nesta linha de argumentos giddensianos, está-se a admitir que o conhecimento e a dualidade da estrutura permitem a atividade reprodutiva e criativa nos limites das possibilidades de utilização dos recursos e das regras. Por outras palavras, considera-se que as pessoas sempre podem agir de vários modos e estes resultam dos processos de interação social, simultaneamente marcados por relações de significação, dominação e legitimação (Giddens, 1979:29 cf. Domingues, 2003). Efetivamente, as pessoas nem sempre integram oportunidades e objetivos, tecnologias e meios, competências e decisões, nem mantêm congruência e convergência das práticas, tanto procuram como perturbam equilíbrios facilitadores da eficiência, cooperação e convívio diários. Ou seja, os atores sociais possuem estilos próprios de fazer as coisas,

seguem racionalidades diversas e hierarquizam as suas preferências de diferentes formas, monitorizam o seu comportamento movido por interesses que oscilam entre o que é desejável-indesejável, útil-inútil, possível-impossível, permitido-proibido, legítimo-ilegítimo e, mesmo quando a sua ação é muito determinada pelos requisitos duma norma da qualidade, preservam considerável grau de variabilidade e incerteza (Domingues, 2003).

De facto, segundo Domingues (2003), um dos maiores desafios que se coloca ao gestor dos nossos dias é saber como combinar as vantagens das normas da qualidade e as vantagens da anarquia organizada sem perder o sentido da produtividade e qualidade, e até melhorar os desempenhos. Argumenta o autor que seguimos que as práticas da qualidade em contexto de anarquia organizada dependem menos de qualquer propriedade organizacional independente da sua atividade, espécie de consciência coletiva externa à capacidade de decisão e ação dos agentes, do que da sua atividade reflexiva de participantes intencionados. Esta realidade coloca em evidência que a otimização dos recursos e regras da qualidade depende essencialmente de fatores organizacionais, como os procedimentos e as instruções de trabalho, prescritoras das formas de agir, mas também de fatores pessoais, como o conhecimento, a motivação, a inteligência e a sensatez, influenciadoras da atribuição de sentido e da tomada de decisões. Assim sendo, se a burocracia é indispensável e a anarquia organizada inevitável, a otimização dos sistemas da qualidade exige operadores excelentes e gestores inteligentes, capazes de fazer da prudência o maior recurso e a mais importante regra da sua atividade diária (Domingues, 2003).

Segundo Domingues (2003), a ambiguidade faz parte das estruturas sociais e da vida das pessoas e esta condição atravessa as organizações e a qualidade. A estrutura formal é geradora de ambiguidade porque não prevê nem pode prever todos os problemas que podem surgir nas práticas quotidianas e aceita no seu seio desconexões formalmente consagradas entre órgãos, funções e regras. A vida diária da organização é marcada pelas grandezas e fraquezas dos seres humanos e pelas vicissitudes das suas práticas sociais e parte

significativa da realidade da organização compõe-se de “conversas, símbolos, promessas, mentiras, interesses, atenções, ameaças, agradecimentos, expectativas, memórias, boatos, prescritores, apoiantes, detratores, confiança, suspeição, aparências, lealdades e envolvimento” (Weick, 1985:128 cf. Domingues, 2003). As pessoas têm limitações cognitivas e estas aumentam a ambiguidade dos processos, avolumando a incerteza na elaboração de conjecturas e integração das preferências, parecendo que a inconsistência é necessária à clarificação das preferências, que podem existir independentemente das ações e às vezes são mesmo ocultas (March, 1986:156 cf. Domingues, 2003). Por fim, as pessoas raramente conseguem ser permanentemente congruentes. Seja pela incapacidade de abarcarem por via da reflexão todas as variáveis importantes que condicionam e integram a situação, seja pela descontinuidade e incongruência entre o que se pensa e o que se faz, elas organizam o seu comportamento em torno de várias desconexões. O expediente constitui tipo de comportamento que emerge em situações de incerteza, podendo existir em todas as práticas da qualidade. Em situações de ambiguidade, as alternativas da ação bem como os seus efeitos são vagamente conhecidos ou mesmo desconhecidos, a convocação de conhecimentos anteriores úteis à decisão mais dificilmente ocorre, o processo de decisão caracteriza-se pela complexidade, novidade e incerteza. Nestes casos, as pessoas têm pouco entendimento da situação em que se processa a decisão ou do sentido que esta deve tomar, têm uma vaga ideia acerca da melhor decisão e das formas de avaliar a sua implementação, pelo que a escolha ocorre segundo processo “recursivo e descontínuo” (Mintzberg et al., 1976:250 cf. Domingues, 2003).

Tendo presentes os argumentos descritos acima, aquando da implementação e desenvolvimento da qualidade numa organização da AP, esta pode tornar-se numa arena política ou um mercado onde se trocam comportamentos e se perseguem estratégias de poder especiais, e cujas características são o simples produto dessas trocas e desses confrontos. Admite-se assim que numa organização “nunca se está na presença de medidas/regras/estruturas que tiram a sua legitimidade unicamente de considerações técnicas: misturam-se

sempre considerações de oportunidade ‘política’, no sentido da gestão das relações de poder e de acomodamento dos compromissos necessários entre lógica de ação e registos de justificação” (Friedberg, 1995, p. 110).

Assim sendo, aquando da análise coletiva pura e simples na dinamização dos processos de qualidade numa organização, mais do que olhar a qualidade como uma inevitabilidade e um problema de participação, e parafraseando Friedberg (1995), torna-se necessário ter em conta a presença de uma estrutura de jogos que regulam e coordenam essa ação. Neste contexto, é de considerar que, mesmo que haja apelo à relativização e à participação de todos nos processos de qualidade, não há ação social sem poder e que esse poder supõe e constitui uma estruturação do campo de ação. Este poder pode ser entendido como a “troca desequilibrada da possibilidade de ação, ou seja, de comportamentos entre um conjunto de atores individual e ou coletivos” (Friedberg, 1995, p.115). Na verdade, o poder está presente em toda e qualquer ação coletiva, em tudo o que se faz, quer queiramos quer não, há sempre quem mande e quem obedeça, quem “sugira” e quem “solucione” (Silva, 2004a, 2004b). Efetivamente numa AP, tais factos são de certa forma bem presentes e regulados pelos normativos e códigos de prática na função pública.

Apesar da relação de poder ser facto inegável e poder parecer uma relação desequilibrada, não podemos de modo algum considerá-la negativa. Importa considerar que numa organização as relações de poder são imprescindíveis pois para a prossecução dos objetivos impõe-se que os indivíduos sigam o mesmo caminho e que partilham o mesmo interesse. Não se trata de uma relação de poder em que o mais forte impõe-se sobre o mais fraco, mas uma relação necessária pelas características, estruturas de uma organização (pirâmide hierárquica) que viabiliza o seu bom funcionamento. É impensável uma organização da AP ou outra sem relações de poder, pois seria difícil haver tomadas de decisão, objetivos partilhados por todos, ações organizadas de forma pacífica. Se assim fosse, uma organização tornar-se-ia numa anarquia em que cada um teria a sua opinião e não se chegaria a conclusão

alguma. A anarquia que tiver lugar é sempre organizada. Na linha do pensamento de Friedberg (1995), poder e cooperação são uma “sequência natural”, não uma contradição na ação organizada. No fundo, o poder visa a troca, a reciprocidade e sobretudo a cooperação entre os atores para que seja possível alcançar os objetivos comuns, em todas as tarefas do quotidiano do trabalho (Silva, 2004a, 2004b).

Face ao exposto, a ideia de cooperação é importante e necessária no funcionamento das dinâmicas da qualidade numa organização, mas que não deve ser misturada com o poder. O conceito de cooperação aliado ao fenómeno em que ele próprio se manifesta é assim, para o Friedberg (1995) e Silva (2002, 2004a, 2004b), algo natural e que deve ser valorizado pelos resultados que permite obter para a organização. Assim sendo, o “poder de cada um dos parceiros e ou adversários num processo de troca, provém da pertinência das possibilidades de ação de cada um dos participantes para a solução, ou pelo menos, para o controlo e gestão dos problemas dos quais tropeça a realização das empresas ou dos desejos dos outros” (Friedberg, 1995, p.120).

De relevar ainda que é necessário observar as competências específicas dos diversos atores de modo a perceber o porquê das tensões e o modo como estes (atores) se organizam e negociem para solucionar um problema organizacional. Contudo, a estratégia de ação dos atores, imprevisível numa negociação, não é idêntica em contextos diferentes (Silva, 2002, 2004a, 2004b). Para Friedberg (1995) “quanto mais um contexto for constrangido e regulado, mais a imprevisibilidade que resta será importante para todos os participantes, e mais reforçará as possibilidades de negociação dos poucos atores que ainda são parcialmente imprevisíveis. Em contrapartida, num contexto fluido e em processos de troca relativamente pouco estruturados, a possibilidade e a vontade de renunciar temporariamente à sua capacidade de rebelião e de se tornar assim mais previsível para os outros poderiam tornar-se uma fonte de poder, pelo menos a curto prazo” (Friedberg, 1995, p.125). Assim sendo, quando mergulhamos no campo da qualidade numa organização,

“para onde quer que olhemos parece que sempre deparamos com pessoas, movidas por diferentes intenções, e orientadas por diversas racionalidades de participação. Seguem diversas orientações normativas, agem de forma situada no espaço, no tempo e nas relações sociais. E a qualidade depende essencialmente disto - da sua vontade, atenção e razão” (Domingues, 2001, p. 152).

Face ao exposto, o comportamento dos atores, que estão envolvidos na relação organizacional das dinâmicas da qualidade, deve sempre ser entendido dentro da totalidade da situação concreta na qual os atores se encontram e não apenas do ponto de vista da sua racionalidade instrumental ou económica. É necessário considerar que “podem ter por alvo direto os outros atores, seja para construir com eles sistemas de alianças, ou para restringir diretamente a sua liberdade de movimento e para impedir por todos os meios a sua retirada” (Friedberg, 1995, p.127). Podem, por outro lado, fazer-se notar de uma forma indireta, tentando modificar a estrutura da situação ou mesmo a perceção que os outros têm dela. Acrescenta ainda o autor que o jogo de atores constitui um dos pontos centrais da ação organizada, sendo imprescindível a sua existência para que um ator possa entrar em negociação com outros. De notar também que, na lógica friedberguiana, os campos de ação nos processos de troca situam-se sempre num meio-termo, onde o acesso aos recursos é incompleto e desigualmente repartido, e onde a interdependência dos atores nunca é equilibrada.

Contudo, argumenta Friedberg (1995) que este jogo de trocas com as suas regras, garante estabilidade acabando por se definir estratégias e definir exigências, fundando um equilíbrio que ainda que não seja igualitário constitui uma espécie de compromisso aceitável. Parafraseando o autor, o interesse fundamental da AP na sedimentação dos processos de qualidade deve passar pela reordenação da estrutura de poder inicial para poder promover a regulação social, a cooperação e a participação ativa de todos, enquanto sentidos e valores fundamentais para o sucesso da praxis na gestão da qualidade. É caso para dizer que “a qualidade depende de diversas

dimensões organizacionais. As atitudes das pessoas face a mudança predispõem favorável ou desfavoravelmente para a melhoria da qualidade” (Domingues, 2001, p. 150). Assim sendo, “a qualidade como realidade multifacetada, ao mesmo tempo realidade objetiva e subjetiva é também uma construção social. São os agentes nesse processo que aceitam ou rejeitam determinados critérios da ação coletiva e organizada, isto é, inscrevem os seus comportamentos dentro de determinados padrões, regras e normas. A qualidade é também uma questão de imagem e de representação da ação organizada que vai de encontro às aspirações da sociedade. Por vezes poderíamos até afirmar que o mais importante não é a qualidade em si mesma, ou seja, a qualidade objetivo do produto, mas a imagem positiva que esse produto obtenha junto dos clientes” (Silva, 2002, p. 258)

1.2.5. Repensar a regulação social nas organizações

Nos tópicos precedentes assinalámos que a modernização administrativa interage com o conceito de qualidade total. Na realidade o que se procura no movimento da qualidade na AP, ou melhor da NGP, é uma visão managerialista da excelência da gestão pública, o desenvolvimento das pessoas, a definição de uma estratégia envolvente de todas as partes interessadas, a racionalização e a simplificação de processos, a utilização das tecnologias em tudo o que traga valor acrescentado para os serviços e clientes, a satisfação destes e a avaliação dos resultados (Alves, 2009 cf. Plancha, 2011).

Olhar o movimento da qualidade como uma construção encastrada nas áreas da prática de gestão, remete à consideração de que, segundo Reed (1992), as organizações podem ser analisadas como práticas sociais, pressupondo o seguinte: a) as organizações são práticas sociais que orientam a sua ação no sentido de reunirem e integrarem outras práticas sociais, que se preocupam em transformar condições, sejam elas materiais ou outras, por ação coletiva; b) no processo de reunião e integração de práticas sociais, as organizações visam o controlo e regulação efetiva do desempenho no trabalho, através de mecanismos administrativos orientados pelos respetivos administradores; c) os

mecanismos administrativos de reunião, integração e controlo incorporam recursos estruturais, tais como hierarquias e sistemas e regras de informação, ao mesmo tempo que necessitam de facilitadores processuais, tais como valores, ideologias, coligações de afinidades estratégicas, que permitam reproduzir e implementar uma ação organizacional estabilizada; d) os recursos estruturais e facilitadores processuais que são vitais para o controlo organizacional constituem-se no ponto central da luta pelo poder entre grupos opostos, tendo em vista o acesso aos mecanismos de autoridade, através dos quais a organização é realizada; e) as lutas de poder produzem uma dinâmica reforçada de transformação de práticas sociais, ultrapassando mesmo aquelas que ajudaram a criar a organização; f) o conflito dinâmico deverá ser analisado em relação às escolhas estratégicas específicas de cada grupo de atores sociais nele intervenientes; g) os modos de cálculo, as técnicas para o “decidir-fazer” e o significado da ação, que são utilizados pelos atores da organização para mudar a estrutura em seu favor é fundamental para compreender as lutas de poder e as suas consequências práticas que elas produzem (Reed, 1992; Rosado, 2015).

Relembremos Boussard (2008) que argumenta que, sob o ponto de vista sociológico, a gestão emerge com a era moderna para governar todas as formas de ação coletiva, tornando-se uma forma “óbvia” do comportamento para e das organizações, fundada em dois níveis, a saber: a) o gerente que garante o princípio das representações hierárquicas, e define o funcionamento organizacional com base em três lógicas managerialistas: controlo (controlo das organizações), *performance* (organizações-alvo) e racionalidade (como proceder nas organizações); e b) as técnicas de gestão específicas a um dado contexto local.

De relevar ainda que, segundo Reed (1997), a praxis da gestão pode ser analisada sob três perspetivas: técnica, política e crítica. Na perspetiva técnica, a ideia de gestão é sobretudo um mecanismo, ou melhor, um instrumento tipicamente racional destinado exclusivamente à realização de objetivos instrumentais ligados à eficiência, eficácia e economia. Entende o

autor que, neste quadro tecnicista, o alcance dos resultados organizacionais, têm de ser preestabelecidos pelas lógicas de gestão da organização, alicerçadas em estruturas racionais formalizadas e de sistemas de controlo capazes de garantir a eficiência, pelo que os resultados são inatingíveis sem sua aplicação. Segundo Reed (1997), a perspectiva política remete a noção da gestão como um processo de negociação permanente, ou seja, a praxis gestonária não é mais do que um processo social que incide essencialmente na regulação do conflito entre grupos de interesse, num ambiente marcado por incertezas, razão pela qual se exigem dos gestores a necessária capacidade para construir processos dinâmicos e contínuos de negociações entre interesses, decorrentes das diversas interpretações dos seus atores, no que concerne às regras e objetivos organizacionais. Quanto à perspectiva crítica, argumenta Reed (1997) que ela valoriza fortemente o poder, considerando a gestão como um mecanismo de controlo das estruturas de relações de produção e que funciona simplesmente para satisfazer o sistema económico capitalista e para disseminar sua ideologia (Rosado, 2015).

Ao atender uma perspectiva de prática estruturada sobre as dinâmicas da qualidade, as organizações podem ser vistas como mecanismos administrativos contendo autoridade, através das quais as práticas gestonárias são realizadas, em função de uma maior perceptibilidade e desejo de luta pelo controlo dos recursos políticos e económicos, que as mesmas encerram (Reed, 1992). Nesta perspectiva prática, poder-se-á rejeitar a conceção da organização como uma entidade unificada e efetivamente dominada por um agente dominador (administrador), mas antes como uma entidade heterogénea, não unitária, dispersa e fraturada, existindo um ‘local’ físico onde os mecanismos e práticas sociais calculadas são justapostos, e onde é necessário encontrar formas de mediação, reconciliação e direção; formas estas que estão dependentes de mecanismos administrativos que servem de enquadramento à gestão organizacional (Reed, 1992; Boussard, 2008; Rosado, 2015).

Estamos perante a ideia da necessidade consenso para as práticas gestonárias da qualidade? Tomando por empréstimo a perspectiva de ação organizada de

Friedberg (1995), a operatividade do movimento da qualidade numa organização pública, pode ser interpretada como dependente da ação coletiva dos seus membros. Tal ação será baseada no facto dos indivíduos numa organização terem que ter objetivos comuns e organizarem-se de modo a tornar possíveis os processos de qualidade. Contudo, numa organização existe sempre um jogo de interesses que faz com que os atores possam estar em concorrência uns com os outros, mas não deixa de ser obrigatório que eles se movimentem lado a lado para definirem ‘problemas’ e criarem soluções para os mesmos (Silva, 2002, 2004a, 2004b). Segundo Friedberg (1995), é num momento de turbulência dentro da organização que se apercebe até que ponto prevalecem as ações organizadas ou os interesses de cada um.

Para falar de análise organizacional da AP, importa sobretudo reconhecer que o facto de as organizações funcionarem e se manterem ao longo do tempo, significa que os objetivos dos atores sociais podem ser repartidos, postos em comum e partilhados ou, pelo menos, que esses atores tenham interesse em manter a organização, uma vez que esta constitui o meio privilegiado onde são organizadas e estruturadas as suas relações de poder. Aliás, “toda a ação coletiva é de certa maneira ‘organizada’” (Friedberg, 1995, p.169). Apesar de Friedberg (1995) argumentar de que as ações organizadas constituem a base de toda a ação coletiva e do funcionamento das organizações, importa ter presente que a noção de ator é inseparável daquela da regra. Um ator é um produtor de regras, como refere Reynaud (1988, 1997). Interessar-se por um ator, é tomar em conta a constituição do ator coletivo e a atividade de regulação social. Admite-se aqui a ideia duma interdependência entre o ator, a regra e a ação coletiva, e sobre a presença de uma ação organizada regulada (Friedberg, 1995; Reynaud, 1997; Maurice, 1994; Silva, 2004b).

Tendo presente esta ideia, remete-nos à consideração de que existem dois mundos nas organizações, sendo um formal e o da ação coletiva. Segundo Friedberg (1995), o primeiro mundo é caracterizado por uma organização com elevados níveis de formalização, onde o controlo, submissão, estruturação e hierarquia, marcam a lógica do custo e da eficácia da estrutura formal e dos

seus componentes (estrutura, regras, procedimentos, dispositivos técnicos, etc.), aspetos que correspondem à vontade da direção controlar e racionalizar as diversas incertezas e inesperados acontecimentos da produção. É a repescagem da ideia da endogeneização da burocracia weberiana no seu expoente máximo. Por outro lado, existe o mundo da ação coletiva que é caracterizado por uma certa desordem, concorrência, fluidez e ausência de hierarquia.

Para Friedberg (1995), faz parte do trabalho de análise organizacional, a tentativa em compreender as relações informais, a organização na lógica dos sentimentos, das relações entre os seus membros, embora não se possa negligenciar os aspetos formais da organização. Neste sentido, para o autor, a estrutura formal da organização não é independente da estrutura informal, não se pode pôr de parte as relações entre atores, práticas. Ainda segundo o autor, se as organizações contam com a cooperação dos seus membros para a prossecução dos objetivos, logo não se pode esquecer todo o conjunto de valores, representações, atitudes que os caracterizam. Por outras palavras, argumenta Friedberg (1995) que o homem não é só *Homo economicus* é também um ser com sentimentos, com interesses de outra natureza que não os económicos.

Friedberg (1985) considera que é de grande importância implementar na organização um sistema de regras e normas. Acrescenta ainda o autor que não se pode esquecer que as regras formais são de grande importância, na medida em que reduzem incertezas, estabilizam e regularizam os comportamentos. Para Friedberg (1995), o regulamento interno da organização serve para estruturar os comportamentos; daí a necessidade das regras e normas serem feitas com muito cuidado, tendo em conta o contexto da organização onde são aplicadas, pelo que não podem ser vazias e sem fundamento, antes porém têm que ter impreterivelmente uma relação de força que as suporta.

Face ao exposto, subjaz nas teses de Friedberg (1985, 1995) e Reynaud (1997) que uma organização é um produto misto de processos formais e informais apoiados uns nos outros (regulação mista), e que estes processos são

estruturados por uma combinação de regras, mecanismos, contactos, etc., aspetos que fazem mover a cooperação e interdependência entre os atores. Assim, compreende-se que é impossível não existir elementos formais numa organização, na medida em que são estes que permitem instituir uma legitimidade, fixar hierarquias, ordens de procedimentos e estruturar uma relação de força entre os atores. Segundo o autor, o jogo real das características formais numa organização não é portanto o de determinar diretamente os comportamentos dos atores, mas estabelecer o consenso e a harmonia dentro da organização. É pela consideração desta perspectiva que se compreende que “as organizações formais não são mais, nesta perspectiva, que a forma mais artificial, intencional e construída da classe geral das estruturas de ação coletiva produtoras de uma ordem local e contingente. As características e as ‘regras do jogo’ dessas formas, a que M. Croizier e eu próprio chamamos ‘sistemas de ação concretos’ (Croizier e Friedberg, 1977), são o resultado da interação estratégica e dos processos de troca e de poder entre ‘participantes’ que servem ao mesmo tempo para canalizar e regular” (Friedberg, 1995, p.158).

Assim sendo, numa organização todo o contexto de ação é submetido por um sistema de ação concreto que é estruturado pelas regras do jogo e por um conjunto de mecanismos que definem a importância dos problemas à volta dos quais os atores se podem mobilizar. Para Friedberg (1995), consoante a natureza e a estruturação de uma organização, são definidos os fins aos quais são articulados mecanismos de regulação e de interiorização desses fins pelos participantes, aspetos que permitem ainda responsabilizar certos participantes pela execução de regulações.

De acordo com Friedberg (1995), existem quatro dimensões da ação organizada: a) grau de formalização da regulação; b) grau de consciência que têm os participantes; c) grau de finalização da regulação; d) grau de delegação explícita da regulação. Em relação à primeira dimensão, diz respeito à importância da formalização das regras e que já referimos anteriormente. Na segunda dimensão, o autor refere que o grau de circulação

de informação e de conhecimentos comuns permite uma tomada de consciência que possibilita a antecipação correta dos comportamentos dos outros com um mínimo de controlo. A terceira dimensão relaciona-se com o grau dos participantes integrarem os resultados da sua cooperação e os interiorizarem com os objetivos da sua ação. A quarta dimensão refere-se à necessidade de existirem reguladores que assumam a posição de árbitros entre os interesses conflituais de interesses (Silva, 2004b).

Face ao exposto, coloca-se igualmente aqui a noção de que a análise organizacional é atravessada por duas perspetivas. Uma utilitarista e outra culturalista. A perspetiva utilitarista, em linha com as teses de Croizier e Friedberg (1977), vê o sistema social da organização como um choque de interesses entre os vários atores emaranhados numa estratégia. Para os autores, os atores são supostamente inteligentes, isto é, dotados de capacidade de antecipação, e não se envolvem injustificadamente numa relação social, antes porém, procuram maximizar os seus interesses no contexto organizacional. As estratégias dos atores (alianças e conflitos) visam sobretudo aumentar a sua área de autonomia ou reduzir a incerteza (o poder do adversário), tendo em vista o fomento de possíveis consequências (vantagens), que vão desde o confronto destrutivo ao compromisso aceitável (Donnadieu & Layole, 1995).

Quanto à perspetiva culturalista, trata-se de uma corrente de análise privilegia uma dimensão específica, a cultura, enquanto elemento dotado de autonomia e eficácia no contexto organizacional, transcendendo a ideia da inevitabilidade da ação organizacional baseada no utilitarismo puro (Donnadieu & Layole, 1995). Segundo Sainsaulieu (1997), por exemplo, os valores são partilhados, porque existe entre os atores um sentimento de pertença e de consenso em torno de projetos organizacionais. Esta ideia de culturalismo substitui a ideia da redução utilitária da organização de cada um por si, enquanto visão holística e globalizante, por uma organização de todos (Sainsaulieu, 1997). No entanto, o autor refere que mais do que um objetivo de adesão incondicional, a cultura organizacional pode ser um problema,

porque pode ser fonte de potenciais conflitos. Isto porque, subscreve o autor, que não há necessariamente uma cultura, mas várias culturas numa organização, e todos ‘importados’ por diferentes atores em contexto de ação. Será verdadeiramente impossível reconciliar os dois pontos de vista, utilitarista *versus* culturalista? Ou será que a síntese é possível, reconhecendo a cada perspetiva o seu lugar na análise organizacional?

Segundo Reynaud (1997), os atores confrontam-se na vida organizacional, com dois tipos de realidades, aparentemente contraditórias, mas que são conciliáveis. Por um lado, situam as suas práticas, os conflitos e os ajustamentos que os atores utilizam para construir (de forma intencional ou não) as representações, normas, regras, valores. Por outro lado, estas representações, cristalizadas num corpus cultural servem, por sua vez, para orientar ou limitar os comportamentos dos atores (Donnadieu & Layole, 1995).

Reynaud (1997) argumenta que existem dois tipos de regulação nas organizações: a) a regulação de controlo que é exercida pelos dirigentes e é dirigida do topo para a base; b) a regulação que é produzida por grupos que executam eles mesmos a regulação. É a chamada regulação autónoma. Para o autor, a regulação de controlo é exercida do exterior sobre esses grupos, essencialmente, pela via hierárquica e pode muitas vezes contradizer os modelos produzidos pela regulação autónoma. Por sua vez, a regulação autónoma, exercida de dentro, não é necessariamente uma oposição às regras editadas pelos dirigentes. Esta última traduz um simples mecanismo de auto-organização assumido pelas unidades concretas de trabalho. Os conflitos que surgem são essencialmente produtos da relação de subordinação imposta pelos dirigentes (Donnadieu & Layole, 1995; Silva, 2004b).

Face ao exposto, é caso para dizer que uma organização não está apenas submetida a um sistema de ação concreto de interesses, mas sim estruturado por um conjunto de regras do jogo e valores que moldam estes mesmos interesses. A complexidade do jogo de interesses e poder dos atores, a riqueza da cultura, a comunicação e as diversas dimensões da organização do trabalho e do seu ambiente não são realidades opostas. Tal como referem

Donnadieu & Layole (1995), elas são distintas, mas reforçam as suas posições quando entendidas num processo de complementaridade. É pela inteligibilidade destas questões que podemos definir os fatores de interação e regulação social nas organizações, tendo em atenção o corpo de valores, as orientações éticas, os comportamentos e emoções dos atores, bem como os seus interesses, jogos e estratégias (Silva, 2004b). Por outras palavras, para Reynaud (1997) e Friedberg (1995), é através da ação coletiva e organizada legítima que é possível compreender o ator coletivo, enquanto ator social e produtor de regras na ação organizada.

Em conformidade com o descrito nos tópicos anteriores, o eixo central do quadro conceptual da análise das dinâmicas da ação organizada e regulada é tributária dos trabalhos de Friedberg (1995) e de Reynaud (1997). A opção por esta linha não significa que rejeito a importância doutras correntes analíticas sobre a lógica da ação e a experiência social, entre as quais as de Dubet (1994).

Como se sabe, Dubet (1994) não perspetiva a ação social como algo determinado a priori, e marcada pelas opções estratégicas e racionais dos atores sociais. Para o autor, as dinâmicas de ação, os processos de formulação de estratégias para a ação resultam da articulação de múltiplas racionalidades. Dito doutro modo, Dubet (1994) perspetiva a ação social num quadro sistémico plural e heterogéneo, onde veiculam contradições e tensões. Na perspetiva do autor, a ação social não comporta unidade, sendo formada e influenciada pelas orientações culturais e normativas do campo social, assim como pelas características das interrelações de uns com os outros. Neste sentido, segundo Dubet (1994), a experiência social é decorrente de uma atividade do ator num dado espaço social plural e ambivalente que ele não controla. Por outras palavras, para o autor, a experiência social resulta de três lógicas de ação independentes entre si e não hierarquizadas, e que nenhuma delas permite explicar a ação social de forma isolada: a de integração, a de estratégia e a de subjetivação. A lógica da integração diz respeito à forma como o ator é definido pelos seus vínculos na comunidade. A

da estratégia está relacionado com os interesses que os atores mobilizam num campo concorrencial marcado pela pluralidade de mercados. Nesta lógica da estratégica, o ator é visto como racional que mobiliza os recursos de acordo com os seus interesses e sentimentos de pertença. A lógica da subjetividade está relacionada com a ideia do ator como um sujeito crítico perante os fatores de produção, dominação e alienação. Em síntese, segundo Dubet (1994), a experiência social é uma construção social que resulta de certas combinações subjetivas de diversos elementos objetivos e tipos de ação, sendo a relação social um produto da experiência vivida pelo ator e das lógicas de ação de integração, de estratégia e a de subjetivação.

Em síntese, no âmbito do estudo realizado cujos dados empíricos serão descritos mais adiante, tomei como pano de fundo que as regras do sistema da qualidade na AT não são um dado natural, nem são estáveis, antes porém, são uma construção social e um produto cultural, um fruto das lógicas de poder e de uma racionalidade não puramente instrumental, nem sempre fácil de apreender numa primeira aproximação. Por outras palavras, para construção do diagnóstico sociológico dos sentidos e dos valores da qualidade na AT através uma postura plural da análise organizacional não foquei o meu olhar apenas ao nível utilitarista ou culturalista, antes porém, tomei em consideração uma resposta mais sistémica ou conjunta para compreender as lógicas de ação de integração, de estratégia e a de subjetivação que permitam legitimar as ações e as escolhas dos atores, as suas normas e os seus valores no sistema da qualidade de simplificação e desmaterialização implementado nas direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre.

2. Preferências Metodológicas

2.1. Delimitação da Estratégia de Investigação

Apresento neste ponto a fundamentação e a delimitação da estratégia de investigação, tecendo algumas considerações sobre as características de estudo realizado, os princípios de operacionalização da perspectiva analítica e a estratégia de abordagem adotada. Procuo esclarecer as razões da opção por um estudo de caso “múltiplo” para materializar o diagnóstico sociológico da qualidade e dos seus projetos de simplificação e desmaterialização da AT na Região Alentejo.

2.1.1. Perspetiva estratégica como preferência analítica do diagnóstico sociológico

Diagnosticar significa literalmente “ver através de” e estabelecer um conhecimento que possa ultrapassar o senso comum que permita criar uma nova luz sobre a realidade social (Gonnet, 1994). Julgo ter dado a conhecer de forma implícita na introdução que o foco principal do trabalho realizado não consiste em saber os aspetos formais do grau de desenvolvimento das práticas de gestão da qualidade no quotidiano das diferentes direções de finanças do Alentejo (Beja, Évora, Portalegre), mas sim o desejo de interrogar e conhecer como é que os técnicos tributários com funções de liderança, apreendem, avaliam e a explicam a realidade das dinâmicas de ação organizada no quotidiano do trabalho relacionado com os projetos de qualidade, em geral e como apreciam e classificam, de acordo com as suas experiências e vivências, os projetos concretos, tais como o de GPS (gestão de processos e serviços).

As diferentes perspetivas apresentadas na Parte 1 revelam o campo plural dos modelos teóricos para a análise organizacional. Apesar deste facto, tomei como ponto de partida a preferência analítica a orientação estratégica da corrente francófona crozieriana e friedberguiana, entre outros. Ao privilegiar

uma abordagem pela via da ação organizada, não se tratou de uma opção do acaso. A escolha dos horizontes do diagnóstico sociológico por esta via resultou da reflexão efetuada, tomando como pano de fundo a ideia de que os atores constroem o contexto, no qual as ações estratégicas operam e que as organizações constituem arenas estratégicas, onde interagem e manifestam as redes de negociação e de poder, delimitadas por formas de regulação específicas de controlo da administração tributária e fiscal. Por outras palavras, as premissas que sustentam a análise das dinâmicas de ação organizada no quotidiano do trabalho relacionado com os projetos de qualidade, encontram a sua ressonância nos três aspetos fulcrais da análise estratégica (Friedberg, 1994, 1995; Crozier e Friedberg, 1977): a) Um ator capaz de cálculo e de escolha; b) o poder como meio e ou forma de troca; c) o contexto de ação como sistema de ação concreto.

Fazer referência ao ator no diagnóstico organizacional, não significa a aceitação *a priori* da sua racionalidade e capacidade de cálculo, admitindo-o como um indivíduo utilitarista, tradutora de plena lucidez ou consciência. A noção de racionalidade utilizada no estudo realizado é a de racionalidade limitada, dito no sentido simoniano. Privilegiei, assim, a perspetiva de que os técnicos tributários são atores estratégicos e simultaneamente um ator humano, empírico, calculista, mas moldado de sentimentos e emoções. Por outras palavras, admito que um ator dispõe de si próprio e dos outros, participando na elaboração dos seus interesses, comportamentos, atitudes e desejos, razão pelo qual se pode entender que qualquer técnico tributário é um indivíduo que não absorve passivamente o conteúdo que o rodeia, e que, por se tratar de um ser ativo, se adapta simultaneamente às regras de jogo do seu contexto de ação e as modifica através da ação (Friedberg, 1994, 1995; Silva, 2004b; Silva e Domingos, 2015).

A segunda premissa da análise estratégica é o poder enquanto meio ou forma de troca. De acordo com Silva (2004b) e Silva e Domingos (2015), na perspetiva de Crozier e Friedberg (1977) e Friedberg (1994, 1995), o poder está sempre presente em todos os contextos de ação de qualquer ator, quer

em ambiente de conflito, quer no campo da cooperação. Ter em conta o fenómeno do poder, não significa uma preferência pela dimensão política e de dominação, antes porém, traduz a vontade e o desejo de conhecer as capacidades de ação no seio dos sistemas de ação organizada, e compreender as suas problemáticas da dependência e da interdependência, a nível dos comportamento e competências que condicionam o funcionamento formal e informal da organização. Segundo os autores que seguimos, o poder está ligado à noção de competência e à capacidade de mobilização dos recursos. Interessei assim pela capacidade dos atores para construir a relação com outrem, para se situar em relações de negociação e de discussão, para assumir situações de dependência e da interdependência pessoal e coletiva, e para explorar as oportunidades oferecidas pelo contexto (Crozier e Friedberg, 1977; Friedberg, 1995; Silva, 2004b; Silva e Domingos, 2015).

Tendo em consideração as duas premissas descritas acima, a forma como o ator estrutura as suas relações, designa-se de sistema de ação concreto. Esta é a terceira premissa da análise estratégica. Para os autores que seguimos, a maneira como os atores organizam o seu sistema de relações para resolver os problemas concretos colocados pelo funcionamento da organização, fazem-no em função dos seus objetivos que são sempre um compromisso entre os seus próprios fins e os da organização. De acordo com Silva e Domingos (2015), subentende-se assim que, na tese crozieriana e friedberguiana, o ator não existe fora do sistema, mas o sistema também impõe constrangimentos aos atores. Reconhecer a importância da interação ator-sistema, é admitir que o comportamento dos indivíduos não é completamente determinado pelos objetivos e estruturas das organizações. Assim sendo, na perspetiva de Crozier e Friedberg (1977) e Friedberg (1995), o sistema é fundamental para a inteligibilidade da realidade organizacional.

Ao privilegiar a análise organizacional das dinâmicas da qualidade e dos seus projetos de simplificação e desmaterialização na AT, segundo os pressupostos da análise estratégica, não significa que anulei a importância doutras perspetivas analíticas. A verdade, é que tomei igualmente em atenção a

noção de ator, enquanto produtor de regras num contexto de regulação conjunta do sistema de ação. Tal como argumenta Reynaud (1997) e Friedberg (1995), a ideia de regra está associada ao ator, considerando este dotado de recursos do poder legitimado pela sua competência, para o domínio das relações com o meio, para a gestão das comunicações, e a construção do conhecimento das regras de funcionamento. A verdade, é que as regras e as normas que regulam as relações entre atores, não são apenas um meio de negociação. Tal como notam, Silva e Domingos (2015), são fundamentais para assegurar a eficácia das estruturas de produção, representando mecanismos de articulação no interior das organizações, ou seja, formas de regulação (quer de controlo quer a autónoma), que, segundo Reynaud (1997), configuram-se, também, como fontes concorrentes no sistema de ação. Aliás, para o autor, “de um modo geral, a regulação numa organização tem duas formas concorrentes e é, em cada momento, o resultado de um compromisso” (Reynaud, 1988, p.5). Este compromisso, no seu entendimento, faz-se entre a autonomia e o controlo, daí resultando o que designa por “regulação real”. Acrescenta o autor que nesta relação de interação entre os atores, o fator que assume maior importância na análise organizacional é o conhecimento das regras do jogo (Silva, 2004b; Silva e Domingos, 2015).

Assim sendo, falar da análise estratégica no âmbito do estudo realizado, implicou ter em atenção a diversidade de ações e comportamentos individuais e coletivos. Subscrevi assim a tese de que cada ator, enquanto indivíduo que faz parte de um determinado sistema organizacional, vai construindo um espaço, uma zona de incerteza e regras próprias (Lautman, 1994). Para os autores que seguimos, as perspetivas da análise estratégica são transversais à “omnipresença de processos de negociação explícitos ou implícitos e a aprendizagem coletiva” (Lautman, 1994, p. 182). Ou seja, uma organização é essencialmente um produto misto de processos formais e informais, comportando uma regulação mista na ação e jogo dos atores, onde as regras são sempre ambivalentes, na medida em que os atores ora tentam negociá-las e contorná-las, ora procuram proteger-se a partir delas (cf. Silva, 2004b; Silva e Domingos, 2015).

Em suma, assumir uma aproximação à perspectiva da análise estratégica e organizada como preferência analítica do diagnóstico sociológico, significa sobretudo um investimento no conhecimento sobre o meio (Gonnet, 1994; Silva, 2004b; Silva e Domingos, 2015) assumindo uma postura de natureza mais indutiva, privilegiando a abordagem qualitativa como valor pragmático de análise, tendo em consideração no trabalho no terreno a procura e a reconstrução específica “a partir do interior” das lógicas e das propriedades particulares das ordens locais da AT.

Assinalo ainda como nota final neste ponto que o desenvolvimento do estudo realizado, tratou-se de um desafio, tendo procurado esclarecer as minhas dúvidas sobre a ação organizada e regulada das dinâmicas da qualidade e dos seus projetos de simplificação e desmaterialização na AT na região do Alentejo, a partir do terreno, colocando como principais perguntas de investigação, já referidas anteriormente na introdução, o seguinte:

1. De que se fala quando nos referimos à qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) na Região do Alentejo?
2. Quais são as formas predominantes e de preferência de ser e de agir que os técnicos tributários da AT da Região Alentejo privilegiam nas dinâmicas organizacionais da ação estratégica e organizada, relacionadas com a implementação e desenvolvimento de modelos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da gestão da qualidade nas áreas tributárias e fiscais?

Tal como referi na nota introdutória, formulei como objetivos gerais de estudo o seguinte:

1. Aprofundar o conhecimento sobre a matriz simbólico-valorativa da ação estratégica e organizada da base metodológica do trabalho dos quadros superiores da AT da Região Alentejo;
2. Conhecer o processo de gestão pública da qualidade, as lógicas de simplificação e desmaterialização dos procedimentos na AT da Região Alentejo e as suas implicações na ação estratégica e organizada do quotidiano das atividades tributárias e fiscais.

Considerarei ainda como objetivos específicos do estudo o seguinte:

1. Identificar as configurações da ação estratégica e organizada que subjazem na AT da Região Alentejo e no desenvolvimento de projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da qualidade nas direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre;
2. Caracterizar as formas predominantes e de preferência de ser e de agir que os quadros superiores com funções de liderança na AT da Região Alentejo privilegiam nas dinâmicas da ação estratégica e organizada, relacionadas com o projeto de qualidade GPS - gestão de processos e serviços nas áreas tributárias e fiscais.

2.1.2. Contributos para a compreensão do estudo de caso da Autoridade Tributária e Aduaneira na Região do Alentejo.

Ao adotar uma perspetiva analítica alicerçada nos princípios e nos fundamentos da análise organizacional de Friedberg (1994, 1995), tendo presente as perguntas e os objetivos de estudo, configurei uma estratégia de pesquisa correspondente a uma abordagem qualitativa do estudo de caso. Porquê?

O estudo de caso é uma abordagem metodológica amplamente utilizada na investigação sociológica e outras ciências sociais, não obstante alguns autores colocarem algumas reservas e preocupação na discussão dos seus prós e contras (Flyvbjerg, 2004; Grünbaum, 2007; Stake, 1995). No presente estudo, parto do pressuposto de que o estudo de caso é cientificamente aceite, e a sua adoção não necessita de justificação (Silva, 2002). Mais do que estar a provar e argumentar a sua cientificidade ou não, a presente reflexão enquadra-se numa tentativa de clarificação da sua essência e operacionalização aplicado ao objeto de estudo da pesquisa realizada.

Embora seja recorrente a aplicação do estudo de caso às investigações em sociologia, a sua frequente adoção na pesquisa e a sua posição nos diferentes discursos e orientações metodológicos, coloca em evidência que falar de

“caso” não se confunde com a noção de análise de caso (Ragin e Becker, 1992 cf. Silva, 2002).

O termo caso encontra diferentes concepções de acordo com o tipo de perspectiva de investigação¹¹. Na verdade, segundo Ragin e Becker (1992) os casos podem ser definidos como unidades empíricas e ou como constructos teóricos. Segundo os autores, a especificidade da concepção do caso reside na realidade empírica. Por outro lado, para os autores, admitir que um caso é um constructo teórico, significa que o mesmo pode resultar da explicação, da interpretação e da compreensão, dita em profundidade, de uma determinada situação social, inscrita dentro de dadas referências ou perspectivas teóricas que lhe conferem sentido. Assim sendo, parafraseando Ragin e Becker (1992), o reconhecimento dos “casos” não resulta de uma forma especulativa e intencional do autor que o adota, mas decorre da reflexão teórica que permite definir a natureza do caso e as suas relações de interdependência interna e externa na estrutura social. Neste sentido, um caso pode igualmente resultar de uma “convenção”, ou seja, do “acordo” que um autor privilegia e ou estabelece no âmbito de um dado paradigma teórico-metodológico (cf. Silva, 2002).

Na perspectiva de Ragin e Becker (1992), o único caminho para entender e aceitar quer a existência real do caso, quer a conceptualização do seu estudo e a generalização do perfil empírico, passa pela admissão do estatuto teórico dos conceitos. Por outras palavras, é pela definição do “constructo metodológico” (Ragin & Becker, 1992, p.3 cf. Silva, 2002), não como uma causa ou uma mera correlação de situações e factos, que se determina a qualidade do próprio caso e do seu estudo. Segundo os autores que seguimos, para delimitar um caso é necessário adotar três critérios nucleares: o critério geográfico, o temporal e a quantidade de elementos (cf. Silva, 2002).

Face ao exposto, o que é então um estudo de caso? Será o estudo de caso, uma estratégia de abordagem ou um método? Terá sido pertinente adotar na

¹¹ Não há dúvidas que o estudo de caso tem a vantagem de se adequar tanto aos paradigmas quantitativos como aos qualitativos, e diferentes estudos que o adotam têm demonstrando uma flexibilidade que não é evidente na maioria das outras alternativas metodológicas. A noção de caso é diversa. Por exemplo, as investigações quantitativas debruçam-se sobre vários casos, enquanto as investigações qualitativas, por sua vez, se debruçam sobre apenas um caso, ou um pequeno conjunto de casos (cf. Silva, 2002).

investigação realizada, uma abordagem assente num estudo de caso? De acordo com Hamel (1992) e Ragin e Becker (1992), será mais correto definir um estudo de caso como uma estratégia de abordagem que utiliza, por sua vez, vários métodos. Tratando-se de uma estratégia de abordagem, é de considerar que é a forma como as questões são colocadas que faz com que o caso exista objetivamente e que seja investigável. Assim sendo, reforça-se aqui a ideia de que é através da forma como se pretende abordar o objeto de estudo que se poderá afirmar que este é ou não um estudo de caso (cf. Silva, 2002).

De relevar que, para Yin (1994), um estudo de caso trata-se de “um estudo empírico que investiga um fenómeno contemporâneo dentro do seu contexto real; quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claras; e em que são utilizadas múltiplas fontes de dados» (1994, p. 13). Na perspetiva deste autor, esta perspetiva metodológica e ou estratégia metodológica, pode ser aplicada para (1) explicar relações causais nas intervenções da vida real que são muito complexas para serem abordadas pelos *survey* ou pelas estratégias experimentais; (2) descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu; (3) fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada; (4) explorar aquelas situações onde as intervenções avaliadas não possuem resultados claros e específicos (Yin, 1994).

Ainda segundo Yin (1994), existem dois tipos de estudos de caso, contendo cada um dois níveis analíticos: (1) estudo de caso simples, com um (Tipo 1) e ou vários níveis de análise (Tipo 2); (2) estudo de caso múltiplo com um (Tipo 3) e ou vários níveis de análise (Tipo 4).

No âmbito da presente investigação, a estratégia de pesquisa adotada segue a perspetiva de um estudo de caso “múltiplo” com um nível de análise, uma das propostas por Yin (1994), na medida em que o foco da investigação situa-se nas dinâmicas organizacionais dos processos de qualidade nas diferentes direções de finanças da Região Alentejo (Beja, Évora, Portalegre).

Para além das razões expostas, a opção pelo recurso à metodologia do estudo de caso assenta igualmente em justificações de outra natureza. Uma outra

razão, situada ao nível da estratégia de pesquisa, está estreitamente ligada com a tipologia das questões colocadas para a investigação: O que? Como? Porquê? E quem? Segundo Yin (1994), será através da localização destas quatro questões que se poderá estruturar um estudo de caso. Neste sentido, poderá ser um estudo descritivo (quem? como?), um estudo exploratório (o quê? ou qual?) ou explicativo (porquê?). Assim sendo, de acordo com o *design* de investigação proposto por Yin (1994), incidi no modelo de “o quê e ou qual”. No entendimento deste autor, a formulação destas questões é fundamental para a determinação e justificação da opção pelo estudo de caso, sendo esta a metodologia preferida sobretudo quando o “o quê” é colocado, que, em termos estritos. Por outras palavras, significa que o investigador tem pouco controlo sobre os processos, e que a investigação se centra sobre um fenómeno contemporâneo contextualizado na vida real (Yin, 1994 cf. Silva, 2002).

Na realidade, de acordo com a minha experiência vivenciada na AT e descrita anteriormente, formulei as seguintes perguntas de investigação que respondem claramente à tipologia de *design* de estudo de caso exploratório e descritivo: a) De que se fala quando nos referimos à qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) na Região do Alentejo? b) Quais são as formas predominantes e de preferência de ser e de agir que os quadros superiores da AT da Região Alentejo privilegiam nas dinâmicas organizacionais da ação estratégica e organizada, relacionadas com a implementação e desenvolvimento de modelos de qualidade nas áreas tributárias e fiscais?

Face ao exposto, não nos pareceu ser possível, no contexto da presente investigação, optar por uma outra estratégia metodológica. A adoção do modelo de estudo de caso “múltiplo” com um nível de análise e de natureza exploratória, justifica-se essencialmente pela natureza dos objetivos de estudo, pela especificidade do próprio caso e pelo tipo de informação que pretendi recolher e analisar, circunscrita num espaço socio-organizacional da AT na região Alentejo, com atores detentores de experiências, perspetivas e olhares sobre o mundo organizacional eventualmente díspares.

Apesar da minha opção e parafraseando Silva (2002) e Silva e Domingos (2015), estou consciente das diversas críticas que possam ser imputadas a este procedimento metodológico, e que passam pela falta de rigor, pela influência do investigador (falsas evidências, visões deturpadas), pela ausência de consistência para generalizações e pela sua extensão e difícil conclusão. No entanto, subscrevendo ainda os argumentos de Silva (2002) e Silva e Domingos (2015), e no que respeita à generalização dos resultados, não é esse o objetivo da pesquisa realizada, mas sim a produção de conhecimentos sobre objetos singulares de ordem local, como são as dinâmicas da ação organizada e regulada dos processos de qualidade e dos projetos de simplificação e de desmaterialização na AT da Região Alentejo.

2.2. Procedimentos para a Recolha, Tratamento e Análise da Informação

Para a operacionalização da estratégia de investigação descrita anteriormente, centrada num tipo de estudo de caso “múltiplo” de natureza exploratória sobre a natureza das dinâmicas organizacionais dos processos de qualidade na AT da Região Alentejo, propus um programa de trabalho de recolha e tratamento da informação com quatro momentos ou fases.

Na primeira, procedi à recolha documental sobre os programas de qualidade na AP e AT, ao mesmo tempo que ia efetuando a revisão bibliográfica sobre estudos de casos, estudos comparativos, ensaios e artigos para a clarificação de conceitos, o delineamento de um conjunto de questões orientadoras.

Na segunda fase, tendo presente as leituras exploratórias e a análise documental e demais leituras dos documentos oficiais, conceptualizei um modelo de guião de entrevista. Efetuei, em seguida, uma delimitação das unidades de análise do caso, a definição dos critérios de seleção dos entrevistados, dei continuidade ainda nesta fase ao aprofundamento da revisão bibliográfica.

Na terceira fase, parti para o terreno para a recolha da informação. A partir das primeiras duas entrevistas, iniciei a análise preliminar, cujos resultados permitiram-me redefinir a estrutura final do guião de entrevista e procedi à sua aplicação no terreno.

Na quarta fase concentrei-me na análise da informação, privilegiando uma articulação entre a análise de conteúdo temática e os procedimentos informáticos.

Assim, no que concerne aos procedimentos para a recolha da informação organizacional, utilizei um conjunto de técnicas entre as quais a análise documental dos processos e projetos de qualidade na AT, a observação no terreno das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre, a entrevista semidirigida e a triangulação de testemunhos dos técnicos tributários com funções de liderança.

Realizei 17 entrevistas, segundo um guião de entrevista semidirigida (ver guião em Anexo). Tratou-se de um tipo de entrevista em que procurei dispor de um conjunto de perguntas-guias, relativamente abertas, para dar uma maior margem de liberdade às respostas dos entrevistados. Na verdade, no decurso da entrevista, fui colocando as perguntas pela ordem que mais me interessava no momento, deixando tanto quanto possível o entrevistado falar abertamente, mas “controlando” o processo de recolha para não se desviasse dos objetivos traçados. Por outras palavras, o tipo de entrevista adotado permitiu que o entrevistado remodelasse ou alterasse a ordem das questões no sentido de não quebrar o fio condutor da entrevista, nem o fio condutor do raciocínio do entrevistado.

O guião de entrevista é composto por 19 questões principais, agrupadas em 6 grandes tópicos: a) **Génese e enquadramento histórico** do movimento da qualidade na AT; b) **Atividades da AT** e sua relação com os modelos de qualidade; c) **Modelo de práticas de desenvolvimento** de programas e projetos de qualidade; d) **Projeto GPS** (caraterização do projeto e implicações organizacionais); e) **Sugestões** e melhorias dos processos de qualidade; f) **Caracterização do entrevistado**.

De assinalar que não me interessou proceder a um grande número de entrevistas, mas sim, obter o máximo de informação através do recurso a entrevistas a pessoas-chave de acordo com o objeto de estudo em causa. Assim, todos os entrevistados eram Técnicos de Administração Tributária em exercício nas direções de finanças na Região do Alentejo e o critério de escolha prendeu-se apenas pelo facto de serem atores que desempenharam ou desempenham funções de liderança, e outros técnicos que possuíam conhecimentos sobre os programas de qualidade na Administração Tributária e Aduaneira.

A recolha de informação decorreu entre julho de 2014 e dezembro de 2015, em simultâneo com o desempenho da minha atividade profissional, e representaram um procedimento fundamental para obter elementos de informação e reflexão bastante ricos e diversificados, cujos resultados

contribuíram fortemente para a desocultação dos contextos de ação e do sistema de ação concreto que modelam a ação organizada dos processos de qualidade e dos seus projetos de simplificação e desmaterialização na AT, e que apresento mais adiante.

A grande maioria dos entrevistados são Técnicos de Administração Tributária com mais de 20 anos de antiguidade na profissão (Tabela 1). Para salvaguarda do seu anonimato e confidencialidade (sexo, idade, habilitações, antiguidade na profissão, categoria profissional e local de trabalho), atribui um código (letra e número de E1 a E17) a cada uma das entrevistas realizadas para facilitar a sua identificação e para *a posteriori* aquando do tratamento das mesmas. De relevar que solicitei aos entrevistados o seu consentimento testemunhal, informado e esclarecido, quer em relação ao propósito da entrevista e ao tema do estudo, quer para a gravação das entrevistas realizadas e para o seu registo e compilação em ficheiro eletrónico.

Tabela 1: Caracterização dos Entrevistados

Código	sexo	Grupo etário	Antiguidade profissional	Direção de Finanças
E1	F	> 50	> 30	Évora
E2	F	> 50	20 a 30	Évora
E3	M	> 50	> 30	Beja
E4	F	> 50	20 a 30	Beja
E5	F	> 50	20 a 30	Portalegre
E6	M	40 a 50	> 30	Portalegre
E7	F	> 50	> 30	Évora
E8	M	> 50	> 30	Portalegre
E9	M	40 a 50	15	Évora
E10	M	> 50	> 30	Portalegre
E11	M	40 a 50	20 a 30	Beja
E12	M	> 50	> 30	Évora
E13	M	> 50	> 30	Beja
E14	M	40 a 50	20 a 30	Évora
E15	M	< 40	< 20	Évora
E16	F	< 40	< 20	Évora
E17	M	40 a 50	20 a 30	Portalegre

Fonte: Entrevistas.

Apesar da preparação cuidada, no desenho das perguntas das entrevistas, a recolha de informação não foi linear. Surgiram alguns problemas aquando da sua aplicação, quer devido à duração (em média 3 a 4 horas), quer devido ao desconforto que alguns entrevistados revelaram face às questões colocadas. Neste sentido, considerando que algumas das entrevistas recolhidas contêm conteúdos que podem ser interpretados como uma violação do dever de sigilo das funções de técnico tributário, apenas transcrevi no presente relatório os extratos menos “problemáticos”.

No que concerne ao tratamento da informação recolhida nas 17 entrevistas, procedi à análise de conteúdo temática, tendo submetido *a posteriori* os temas identificados (Tabela 2) a uma análise lexicométrica do *corpus*.

Tabela 2: Principais categorias temáticas do *corpus*

Dimensões	
Génese e enquadramento histórico	Modelo de práticas de desenvolvimento de projetos de qualidade
Génese do movimento da qualidade Aspetos normativos e objetivos Problemas e dificuldades experimentadas	Objetivos e atividades Especificidade da área de intervenção Desafios e prioridades Cooperação institucional
Atividades da AT	Projeto GPS
Participação Aspetos positivos e negativos Práticas bem sucedidas	Caracterização do projeto Objetivos, tecnologia e qualidade Dificuldades de implementação

Fonte: Entrevistas.

De salientar que o procedimento de tratamento lexicométrico do *corpus* foi efetuado através do *software* livre *Iramuteq*¹² (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*) da autoria de Pierre Ratinaud do *Laboratoire d'Études et de Recherches Appliquées en Sciences Sociales*, Toulouse-França, cujo tutorial em português encontra-se

¹² Software livre desenvolvido em R (www.r-project.org) e na linguagem *Python* (www.python.org). Esta aplicação informática, licenciada sob a forma de GNU GPL (v2)

disponível na internet¹³.

Através do *Iramuteq*, extrai do *corpus* um conjunto de tabelas do tipo indivíduos-palavras, e procedi à realização das análises lexicais iniciais, identificando em primeiro lugar as unidades de texto significativas em Unidades de Contexto Iniciais (UCI) e em Unidades de Contexto Elementar (UCE).

Decorrente da lematização, construí um dicionário dos segmentos de texto para tratamento e análise estatística: a) frequências das palavras, seguida a extração do grafo da Nuvem de palavras; b) análise de similitude entre as palavras para identificar as coocorrências entre as palavras. Por outras palavras, procedi ao tratamento informático dos temas e unidades lexicais, segundo os procedimentos sugeridos por Camargo e Justo (2013) e adotadas por Morais (2016). Neste sentido, para o tratamento do *corpus* e *sub-corpus* textuais, efetuei o seguinte: a) Estatísticas textuais clássicas (frequências); b) Pesquisa de especificidades a partir de segmentação definida do texto (análise de contraste de modalidades de variáveis); c) Classificação Hierárquica Descendente (CHD), segundo o método de Reinert¹⁴; d) Análise de similitude de palavras presentes no texto e sua representação gráfica; e) Representação gráfica da “Nuvem de palavras”. Ainda no que concerne ao tratamento e análise das **tabelas** indivíduos/palavras, elaborei a seguinte sequência de procedimentos no *software* *Iramuteq*: a) CHD segundo o algoritmo de Reinert; b) CHD segundo as matrizes de distância; c) Análise de similitude; d) Nuvem de palavras; e) Descrição e medidas de Qui-quadrado: χ^2 .

De relevar que a conjugação da análise de conteúdo temática com o tratamento quantitativo dos temas pelo *Iramuteq* permitiu-me novas descobertas sobre a matriz do *corpus* e os sentidos e os valores das dinâmicas

¹³ <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>

¹⁴ “Método de Reinert: ALCESTE (Analyse Lexicale par Contexte d'un Ensemble de Segment de Texte), conhecida em português como “Análise Lexical Contextual de um Conjunto de Segmentos de Texto”, é uma aplicação informática de análise quantitativa de dados textuais, muito utilizado na área dos estudos das representações sociais. Trata-se de um programa desenvolvido originalmente no laboratório de Jean-Paul Benzécri por Max Reinert do Centro Nacional de Investigação Científica (CNRS) em França” (cf Morais, 2016, p. 142).

organizacionais dos processos de qualidade, premiados pelos entrevistados, cujos traços principais serão apresentados mais adiante.

Procurei ao longo da investigação, selecionar um conjunto de factos que tenham um significado concreto sobre a realidade da AT em Beja, Évora e Portalegre, que ultrapassasse, em primeira e última instância, a mera contingência local, dito no sentido friedberguiano (Silva, 2002, 2004; Silva e Domingos, 2015; Morais, 2016). Para o efeito, mobilizei o olhar nos dados através duma constante triangulação de técnicas e de testemunhos para enriquecer os resultados, não como *fait divers*, mas para controlar com objetividade, eventuais desvios de apreciação e interpretação e, sobretudo, para poder desconstruir com rigor as evidências aparentes do movimento da qualidade da AT em cada unidade social de observação.

Em síntese, para a abordagem do caso, apoiei-me numa exploração intensiva articulada a um conjunto de procedimentos de recolha e tratamento de informação, entre os quais o recurso às entrevistas semidirigidas, cujos resultados (*corpus*) tratados através do *Iramuteq*, permitiram-me dentro do espaço temporal disponível para realizar a investigação, obter não só uma perspetiva bastante rica sobre as dinâmicas organizacionais dos processos de qualidade na AT da Região Alentejo, mas também permitiu-me traçar os vetores nucleares que caracterizam o sistema de ação concreto da ação organizada, e compreender as regularidades e as singularidades locais das direções de finanças estudadas.

2ª Parte
Dinâmicas da Gestão da Qualidade na
Autoridade Tributária e Aduaneira na
Região Alentejo

2ª Parte - Dinâmicas da Gestão da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira na Região Alentejo

3. Configurações da Qualidade na Autoridade Tributária e Aduaneira

Apresento neste ponto uma breve descrição sobre o desenvolvimento dos processos de gestão da qualidade na AT - Região Alentejo. Para melhor contextualizar a questão dos processos de qualidade da AT e o seu enquadramento no movimento da qualidade na administração pública, convoco algumas notas extraídas de documentos oficiais e outras, quer sobre a administração pública, quer no que concerne à administração tributária.

3.1. Qualidade na Administração Pública

Decorrente da análise documental efetuada, importa relevar que o movimento da qualidade na Administração Pública portuguesa (AP) não é de data recente, tal como já tinha assinalado num trabalho anterior. Trata-se de um processo introduzido no quadro da reforma e modernização administrativa que remonta ao pós 25 de Abril de 1974 (Plancha, 2011).

De salientar aqui que, segundo Nolasco (2004 cf. Plancha (2011)), é possível identificar-se três grandes períodos de caracterização da AP, após a revolução do 25 de Abril de 1974:

1. Entre 1974 e 1985 surge a Lei de Bases da Reforma Administrativa onde se destacam as ideias de desburocratizar, racionalizar e simplificar refletidas num esforço claro para melhorar e valorizar os serviços de atendimento e generalizar os serviços de informação ao público. Modernização foi, à data, um dos objetivos do programa de Governo.
 - a. A criação em 1979 do Instituto Nacional de Administração - INA pelo Decreto-Lei 160/79 de 30/5 centrando a sua atividade no âmbito da formação, contribuiu para a mudança na Administração Pública.

2. Entre 1985-1995 emergiram as prioridades decorrentes da tendência internacional, vulgarmente designada como Nova Gestão Pública - NPG (*New Public Management*), que se refletem na promoção de uma nova cultura organizacional, centrada nas necessidades dos “clientes” da Administração Pública. Inicia-se a era da eficiência da gestão pública.
 - a. O Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) surge neste período e vem dar um novo impulso às questões da qualidade, implementando nos serviços públicos um sistema de Qualidade, que visava uma Administração Pública centrada no cidadão e menos burocrática. Mais tarde foi criado o Prémio de Qualidade em serviços Públicos como estímulo do desenvolvimento de Programas de Qualidade. São da sua iniciativa medidas como a abertura dos serviços à hora de almoço, a simplificação de formulários e a elaboração de Protocolos de Modernização Administrativa pelo incentivo à aplicação do modelo EFQM como padrão de Qualidade e a promoção da utilização da *Common Assessment Framework-CAF*, passando a avaliação a ser encarada quer como uma componente qualificadora, quer como uma filosofia de gestão desburocratizada e simplificadora de procedimentos que conferem uma maior eficácia na satisfação das necessidades do cliente.
 - b. Em 1986, com a publicação do Decreto-Lei 183/86 de 12 de julho, foi criado o Instituto Português da Qualidade cujas principais responsabilidades eram a normalização e a certificação. Porém, só com a aprovação dos seus estatutos, em 1993, se iniciou as diligências necessárias à promoção de ações no âmbito da Qualidade.
 - c. Com a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo, através do Decreto-Lei 442/91 de 15 de novembro foram delineadas as linhas diretrizes para o funcionamento da Administração, tendo como objetivo o

- aumento da sua eficácia e regulamentadas as decisões assegurando a participação das partes interessadas no processo respeitando os direitos e interesses dos cidadãos.
- d. A Carta Deontológica do Serviço Público, preparou a adoção duma política de Qualidade Total ao impor aos funcionários públicos um conjunto de deveres para com os cidadãos invertendo a posição do poder nesta relação, com o intuito de aproximar o cidadão da Administração.
 - e. Na Administração Pública Portuguesa, a Gestão da Qualidade reflete-se num esforço no âmbito da concretização da reforma administrativa, colocando o cidadão como agente impulsionador da mudança e incutindo no mesmo a necessidade de exigir mais e melhor dos serviços públicos. Para isso, surge em 1993, a primeira Carta da Qualidade na Administração Pública. Aliás, segundo Sá e Sintra (2008), a elaboração e divulgação desta carta veio dar um passo importante, numa altura em que a Qualidade era um conceito ainda muito conotado com o setor privado. O cidadão assumiu pela primeira vez o estatuto de cliente, passando a ser o centro das atenções no serviço público.
 - f. O Programa da Qualidade, criado no mesmo ano, veio estabelecer três objetivos primordiais: transparência, simplificação e participação (Araújo, 2002). Como consta do programa do XII Governo Constitucional, a Qualidade é, nesta fase, entendida como “prestação do serviço eficaz, atendimento humanizado, satisfação atempada e célere das solicitações dos utentes”, sendo que a sua medição se faz pela “inexistência de erros, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões”.
3. O último período, que se inicia em meados da década de noventa e que se prolonga até à atualidade, é caracterizado por um alargamento do entendimento da Qualidade e pela introdução em ritmo acelerado das questões relacionadas com o Governo Eletrónico.

O Decreto-Lei 166-A/99 de 13 de maio, implementa o Sistema Nacional de Qualidade para os Serviços Públicos. O artigo 3º do citado decreto-lei, expõe o entendimento de qualidade como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos, procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”. O artigo 4.º n.º 1 define que o Sistema Nacional de Qualidade visa “proporcionar aos serviços os mecanismos de demonstração de qualidade dos seus procedimentos, dos seus sistemas e dos seus bens e serviços, de acordo com um conjunto de princípios de gestão eficaz e eficiente e funcionamento desburocratizado” (cf. Plancha, 2011).

Segundo Plancha (2011), no final de 2001, com a extinção do SMA as competências que lhe estavam atribuídas passam para o Instituto para a Inovação na Administração do Estado, o qual foi também extinto de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 215/2002, de 22 de outubro. As atribuições conferidas ao Instituto, no domínio da qualidade nos serviços públicos, passaram para a Direção-Geral da Administração Pública - (DGAP), no seio da qual foi criado o Departamento para a Modernização e Inovação Organizacionais - (DMIO) e a Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa - (UCMA).

O DMIO tem como missão promover a gestão pela qualidade, os novos modelos de organização e a sociedade da informação, no âmbito da Administração Pública. Neste sentido, compete designadamente ao DMIO: dinamizar o recurso a novos modelos de funcionamento; promover soluções inovadoras de gestão pública; fomentar a Administração eletrónica; elaborar, coordenar estudos e divulgar informação relacionada com os temas da inovação e qualidade em serviços públicos; estimular a gestão pela qualidade, nomeadamente através da promoção da utilização da Estrutura Comum de Avaliação (CAF) na AP (cf. Plancha, 2011).

A UCMA tem responsabilidades no âmbito da modernização administrativa e, conseqüentemente, intervém ao nível da qualidade no setor público. Compete-lhe identificar, selecionar e promover iniciativas transversais à

Administração Pública, proceder à sua monitorização e comunicar os respetivos resultados, conforme (Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2005 de 13 de maio).

Recentemente, reforça-se na Administração Pública (AP) a cultura da medição da performance organizacional orientada para os resultados, disso são exemplo a criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), promulgado pelo Diário da República n.º 113, de 14/5 de 2004, o qual pretende contribuir para a criação de uma dinâmica de mudança, de motivações e de melhoria na Administração Pública Portuguesa. O sistema de avaliação do desempenho é adequado a cada organismo, segundo os princípios estabelecidos pelo SIADAP (Lei 10/2004 de 22 de março).

Como já referi acima, a Qualidade é um tema inserido na AP pelo desenvolvimento de questões relacionadas com o Governo Eletrónico. Em 2003, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107 de 26 de junho vem reforçar a necessidade de implementar do reforço de meios de participação dos clientes e da redução de custos, medidas apoiadas numa estratégia de desenvolvimento e implementação do Governo Eletrónico, fortemente impulsionada pelo Plano de Ação para a Sociedade de Informação. O supracitado plano pretendeu estabelecer uma estratégia a nível nacional para o Governo Eletrónico, consubstanciado num conjunto de ações e projetos agrupados num conjunto de eixos, em que o primeiro é precisamente o de prestar serviços públicos orientados para o cidadão (cf. Plancha, 2011).

Todos estes desafios foram concebidos a partir da premissa ou visão otimista de que é possível, a um serviço ser excelente sem deixar de ser público. Porém, a gestão da Qualidade Total na AP, não pode descurar a parte legal, moral, impessoal e eficiente. A gestão da Qualidade na AP é efetuada em obediência estrita à lei, pauta-se por um código moral e ético que serve a todos, sem discriminação, posto que todos têm direito a um serviço de qualidade. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei e deve estar assente no princípio da equidade. A cortesia, a rapidez no

atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e é imperioso que se faça o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível (cf. Plancha, 2011).

Em termos conclusivos, denota-se uma clara preocupação por parte da Administração Pública Portuguesa em encontrar estratégias orientadas para a qualidade dos serviços, de modo a que a interação com os clientes resulte numa melhoria contínua dos serviços prestados (cf. Plancha, 2011).

3.2. Programa (s) da Gestão da Qualidade na AT

No âmbito da Administração Fiscal, a ideia da qualidade segue a mesma tendência da AP, estando ela plasmada nos documentos oficiais e normativos. Conforme o disposto no D.L. 408/93, de 14 de dezembro, os objetivos a prosseguir, no âmbito da política fiscal, visam não só a administração dos impostos, mas também o reforço da competitividade, o funcionamento mais justo do sistema fiscal e o aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados, num contexto de melhoria contínua em que os seus clientes são cada vez mais exigentes na procura de serviços, que apresentem a melhor qualidade a um menor custo.

A ex-DGCI e atual AT tem adotado uma política ativa de apoio aos contribuintes cumpridores. Tal como refere Plancha (2011), encontra-se em vários documentos oficiais a descrição de que uma administração fiscal de qualidade, ao serviço dos contribuintes é uma administração que vai ao encontro do interesse do cidadão. E ir ao encontro dos contribuintes significa ir além das funções tradicionais e prestar serviços de elevada qualidade, abrangência e valor acrescentado, nomeadamente:

- Estar permanentemente disponível e não apenas nas horas normais de expediente;
- Estar acessível na própria casa ou domicílio dos contribuintes, sem necessidade de deslocações;
- Informar os contribuintes dos seus direitos e obrigações;

- Avisar antecipadamente os contribuintes sobre os deveres que têm a cumprir e não esperar pelo incumprimento para reagir;
- Prestar serviços de informação e apoio aos contribuintes, de forma interativa, em função da atividade que exercem ou da relação que mantêm com a administração.

Assim, por despacho do então Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foi aprovado, em 23 de dezembro de 2008, o primeiro “Plano Estratégico para a Qualidade no Serviço ao Contribuinte”, o qual tem por objeto a construção de uma administração fiscal mais próxima e disponível para os cidadãos e empresas, visando tornar mais simples, rápido e económico o cumprimento das obrigações fiscais e responder com celeridade e qualidade às solicitações dos contribuintes, sedimentando uma relação de confiança mútua. Face ao desafio colocado, foi criado o Plano Estratégico para a Qualidade da ex-DGCI (atual AT) que visava o aumento da interação com os contribuintes cujos objetivos consistem, entre outros, em promover: a redução dos custos da não qualidade, a otimização de recursos, a melhoria do serviço prestado ao cliente, a motivação dos colaboradores, o empenho da Gestão de Topo e satisfação das necessidades dos cidadãos e da sociedade em geral (cf. Plancha, 2011).

A verdade é que o Plano Estratégico para a qualidade no serviço ao contribuinte era a sequência duma estratégia de aumento da produtividade e da eficácia da administração fiscal na cobrança das receitas fiscais. Este Plano dividia-se em dois grandes capítulos, o *interface* externo da administração fiscal, ou seja, as funcionalidades de contacto com os contribuintes e as funcionalidades internas da administração, os processos, as bases de dados, os cadastros e a organização interna da administração fiscal, que eram e ainda são elementos essenciais a uma “boa” prestação de serviços externos, A realização dos objetivos e das estratégias de ação requereu a implementação de 8 programas e 38 projetos (DGCI, 2008):

A- FUNCIONALIDADES EXTERNAS

PROGRAMA 1 - Respostas a pedidos de informação

Projeto 1 - Constante de base de dados informatizados

Projeto 2 - Informação sobre dinâmica de processos

PROGRAMA 2 - Resposta a petições para o exercício de direitos

PROGRAMA 3 - Interação com os contribuintes - Administração Fiscal Eletrónica

Projeto 3 - Envio de informação de apoio ao cumprimento voluntário

Projeto 4 - Agenda interativa personalizada

Projeto 5 - Serviço de Finanças Eletrónico

Projeto 6 - Documento e notificação eletrónico

Projeto 7 - Centro de Atendimento Telefónico - CAT

Projeto 8 - Apoio via correio eletrónico

Projeto 9 - Sistema interativo de receção e resposta a notificações

Projeto 10 - Apoio ao início de atividade

Projeto 11 - Gestão integrada do atendimento

Projeto 12 - Simplificação declarativa

Projeto 13 - Reavaliação das necessidades de entrega de requerimentos

Projeto 14 - Emissão de recibos e faturas na Internet

Projeto 15 - Sistema simplificado de apoio à contabilização

Projeto 16 - Interoperabilidade

Projeto 17 - Cartas de compromisso

Projeto 18 - Certificação da Qualidade

Projeto 19 - Princípio da Subsidiariedade

Projeto 20 - Competência Universal dos Serviços

B- FUNCIONALIDADES INTERNAS

PROGRAMA 4 - Respostas a pedidos de informação

Projeto 21 - Informatização dos elementos ainda em suporte de papel

Projeto 22 - Preparação das bases de dados informatizadas para clientes

PROGRAMA 5 - Resposta a pedidos de reconhecimento ou exercício de direitos

Projeto 23 - Informatização e desmaterialização dos procedimentos

Projeto 24 - Cumprimento imediato das decisões judiciais

Projeto 25 - Informatização do direito a reembolsos

Projeto 26 - Informatização e apreciação dos benefícios fiscais

Projeto 27 - Informatização e desmaterialização dos procedimentos avulsos

Projeto 28 - Sistema de gestão de bases de dados de conhecimento

PROGRAMA 6 - Ajustamento Estrutural excecional

Projeto 29 - Reclamações graciosas

Projeto 30 - Revisões officinas

Projeto 31 - Recursos Hierárquicos

Projeto 32 - Saneamento de reembolsos pendentes

Projeto 33 - Declarações de substituição

PROGRAMA 7 - Reengenharia dos procedimentos internos

Projeto 34 - Gestão Integrada de todos os canais de comunicação

Projeto 35 - Desmaterialização e sistematização do trabalho nos Serviços

Projeto 36 - Reavaliação dos prazos e procedimentos internos

PROGRAMA 8 - Qualificação dos Sistemas Informáticos

Projeto 37 - Qualificar e sanear as bases de dados

Projeto 38 - Consistência e integração dos sistemas de informação

Para implementar o Plano para a Qualidade no Serviço ao Contribuinte, foi criada a Missão para a Qualidade no Serviço ao Contribuinte (MIQ) como uma unidade orgânica da ex-Direção-Geral dos Impostos, sob a sua dependência direta. A MIQ era constituída por um coordenador/gestor estratégico, um coordenador/gestor operacional e dois núcleos, cada qual com a sua coordenadora de projeto: O Núcleo para a Implementação da Qualidade Externa e o Núcleo para a Implementação da Qualidade Interna. Estes núcleos

procediam ao controlo, monitorização e avaliação dos resultados alcançados, promoviam a implementação dos sistemas informáticos previstos e asseguravam a receção e gestão de reclamações e denúncias de erros dos contribuintes.

A nível regional, a implementação do Plano era acompanhada por um interlocutor, designado pelo diretor de finanças respetivo e dele dependendo diretamente. Ao interlocutor competia-lhe o acompanhamento da implementação do Plano no terreno e a participação em reuniões convocadas pelo gestor estratégico ou pelo gestor operacional de modo a que a execução dos projetos e medidas definidas fossem concretizadas com a periodicidade fixada superiormente.

Um dos projetos que possivelmente impôs um maior esforço mas que também provocou um maior impacto, na vertente externa, tendo em conta o objetivo da AT em exercer um trabalho de apoio aos contribuintes de modo a simplificar cada vez mais o cumprimento das múltiplas e diversificadas obrigações fiscais que sobre eles impendem, foi a criação de um Centro de Apoio Telefónico- CAT, com vista a melhorar os canais de comunicação, aumentando a interação mútua e garantindo níveis elevados de ajuda, qualidade, eficiência, rapidez e mesmo de excelência no serviço prestado, logrando a almejada relação de confiança.

Porém, no seio da Administração Pública, a AT tem assumido um papel fundamental e determinante no planeamento e concretização de iniciativas integradas de mudança, fundamentais para a concretização dos desafios que se lhe colocam e que implicam uma busca constante por novas formas e metodologias de trabalho e procedimentos, não só no campo de ação das funcionalidades externas mas também visando a otimização dos seus processos e recursos internos, promovendo a maximização da capacidade de resposta ao prosseguimento das suas funções. Neste âmbito, foi integrado na administração fiscal no Plano para a Qualidade ao Serviço do Contribuinte o projeto, denominado GPS - Sistema de Gestão de Processos e Serviços, que visa a desmaterialização e sistematização do trabalho nos serviços da AT,

sustentado por um sistema de gestão documental e *workflow*. Ou seja, trata-se de um processo único de circulação de documentos, com intuito de melhorar substancialmente o desempenho e a qualidade dos serviços prestados pela AT, através da gestão integrada de conteúdos, processos e pessoas com o apoio das tecnologias da informação (TI) e contribuindo assim de forma significativa para a sua modernização.

Da observação interna ao funcionamento dos processos de negócios e modelos documentais da AT, resultou a necessidade de desenvolver um projeto capaz contribuir para a melhoria e otimização da organização interna dos serviços, tendo em vista a qualidade por esta produzida, pois da análise realizada verificou-se um conjunto de disfuncionalidades que condicionavam a eficiência e qualidade do serviço prestado, nomeadamente:

- Diversidade de fontes e formatos de documentação de suporte;
- Impossibilidade de consulta simultânea do processo por várias pessoas;
- Deficiente gestão e controlo da circulação dos processos;
- Duplicação dos pareceres dados quer para os arquivos pessoais quer para o expediente;
- Desconhecimento pelo requerente da situação do processo, despoletando contactos informais e formais adicionais;
- Elevados custos de papel.

Tais constrangimentos fomentaram a necessidade de gerir os fluxos de trabalho, para tal mostrou-se indispensável a utilização de uma aplicação informática que permitisse por um lado acondicionar os documentos e por outro ser capaz de os encontrar com rapidez e distribuí-los com eficiência. Essa capacidade é a essência das Aplicações de Gestão de Documentos, estas aplicações pegam na informação desorganizada e fragmentada e transformam-na num recurso de informação acessível e seguro, permitindo assim reduzir os custos e aumentar a produtividade.

Tendo em conta os propósitos do projeto GPS, importa referir que este visa:

- A implementação de um sistema de gestão de conteúdos que permita um acesso universal a documentos onde a execução de *workflow* irá sistematizar de forma consistente os fluxos de trabalho a partir de qualquer local por quem devidamente autorizado independentemente da dispersão geográfica;
- A desmaterialização de documentos e processos que desde há muito estão implementados apenas com base em papel promovendo uma transição suave do papel para o ambiente digital, promovendo a tramitação informatizada dos processos;
- O provimento da AT de um sistema de gestão documental para que a informação produzida seja adequada, uniforme e integrada.

Em síntese, antes da implementação do projeto GPS a organização deparava-se com a seguinte situação:

- Documentos dispersos, armazenados em silos e não partilháveis;
- Probabilidade de duplicar atividades / processos e documentos relacionados;
- Impossibilidade de ter visão integrada de processo e documentos;
- Contribuinte sem visibilidade do estado do processo;
- Riscos de extravio de Documentos.

Os benefícios que pretendeu ver implementados através da plataforma informática de Gestão documental de modo a atingir a modernização da AT, respondendo aos desafios da atualidade, são:

- Redução significativa do papel a circular, desmaterializando-o pelo tratamento digital de todos os documentos entrados no momento da apresentação;
- Uniformização de processos e procedimentos;
- Melhoria do nível de serviço permitindo ao contribuinte o acompanhamento dos seus processos no Portal das Finanças;

- Aumento de produtividade e tomada de decisões melhorada.

Após esta viagem pelos documentos caracterizadores da AT, coloco as seguintes interrogações: Qual é a apreciação que os Técnicos de Administração Tributária fazem sobre o projeto GPS? Quais as influências que tais projetos podem exercer na dinâmica da ação organizada dos Técnicos Tributários? Veremos este aspeto mais adiante no capítulo seguinte.

4. Aspetos Estratégicos e Simbólico-valorativos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo

Neste ponto apresento os principais resultados referentes às entrevistas realizadas. Descrevo em primeiro lugar, os princípios da génese das práticas gestionárias da qualidade da AT na Região Alentejo. Em seguida, apresento uma análise sobre os dilemas e constrangimentos da gestão da qualidade na AT da Região Alentejo, procurando aqui dar a conhecer a organização e as formas de regulação local das práticas de qualidade vigentes nos casos analisados. Apresento posteriormente uma breve descrição sobre o diagnóstico e a avaliação das práticas “bem-sucedidas” dos projetos de qualidade, segundo os atores das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre. Por último, apresento as apreciações e valorações que os atores fazem em relação ao “Caso Particular do Projeto GPS”.

4.1. Contributos para a Contextualização da Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo

Numa primeira aproximação aos testemunhos dos entrevistados a propósito do “fatores que conduziram à criação dos modelos de qualidade na AT na RA”, verifico que a generalidade manifesta uma perspetiva muito vincada da ideia da excelência do serviço público que a administração tributária pode e deve oferecer aos contribuintes, contribuindo igualmente para melhorar as condições do exercício das atividades, em geral, e do combate à fraude e evasão fiscal, em particular. Não menos verdade, alguns entrevistados verbalizam que tais estratégias de adesão ao movimento da qualidade na AT, não está dissociado dos interesses dos “gestores de topo” na introdução dos referenciais da nova gestão pública (NGP) para a modernização administrativa, designadamente para renovar os procedimentos e atividades, consideradas como “obsoletas”.

“Os fatores passam pela necessidade não só de acompanhar outras organizações nessa tendência para modelos de qualidade, mas até de as ultrapassar. A inovação é a pedra basilar num setor tão estratégico como o é a tributação. Simplificar procedimentos permite maior disponibilidade dos recursos humanos e de outros para a missão da organização: arrecadar receita e combater a fraude e a evasão fiscal” (E2).

“A perceção dos dirigentes da exigência por parte dos cidadãos de uma administração eficaz na resolução dos problemas e eficiente nos usos dos recursos públicos” (E3).

“Satisfação das exigências da sociedade e das necessidades dos cidadãos, melhoria continua, modernização de processos e serviços, uniformização de procedimentos, ganhos de eficiência” (E4).

“Tentativa de uniformização e simplificação de processos e procedimentos, criação de ferramentas que permitam ganhos, nos recursos e no tempo” (E6).

“A criação de modelos de qualidade são, em primeira linha, um instrumento para justificar o tipo de opção adotado na escolha da gestão (satisfação da tutela, política) por via promoção da imagem de eficácia, eficiência e modernização da AT junto do público em geral (marca) e diferenciando-a positivamente face aos demais serviços públicos (concorrência), com todos os aspetos positivos e negativos inerentes a esta opção na gestão de serviços públicos” (E9).

“As deficiências técnicas afetam muitas vezes o funcionamento dos serviços e há por isso necessidade de renovar e desenvolver ferramentas que permitam por um lado ter uma visão geral da organização e por outro adaptar o sistema às reais exigências da sociedade” (E13).

“A necessidade de alcançar uma Administração Tributária tendencialmente mais abrangente, credível, globalizada e alinhada

com tendências internacionais. A necessidade de mudança e adaptação face a novas realidades decorrentes de um conjunto de diferentes e exigentes desafios com que as pessoas se confrontam no dia a dia profissional” (E14).

“Capacidade de prestar um serviço de confiança. Responsabilidade para fornecer um serviço com exatidão” (E16).

“Possibilitou também um contacto mais próximo e regular entre contribuintes e AT, gerando um hábito de gestão periódica do papel de contribuinte (e portanto de proximidade) ” (E9).

“Uma Administração Fiscal mais aberta e próxima do cidadão, que responde de forma eficaz às várias solicitações” (E8).

Efetivamente, subjaz da leitura dos discursos dos entrevistados, que a generalidade detêm uma perceção muito clara sobre o **significado da qualidade**, quer como um **atributo da satisfação** dos contribuintes, quer como uma **variável orientadora dos serviços** da AT em prol da melhoria da **eficiência e eficácia** organizacional.

“A qualidade na AT deve e ou pode ser analisada sob duas perspetivas: O cumprimento das atribuições e competências inerentes às funções que decorrem da soberania do Estado Português, e a resposta às necessidades que os cidadãos enfrentam diariamente no cumprimento dos seus deveres e direitos tributários. Em qualquer uma das perspetivas, a eficiência e a eficácia da estrutura organizacional são essenciais para o seu bom desempenho, revelando o nível de qualidade de cada uma” (E15).

“É o modo de determinar as necessidades do cidadão/contribuinte, e responder de forma eficiente e eficaz no sentido de satisfazer o cidadão... Manter e assegurar a qualidade, atendendo às necessidades atuais e futuras do cidadão, onde é necessário que haja sempre uma melhoria contínua” (E16).

“A qualidade sempre foi um tema que me despertou interesse e numa conversa com os meus superiores referi que embora com algumas falhas, considero que o tema da qualidade evoluiu bastante em Portugal ao longo dos últimos anos e estendeu o seu âmbito de intervenção da indústria para os serviços e qualquer dia estava na Administração Pública pois na minha opinião o futuro passa pelas pessoas e respetivos comportamentos, ou seja, há necessidade de alterar comportamentos para que os objetivos sejam atingidos e para isso os próprios serviços tem de encontrar novos métodos de organização de trabalho e as pessoas tem de compreender a importância da atitude individual na obtenção da mudança. Possivelmente foi o conhecer por parte dos meus superiores o meu interesse por este tema que quando surgiu a necessidade de alguém cooperar nesta área indicassem o meu nome. Penso que todos os projetos contemplados no Plano da Qualidade na AT visam uma evolução no paradigma da relação serviço/cliente e esta ferramenta GPS veio trazer uma nova perspetiva da organização dos serviços, mais célere, agilizando procedimentos e melhorando a comunicação entre os diversos serviços da AT, tendo como vantagem ser uma aplicação consistente e considerada como uma verdadeira mais-valia, devidamente integrada com a incorporação de novas aprendizagens” (E14).

“Procurar ir ao encontro da criação de um conjunto de condições e procedimentos de que uma forma constante e consistente contribua para a satisfação dos cidadãos contribuintes e agentes económicos” (E17).

De notar que a maioria dos entrevistados estiveram envolvidos nos processos de implementação dos projetos de qualidade na AT, pelo que não é de admirar que tenham um posicionamento ou voz “favorável” e espírito de

missão e de cooperação e aceitação face aos modelos de qualidade adotados, embora com alguma reserva.

“O meu objetivo foi contribuir para a melhoria dos serviços e aproximar a AT aos cidadãos” (E7).

“Na componente do desenvolvimento, a prestação de um melhor serviço ao cidadão” (E12).

“Melhorar continuamente o desempenho, para assim se conseguir implementar um sistema mais eficaz e eficiente junto do cidadão” (E16).

“Estive envolvida na criação e no desenvolvimento de 2 modelos de qualidade na AT, mas aflorarei somente um deles: A criação de um DUC (documento único de cobrança) para receitas diversas cobradas pela AT (ex DGCI), receitas essas de natureza fiscal, relativamente a impostos abolidos mas que ainda arrecadam receita como o imposto sobre as sucessões e doações e de impostos localizados geograficamente, como Contribuição especial Nova Ponte ou Expo 98 ou de natureza não fiscal como o são por exemplo as receitas entregues para as contas autónomas de alguns ministérios, cuja classificação orçamental percorria verticalmente todo o orçamento, impedindo uma tipificação de natureza fiscal por efetivamente ultrapassar sobremaneira esse conceito. Estes desafios são altamente motivadores e têm o condão de nos fazer descobrir em nós capacidades por vezes adormecidas” (E2).

“Necessidade de dar respostas aos novos desafios a que a AT vai sendo confrontada e tendo por finalidade a satisfação das necessidades e a procura da excelência do serviço prestado aos cidadãos contribuintes e agentes económicos” (E17).

“Colaborar num projeto inovador e modernizador dos serviços, transmitindo no grupo de trabalho, quais as necessidades dos serviços, e o modo mais adequado de lhe dar resposta, causando o menor impacto possível” (E5).

“Eu fui uma das principais estudosas do GPS no meu serviço, estudei e resumi o manual por tarefas e quase toda a gente estava amedrontada com o tempo que aquilo demorava nos primeiros dias. Eu lembro-me de ter dito aos colegas: daqui a um ano estamos a fazer isto com uma perna às costas e foi de facto assim. E nos grandes meios com muito público há sempre uma grande pressão” (E4).

“As funções profissionais que desempenho na estrutura organizacional da AT implicam uma ligação direta e muito próxima com os modelos de qualidade implementados, pelo que, a cooperação com os mesmos se verifica inicialmente numa posição de subordinação e posteriormente, após o contacto direto com os mesmos, com uma partilha de conhecimentos e sugestões que tendem a aperfeiçoar o desenvolvimento desses projetos, de modo a tornar mais eficaz e eficiente a “máquina” fiscal, acompanhando as necessidades e ansiedades dos contribuintes” (E15).

Mais do que verbalizar a ideia de cooperação, os testemunhos recolhidos apontam para a **necessidade de uma participação e envolvimento ativo de todos**, desde a fase inicial da implementação para que haja um desenvolvimento “sereno” dos projetos de qualidade na AT, com o mínimo de “ruído” ou distúrbio nos processos de trabalho.

“Considerando o tipo de participação que me é proposto pela AT (como referido na resposta à questão anterior), o objetivo visado pela participação é, exclusivamente, a possibilidade de antecipar o conhecimento dos modelos e, conseqüentemente, prever como os processos de trabalho existentes serão afetados, com a finalidade de ter soluções de disponibilização imediata para os problemas concretos que possam ser reportados pelos Serviços, para que os modelos sejam acomodados no fluxo regular de trabalho sem quebra de produtividade e/ou qualidade, e explorar intelectualmente os efeitos e potencialidades da implementação dos modelos na obtenção de

melhorias dos processos de trabalho, uma vez acomodados aos mesmos modelos, à margem dos visados diretamente pela sua criação” (E9).

Tendo presente o testemunhos recolhidos, valorizam o investimento efetuado pela AT nos projetos de qualidade, afirmando que tal situação permitiu reconstruir uma **imagem bastante positiva da modernização da administração fiscal**, no contexto dos serviços públicos portugueses.

“Foi de grande importância, pois transformou uma ‘máquina fiscal’ obsoleta, numa estrutura organizacional moderna e eficaz” (E15).

“Na grande maioria das organizações, o investimento na área da qualidade significará a sua sobrevivência. No caso da AT, tal investimento contribuiu para a tornar uma organização líder entre os serviços públicos portugueses” (E3).

“Os investimentos a este nível permitiram uma maior eficiência da AT. Este facto torna a AT mais apta a satisfazer as necessidades da sociedade e a cumprir a sua missão” (E4).

“Considero que o reconhecimento público das vantagens das medidas adotadas e implementadas com sucesso, é uma importante forma de legitimar as mudanças produzidas pela AT e tudo isto é fruto do investimento feito na área da qualidade, é lógico que nem tudo está perfeito e no passado nem tudo estava mal feito mas penso que os serviços evoluíram no sentido de prestar um melhor serviço ao cidadão e agora há necessidade de evoluir de acordo com a transformação da sociedade” (E14).

“A nível interno possibilitou também que determinadas funções recebessem um benefício (neste caso - Portal das Finanças) otimizado do instrumento informatizado, com alívio de carga laboral e burocracia, em áreas em que os volumes e universos de tratamento assumem uma dimensão que, na prática, seria incomportável para o tratamento exclusivo pelos RH atualmente disponibilizados pela

organização (designadamente no que se refere ao cumprimento de obrigações declarativas) ” (E9).

“Permitiu melhorar a imagem do funcionário de finanças que passou a ser encarado como um colaborador disponível para ajudar o cidadão na resolução dos seus problemas, contrapondo com uma imagem anterior em que era visto como o responsável pela criação desses mesmos problemas” (E11).

Tendo presente os testemunhos descritos, é possível identificar um conjunto de palavras que traduzem as linhas de força da apreciação que os entrevistados fazem sobre as lógicas da génese das dinâmicas da qualidade da AT na região Alentejo (Beja, Évora e Portalegre).

Assim, após a submissão do *corpus* ao tratamento via *Iramuteq*, extrai do tema “Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo” o seguinte: a) número de textos: 34; b) número de segmentos de textos: 102; c) número de formas distintas: 1156; d) número de ocorrências: 3426; e) número de lemas: 914; f) número de formas ativas: 818; g) número de formas suplementares: 67; h) frequência média das formas: 33.588235; j) retenção de segmentos de texto: 73 segmentos de 102 (71,57%).

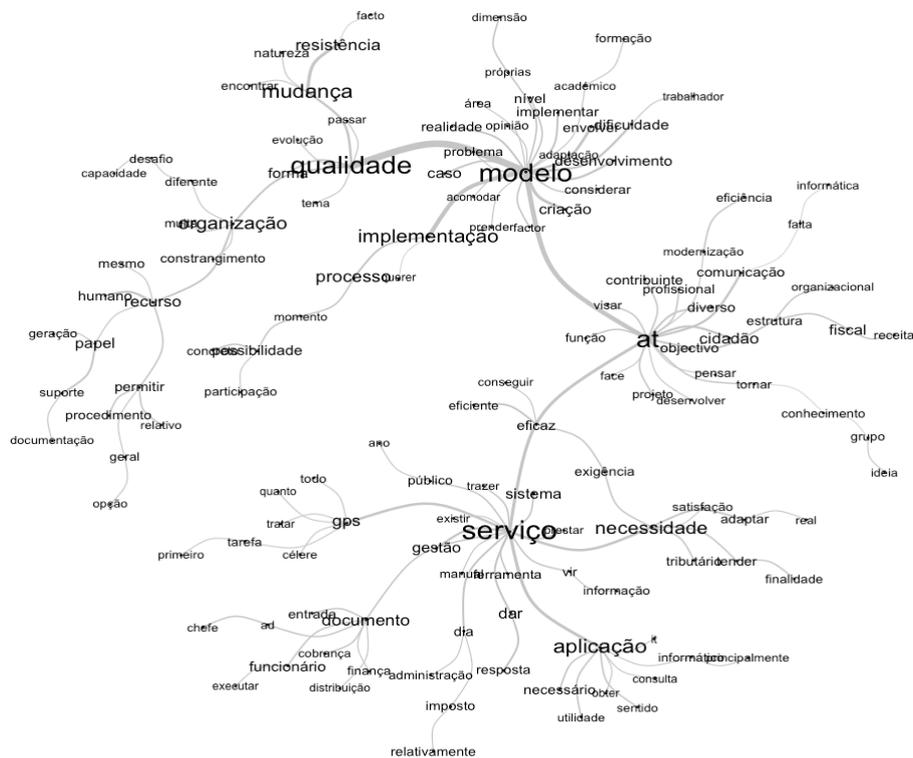
Estes resultados permitem identificar 34 unidades de contexto inicial (UCI), divididas em 73 unidades de contexto elementar (UCE), tendo sido retido para análise lexical, via *Iramuteq*, um total de 71,57% do *corpus*.

Da leitura da extração da nuvem de palavras referente ao tema “Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo”, verifico que as principais palavras-chave são as seguintes: serviço, modelo, qualidade, mudança, aplicação, implementação, organização, necessidade.

A nuvem de palavras encontra-se representada graficamente, de acordo com a sua frequência, conforme o seguinte esquema.

- Inovação tecnológica na AT através de ferramentas que permitam ganhos, nos recursos e no tempo;
- Simplificação dos procedimentos da tributação;
- Melhoria da organização do trabalho para arrecadar receitas e combater a fraude e a evasão fiscal;
- Satisfação dos recursos humanos;
- Melhoria da imagem do funcionário (técnico tributário);
- Satisfação das exigências da sociedade e das necessidades dos cidadãos;
- Melhoria contínua através da modernização de processos e serviços, e a uniformização de procedimentos.

Esquema 2: Similitude entre palavras “Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

4.2. Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo

A implementação dos processos de qualidade não é linear. Existem múltiplos fatores que influenciam as práticas gestionárias da qualidade da AT na região Alentejo. Não são apenas os contextos das atividades de ordem interna, são também os externos que geram tensões, conflitos e preocupações. Os testemunhos seguintes traduzem com clareza algumas das preocupações no campo da **gestão da qualidade** que vão desde o **respeito às normas e procedimentos da administração pública**, em geral, passando pela afirmação da necessidade quer da reorganização do trabalho, quer na preparação de materiais e a intensificação das ações de formação específica.

“A principal preocupação tem sido a de tudo fazer para ser dada resposta às expetativas dos criadores dos modelos” (E12).

“O desenvolvimento das mesmas e sua implementação bem como a sua monitorização” (E5).

“As principais atividades e preocupações após a criação de modelos de qualidade passam pela sua divulgação, experimentação, implementação parcial em simultâneo com o sistema que se pretende abandonar se for o caso, e implementação definitiva. A edição de manual e a formação em e-learning fazem parte do processo” (E2).

“A divulgação desses modelos e a formação dos funcionários” (E3).

“Foram tomadas em consideração todas as atividades relacionadas com os diversos organismos da Administração Pública, nomeadamente o aperfeiçoamento no cruzamento da informação no universo dos diversos impostos, de forma a poder ser abrangido um maior número de interações com vista a uma maior eficiência e eficácia no combate ao crime e evasão fiscal, podendo haver assim uma maior equidade no contributo fiscal de todos os cidadãos” (E1).

“A adaptação dos funcionários às novas aplicações e alteração dos métodos de trabalho. O facto de o tempo ser insuficiente para cumprir todas as tarefas e solicitações torna difícil a dedicação necessária para explorar as potencialidades dos novos modelos” (E4).

“Penso que, para a AT, a principal atividade após criação de modelos de qualidade foi “forçar” (passe a expressão) internamente a adoção do modelo por parte da organização, no exato estado em que ele é apresentado, sendo a principal preocupação passar a imagem externa de sucesso na sua adoção” (E9).

“Adaptação dos recursos humanos e meios técnicos a esses modelos, quer através da criação de novas estruturas funcionais quer da instalação de novos equipamentos e essencialmente da formação dos intervenientes. Analisar o enquadramento dos modelos com a realidade existente e verificar se cumpriam os requisitos necessários para colmatar as necessidades existentes” (E11).

“Adaptação aos novos métodos de trabalho sem que tal afetasse negativamente o cliente e que o trabalhador se sentisse minimamente satisfeito e motivado. Importa testar as aplicações antes de as fazer evoluir, caso contrário, existem os media e os próprios contribuintes que se encarregam de publicitar o que está mal, esquecendo que o objetivo é prestar um serviço melhor mais eficaz e eficiente. O contribuinte está em primeiro lugar quem fica esquecido é o trabalhador” (E13).

“A formação profissional foi intensificada e a informação passou a ser difundida com maior profundidade e abrangência, para fazer face à preocupação de modernizar os serviços” (E15).

Não obstante a presença duma perspetiva otimista do contributo dos programas e projetos da qualidade para garantir uma constante melhoria dos serviços prestados a nível tributário e fiscal, **vozes menos positivas** assinalam

algumas dificuldades e ou constrangimentos locais, quer de **ordem técnica** (p.e. equipamentos obsoletos), quer no plano do **déficit financeiro e de comunicação** entre os profissionais ou ainda na adaptação e ou afinidade dos profissionais com as aplicações informáticas relacionados com os modelos de qualidade implementados e ou em curso, por **ausência de formação específica** sobre as mesmas aplicações.

“Falta de comunicação entre os profissionais que implementam os programas informáticos e os funcionários da AT, que trabalham nos SF’s e DF’s, de forma a haver possibilidade de intercâmbio dos vários constrangimentos a nível das aplicações implementadas” (E1).

“Grande diversificação de áreas funcionais e operativas que paralelamente aos constrangimentos orçamentais inibem a prossecução de modelos de qualidade” (E17).

“Falta de tempo para explorar o potencial completo dos mesmos, assim como para apresentar propostas de melhoria. Falta de acompanhamento técnico para esclarecimento de dúvidas relativas ao funcionamento das mesmas” (E6).

“O natural conservadorismo das organizações e a existência de graves constrangimentos financeiros” (E3).

“Sendo que, sem exceção, os modelos de qualidade envolveram um qualquer nível de informatização, as dificuldades prenderam (e prendem-se) com (1) a pouca afinidade dos sistemas informatizados de gestão ao tratamento da realidade do trabalho de serviços públicos, permanecendo em aplicação sem as correções e aperfeiçoamentos necessários, (2) a não conclusão integral do processo de implementação (vertical ou horizontalmente, ou por não integração universal), seja da componente informática como do próprio modelo em si mesmos e (3) a implementação prática não ser, na grande maioria dos casos, a implementação de modelos construídos, mas sim de modelos em construção, multiplicando as mudanças a acomodar na realidade, sem períodos de cristalização de mudanças nos processos de trabalho” (E9).

“São os trabalhadores que têm de se adaptar a elas, sem que seja dada formação específica, as aplicações são desenvolvidas à custa do esforço e da tentativa de não errar. Ora, esta forma de implementação dos modelos de qualidade acarreta dificuldades e geram grande aversão à mudança provocando uma grande pressão até sobre as chefias as quais também umas reagem de forme empática e informal envolvendo-se com os trabalhadores na resolução dos problemas e outras vestem a pele de sábios quando na verdade escondem a ignorância” (E13).

Denota-se que alguns entrevistados colocam a ideia de que os processos de qualidade envolvem **riscos acrescidos para a organização**, exacerbando um quadro de **resistência à mudança** que afeta direta e indiretamente o regular funcionamento das atividades, bem como, a capacidade de resposta.

“A resistência à mudança por parte dos funcionários e a desconfiança por parte dos utentes” (E7).

“Para além dos equipamentos que é necessário serem atualizados, notou-se alguma “resistência à mudança”, por parte de alguns utilizadores, os quais têm vindo a ser necessário sensibilizar e mobilizar no sentido de se obter uma melhor colaboração, fazendo-lhes sentir da utilidade das novas aplicações, bem como da melhoria da qualidade dos serviços que se espera obter” (E8).

“Quando se implementa um modelo de qualidade numa organização de grande dimensão, com diferentes níveis de atividade, composta por unidades orgânicas com realidades próprias e distintas, o risco da sua implementação pode ser elevado pois pode dar resposta a certas situações, mas não ser eficaz noutros casos, podendo tornar-se num fator de desequilíbrio funcional. A melhor solução para um caso pode não a ser para outro. A constante diminuição dos recursos humanos da AT aumenta a dificuldade de implementação dos modelos de qualidade na organização” (E15).

“A dificuldade sentida na implementação dos modelos prende-se principalmente com dois tipos de fatores, um deles, humano e consiste na resistência à mudança e dificuldade de adaptação, o outro tem a ver com as condições de trabalho e prende-se como a lentidão das aplicações informáticas e equipamentos obsoletos” (E4).

“Qualquer processo de mudança causa resistência. Num primeiro momento, e neste caso em particular, as pessoas virão nele uma sobrecarga de trabalho ao invés de um alívio nas suas tarefas. O modelo foi implementado nos serviços sem estar completo, entretanto, foi melhorado, mas o facto de não ter iniciado como ferramenta amigável, trouxe alguma resistência, não sendo evidente que esse aumento da carga de trabalho se traduza em melhoria na qualidade do trabalho prestado. Em alguns casos duplicaram-se as tarefas que são executadas em suporte de papel e agora também em suporte digital. A tarefa de registo de entradas anteriormente era muito mais rápido, podendo ser executado apenas por um funcionário, atualmente são necessários dois ou três funcionários para executar a mesma tarefa. E a função do chefe e dos chefes adjuntos ficou também mais difícil no que respeita à distribuição dos documentos porque é mais lenta” (E5).

Esta ideia de resistência à mudança é percebida de forma diferenciada entre os mais novos e os com maior antiguidade na profissão, admitindo os mais novos que são mais recetivos às mudanças como revela o seguinte testemunho.

“Ora bem, as mudanças são quase sempre dores de cabeça. Ou melhor, não tanto as mudanças, mas as perspetivas de mudança. Genericamente as organizações debatem-se com constrangimentos sempre que MUDANÇAS se avizinham ou anunciam. Mas genericamente e não obstante resistências várias, principalmente em faixas etárias mais elevadas que, compreensivelmente, ao longo de uma cada vez mais longa carreira profissional, perdoem-me a redundância, carregada

de *know how* e recheada de inúmeras MUDANÇAS, praticamente passaram da idade da pedra até ao que temos hoje que não será igual ao que teremos amanhã. Os mais novos estão e são por natureza mais recetivos às mudanças, movimentam-se melhor na informática, mas falta-lhes naturalmente algum *know how*. É por isso que a coexistência de recursos humanos de diversas gerações mune as organizações de uma riqueza humana impar de conhecimentos, de vontades e até de uma concorrência saudável em que os mais velhos RESISTEM, e olham por cima do ombro de sobrelha franzida quando se sentem ameaçados pela desenvoltura dos mais novos. E isso é bom” (E2).

Confrontando os entrevistados sobre a organização dos serviços que eram disponibilizados pela AT ao cidadão, no passado e no presente, afirmam que na atualidade os serviços funcionam “melhor”, assinalando, entre outros aspetos, que passam a nível do relacionamento da AT com o cidadão, designadamente através do plano tecnológico (Portal das Finanças).

“Nos últimos anos a AT deu passos muito importantes neste sentido. O desenvolvimento das funcionalidades do Portal das Finanças mudou completamente o paradigma de comunicação entre a administração fiscal e os cidadãos, facilitando o acesso à informação, reduzindo o tempo de resposta às solicitações dos contribuintes e permitindo melhorar o serviço prestado” (E4).

“Antigamente havia pouca interação entre a AT e o cidadão, passando tudo pelos diversos serviços e baseando-se no atendimento presencial. Atualmente essa situação foi ultrapassada e o contacto encontra-se bastante diversificado, no âmbito das diversas tecnologias informáticas, o que proporciona ao contribuinte uma forma mais célere e cómoda de cumprir com todas as suas obrigações, sem ter que se deslocar a qualquer serviço” (E1).

“Teve uma melhoria muito considerável. Desde logo com a disponibilização de um serviço de finanças aberto 24 horas por dia,

através do portal das finanças com possibilidade de liquidação de impostos, obtenção de certidões, entrega de declarações, obtenção de guias de pagamento e seu pagamento etc. Também a disponibilização de uma linha telefónica (CAT) para prestar informações e esclarecimentos aos cidadãos com horário alargado (ate às 20h). A possibilidade de utilização do correio eletrónico para as comunicações (também esta área vai ter significativas alterações e melhorias muito em breve com a autenticação do SP nas comunicações que serão efetuadas exclusivamente através do portal das finanças. A possibilidade de atendimento por agendamento (APM) evitando-se horas de espera e desperdício de tempo” (E5).

“Penso que atualmente são claramente melhores, mas especificamente no que se refere ao acesso da respetiva informação individual fiscal e no acesso às funcionalidades, ambas fornecidas pelo Portal das Finanças. Este Portal representa, na minha ótica, a grande diferença em termos de prestação de serviços pela AT tendo, sobre a base da entrega de declarações para efeitos fiscais, construído um hábito de gestão individual, por parte de cada contribuinte, da sua relação com a AT” (E9).

“Houve sem dúvida alguma uma grande evolução ao longo destes últimos anos, em que a AT procurou transformar/reorganizar os serviços, não só na forma como se formulam, mas também na forma como se presta” (E15).

“Existe uma grande evolução qualitativa, quer pela criação de novas funcionalidades e novos serviços, em virtude de existir um maior conhecimento das necessidades de quem nos procura, quer pela natural evolução tecnológica” (E16).

Mesmo evidenciando um claro contraste entre o passado e o presente, lastimam ainda que não tenham **meios humanos e técnicos suficientes** para melhorar ainda mais a qualidade dos serviços tributários.

“No presente incomparavelmente melhor a qualidade dos serviços prestados atualmente. Tivesse a AT meios informáticos, que respondessem de forma mais eficaz e eficiente, sem as constantes quebras e inoperacionalidade das aplicações, o serviço agora prestado teria ainda mais qualidade” (E10).

“Temos assistido a uma profunda alteração nos hábitos. Existe maior informação e o seu acesso está mais facilitado. No entanto, a complexidade, cada vez maior das normas fiscais, aliada à escassez de recursos humanos, tem tornado cada vez mais difícil a resposta atempada às solicitações dos contribuintes” (E12).

Por outro lado, os entrevistados lastimam igualmente que, os documentos estejam na intranet da instituição, os projetos implementados e o grau de desenvolvimento dos mesmos não sejam suficientemente conhecidos no “exterior”. Advoga-se aqui que existe um certo **deficit de comunicação entre as organizações**, bem como de **participação**, mesmo ao nível das estruturas inter e intraorganizacionais da própria AT. Não menos relevante, é a afirmação de testemunhos que colocam as **hierarquias como barreiras** sobre o assunto.

“Desconheço se os profissionais da AT de todas as regiões têm conhecimento dos projetos de qualidade. Sendo do conhecimento geral as inovações a nível das aplicações informáticas, parece-me, no entanto ser desconhecido o plano de qualidade em que as mesmas se inserem, o que torna difícil a sua implementação, por falta de envolvimento de todos os profissionais. A deficiente comunicação dentro da organização dificulta a divulgação de todos os projetos de qualidade” (E4).

“Dentro do seio da AT existe uma hierarquia dos serviços que, teoricamente, deveria igualar serviços de idêntica índole ou estrutura. No entanto, na realidade verificamos que existe uma tendência para centralizar a informação nos grandes centros (Lisboa e Porto) deixando

o resto do país um pouco marginalizado recebendo só o conhecimento da solução concreta e raramente participando na resolução do problema” (E11).

“Conhecimento dos projetos de qualidade quando já estão implementados, tenho a certeza que sim uma vez que funcionam em rede, e apesar de alguns devido ao número reduzido de licenças não terem perfil de acesso, sabem da sua existência. Mas não é devido ao perfil que não tem conhecimento e se não tem perfil para umas aplicações tem para outras. Agora, tudo depende da liderança se pretende dinamizar a utilização destas ferramentas. Estou convicto de que por vontade de muitos chefes ainda estávamos a passar certidões à máquina de escrever com papel químico (riso) mas estes também se estão a ir embora, outros dizem que são os colaboradores/ os técnicos que tem dificuldade em se adaptar, mas na minha opinião, esta posição surge da relação de subordinação imposta por quem chefia porque se mostram inseguros com medo de serem ultrapassados então criam barreiras” (E14).

Em todo o caso, apesar dos aspetos positivos assinalados acima, alguns reconhecem que é ainda preciso **investir no envolvimento de todos** os profissionais para superar as dificuldades e ou constrangimentos relacionados com o desenvolvimento dos projetos de qualidade.

“Os desafios que se colocam neste domínio fazem com que as organizações necessitem de ter capacidade para gerir uma mudança muitas vezes turbulenta pois quando as alterações assumem determinada relevância existe também diferentes expectativas relativamente aos contributos das pessoas. Uns aceitam com entusiasmo a mudança, outros mostram alguma “resistência”, com estes é necessário sensibilizar e comunicar ativamente para fazer perceber a utilidade das novas aplicações, bem como da melhoria da qualidade dos serviços que se espera obter e que tal não vai provocar

alterações no “poder” que pensam deter. A maior dificuldade consiste na análise e interpretação das expectativas e percepções das partes interessadas para que a implementação dos modelos de qualidade não encontre resistências. Na minha opinião a qualidade decorre da consciência e envolvimento de todos, por isso, as mudanças têm de ser consistentes, e devidamente percebidas e assimiladas sem o qual nada acontece” (E14).

Outros testemunhos revelam outros dilemas e constrangimentos mais relacionados com a forma como são alocados os recursos para os projetos de qualidade. Destacam mais uma vez que a **falta de meios humanos**, assim como os **meios informáticos não são suficientes**, afirmando que tais *déficit* dificultam muito a concretização de objetivos da gestão da qualidade na AT.

“Carece de renovação de meios técnicos especialmente ao nível dos equipamentos informáticos que se encontram em grande parte obsoletos” (E8).

“Atendendo a que a atividade da AT não passa apenas pelos serviços disponibilizados através do Portal (para o qual desconheço se a AT continua ter os recursos adequados para concretizar os seus projetos de qualidade), mas também pelo atendimento presencial e pelas atividades de inspeção e justiça tributária, tendo em conta a prevenção e combate à fuga e evasão fiscal, parece-me que a AT não terá muito mais recursos para desenvolver a sua atividade baseada nos modelo de qualidade, se não renovar o seu capital humano (a média etária dos trabalhadores da AT é relativamente elevada), aumentar o número de trabalhadores, investir na formação e qualificação dos seus profissionais e na melhoria da rede informática e equipamentos” (E4).

“A AT tem quadros (infelizmente poucos) de notável categoria. Bem podia prestar um serviço de qualidade ao cidadão, porém o medo (ninguém se assume, os chefes nada chefiam, são simplesmente os funcionários mais bem pagos das unidades), o corporativismo instalado

(quanto mais estiver de acordo com o chefe mais depressa serei subchefe), a muita ignorância e um poder que cada um toma e que não tem, leva a que a AT preste um mau serviço ao cidadão e ao País” (E13).

“Em termos de recursos humanos existe necessidade de reforçar os mesmos pois saíram muitos para aposentação e os serviços estão a refletir a falta de pessoal. Em termos de recursos informáticos se os compararmos com o passado são evoluidíssimos, porém se se tiver em conta o que a AT necessita para pôr em prática os projetos delineados no Plano para a Qualidade de modo a proporcionar uma crescente melhoria na prestação de serviços e no combate à fraude e evasão fiscal então estão obsoletos e a precisarem sobretudo de mais velocidade e memória” (E14).

“A AT detém neste momento os recursos mínimos que são essenciais para concretizar as suas atividades, no entanto, porque são mínimos, por vezes, não são adequados tendo em conta o grau de exigência quer interno quer externo que impende sobre a organização. Há carência de recursos humanos e ao nível aplicacional o sistema informático nem sempre responde às necessidades funcionais, quer seja por dificuldades nas comunicações quer seja pelo facto dos equipamentos informáticos obsoletos não permitirem um melhor desempenho” (E15).

“Os recursos humanos são de superior qualidade, mas de inferior quantidade, principalmente nos serviços locais que são a cara da organização. Os recursos informáticos a nível de *hardware* já conheceram melhores dias e podem considerar-se obsoletos se comparados com os recursos da mesma natureza numa banca ou nas grandes privadas. A nível de *software*, avaliando as dinâmicas da informação acumulada, cruzada, e a quantidade de aplicações necessárias à dinâmica da organização para o cumprimento exaustivo da missão há que ter maior exigência. Não é compreensível nem aceitável que em fins de prazo para cumprir obrigações fiscais se

assista a falhas sistemáticas das aplicações. Estas falhas fragilizam a relação entre o sujeito passivo e a AT, desvirtuam o respeito pelos prazos e alimentam expectativas de sucessivas prorrogações dos mesmos. Não me sinto muito à vontade para me pronunciar sobre as atividades levadas a cabo com parceiros, nomeadamente em operações de fiscalização nas estradas, nos portos e aeroportos, uma vez que nunca trabalhei nessas áreas nem tive proximidade com elas. Posso, no entanto, afirmar que a atuação destes grupos com elementos de diversas entidades de controlo e fiscalização têm tido efeitos reconhecidos do ponto de vista pedagógico, formativo e também sancionatório quando verificadas práticas abusivas ou omissões de contornos contraordenacionais ou de crime fiscal” (E2).

Tendo presente os testemunhos descritos, é possível identificar um conjunto de palavras-chave das linhas de força da apreciação que os entrevistados fazem sobre os dilemas e constrangimentos da gestão da qualidade da AT na Região Alentejo (Beja, Évora e Portalegre).

Assim, após a submissão do *corpus* ao tratamento via *Iramuteq*, extrai do tema “Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo” o seguinte: a) número de textos: 51; b) número de segmentos de textos: 189; c) número de formas distintas: 1742; d) número de ocorrências: 6450; e) número de lemas: 1298; f) número de formas ativas: 1192; g) número de formas suplementares: 64; h) frequência média das formas: 34.126984; j) retenção de segmentos de texto: 126 segmentos de 189 (66,67%).

Estes resultados correspondem a 51 unidades de contexto inicial (UCI), divididas em 126 unidades de contexto elementar (UCE), o que significa que foi retido para análise lexical, via *Iramuteq*, um total de 66,67% do *corpus*.

Da leitura da extração da nuvem de palavras referente ao tema “Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo”, verifico que as principais palavras-chave são as seguintes: serviço, AT, qualidade,

Em suma, apesar dos aspetos positivos que trouxe a modernização tecnológica da gestão da qualidade, é que “a qualidade decorre da consciência e envolvimento de todos, por isso, as mudanças têm de ser consistentes, e devidamente percebidas e assimiladas sem o qual nada acontece” (E14), a verdade é que outros testemunhos colocam em evidência um conjunto de dilemas e constrangimentos relacionados com o desenvolvimento dos projetos de gestão da qualidade na AT:

- Resistência à mudança por parte dos funcionários;
- Carência de meios tecnológicos e informáticos;
- *Déficit* do número de recursos humanos;
- Insuficiente formação específica dos recursos humanos;
- Pouca afinidade dos recursos humanos com os sistemas informatizados de gestão da qualidade;
- Subordinação imposta pela chefia;
- *Déficit* de comunicação nas relações verticais;
- Desconfiança por parte dos utentes.

4.3. Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas “bem-sucedidas”

É da convicção da generalidade dos entrevistados que, nos últimos cinco anos, a AT modernizou o serviço prestado ao cidadão, desburocratizou os serviços através da implementação de tecnologias informáticas no movimento da qualidade da administração tributária e fiscal, situação que permitiu uma fiscalização mais eficaz, tendo em conta a possibilidade de cruzamento de toda a informação disponibilizada sobre a situação fiscal do contribuinte.

“Nos últimos cinco anos a AT deu passos significativos na modernização mas de facto não poderia ser de outra forma. Em comparação com a realidade de quando ingressei no serviço devo dizer que é incomparável. É com comparar uma mercearia de bairro, (com faturas manuais) com um hipermercado. As aplicações informáticas mais recentes são ferramentas valiosas para a missão. Cruzam a informação do empregado e do empregador, dos executados com os bens penhoráveis, das empresas com os sócios para reversão das dívidas, permitem fazer a venda de um imóvel pela internet em minutos, da herança com os herdeiros, dos inquilinos com os senhorios e de todos estes entre si” (E2).

“Nos últimos cinco anos houve um investimento muito significativo na implementação de novas aplicações de gestão de atendimento, gestão de documentos e de modelos de comunicação com relevância no controlo do cumprimento de obrigações declarativas e de pagamento. Por outro lado, implementaram-se novas funcionalidades ao nível de aplicações informáticas de gestão de processos, que libertaram os trabalhadores para funções de maior complexidade” (E4).

“A AT teve nos últimos 5 anos um desenvolvimento exponencial, muito por causa da implementação de procedimentos informáticos automatizados” (E3).

“Nos últimos anos a AT sofreu um novo impulso e visibilidade, especialmente a partir de 2012, quando se deu a fusão da DGCI com a DGAIEC e DGITA. Estas três Direções Gerais, que antes exerciam as suas competências separadamente. Surgiu assim a oportunidade para modernizar e racionalizar a administração tributária e aduaneira no nosso país, incidindo, em especial, como tem vindo a ser reconhecido, em 3 áreas essenciais: - Renovar a missão e objetivos da administração tributária e aduaneira, nomeadamente no seu relacionamento com os contribuintes; - Otimizar a afetação e utilização dos recursos existentes; - Garantir maior coordenação e execução das políticas fiscais, garantindo uma maior eficiência fiscal, nomeadamente através dos meios humanos e operacionais no combate à fraude e à evasão fiscal” (E8).

“Reconheço que a AT terá sido o organismo público que mais se desenvolveu nos últimos 5 anos e mesmo apontando algumas divergências nos modelos adotados em nada belisca esse reconhecimento” (E11).

“ (...) nos últimos anos a AT sofreu um grande impulso e visibilidade. O Plano para a Qualidade no Serviço ao Contribuinte ambiciona construir uma administração fiscal próxima do cidadão e das empresas, de modo a tornar simples, rápido e económico o cumprimento das obrigações fiscais e a responder com celeridade e qualidade às solicitações dos contribuintes, sedimentando uma relação de confiança mútua. (...) AT descentralizou o seu atendimento implementando o Centro de Atendimento Telefónico, que visa responder com celeridade às perguntas dos contribuintes sem necessidade de deslocação aos Serviços de Finanças. Implementaram-se as campanhas *outbound* que por sua iniciativa a AT contacta o contribuinte via telefone alertando-o para dívidas fiscais e sobre as vantagens de cumprimento (E14).

“A intensificação do investimento na interação com os contribuintes, pretende gerar ganhos significativos a vários níveis. Para os contribuintes, o cumprimento voluntário evita os custos associados ao incumprimento - juros e custas, multas. Para o Estado, porque se trata do canal para o exercício preventivo da evasão e incumprimento fiscal. Para o sistema de administração fiscal em termos gerais, porque o incremento dos níveis de cobrança voluntária reduz os custos de funcionamento do sistema. Para o país, porque aumenta o nível de aceitação do sistema em geral” (E14).

“Depois da mudança antes ocorrida, nos últimos 5 anos a AT manteve um nível de desenvolvimento constante e adequado a novas exigências” (E15).

“Muito positivo, porque para que a organização consiga manter a qualidade, é necessário que haja sempre uma melhoria contínua e isso a AT tem conseguido nestes últimos tempos” (E16).

“De grande sucesso e de grande evolução qualitativa e quantitativa” (E17).

Em termos específicos, os testemunhos revelam um conjunto de situações que ilustram algumas práticas ditas como “mais bem sucedidas” no quadro do desenvolvimento da gestão da qualidade da AT na Região Alentejo. Trata-se de práticas essencialmente relacionadas com a melhoria dos procedimentos tecnológicos de fiscalização, equidade e transparência na relação com o contribuinte.

“A reforma da tributação do património, a informatização das execuções fiscais e do contencioso tributário” (E3).

“Desmaterialização de processos (implementação do GPS), implementação do CAT, declarações eletrónicas” (E6).

“Centro Atendimento Telefónico; Atendimento Presencial por Marcação e Sistema de Processos nos Serviços” (E14).

“O projeto GPS - Gestão de Processos e Serviços; CRM - Customer Relationship Management (Gestão de Relacionamento com o Contribuinte); Gestão de utilizadores” (E11).

“O CRM, o GPS e a disponibilidade de informação aos colaboradores” (E3).

“CRM, Serviço de Atendimento telefónico - CAT (local) ” (E4).

“1- A total desmaterialização de documentos; 2- A resposta “no momento” às questões colocadas pelos cidadãos; 3- Um total controlo de todos os procedimentos” (E8).

“Penso que a AT caminha para um modelo de administração tributária virtual, em que as relações cidadão - administração fiscal se tornarão progressivamente mais dependente da utilização de aplicações *on-line* e do recurso às novas tecnologias de comunicação. - 3 Eventos/ atividades mais conseguidas: a) - Informatização dos procedimentos de execução fiscal com relevância para as penhoras eletrónicas. b) - SCO. c) - Aplicações do *site* “Portal das Finanças”” (E4).

“O aumento do suporte hardware central, a criação do portal das Finanças e a renovação dos RH (a última ocorrida à cerca de 7 anos)” (E9).

“NOTIFICAÇÕES ELETRÓNICAS (1- Notificação atempada sem constrangimentos de atrasos dos CTT e fiável uma vez que o endereço é o fornecido pelo contribuinte e a receção é confirmada; 2- Necessidade de menos recursos humanos para expedição de notificações e para tratamento da devolvida; 3- Redução significativa de recursos materiais, papel, impressão, e portes de envio); PORTAL DAS FINANÇAS (1- Com a senha mágica, obtenção pelo contribuinte de praticamente toda a informação e documentação necessária, antes só disponibilizado no balcão: certidões, comprovativos de entregas de declarações, informação patrimonial: imóveis e veículos e situação fiscal abrangente; 2- Favorecimento do cumprimento das obrigações uma vez

que podem ser cumpridas em todas as horas do dia; 3- Pedagogia na medida em que o contribuinte reconhece que a AT acompanha o seu percurso fiscal e que os incumprimentos são detetados e que cumprir as obrigações nos prazos é não só mais correto sob o ponto de vista da cidadania mas também mais barato); GPS (1- Uniformidade no tratamento da documentação que nos chega; 2- A aplicação vai fazendo um historial de cada entidade e informa-nos do percurso de cada documento tratado. Entrada, análise pelo responsável, distribuição ao funcionário e relação processual, tratamento pelo funcionário ou expedição para outro organismo. Um autentico GPS; 3- Enorme poupança de recursos materiais (papel, toner, impressora) e humanos também). O GPS é o princípio do fim do papel” (E2).

“Escolheria, como 3 dos eventos/atividades mais conseguidos pela AT os seguintes: Entrega da declaração de rendimentos pela internet; Informatização do sistema de execuções fiscais (*Sefweb*), em especial a sua componente de penhoras automáticas e mecanismos de cobrança coerciva do imposto. Reforma do património com a avaliação objetiva da propriedade urbana em substituição dos conceitos subjetivos que permitiam que a prédios exatamente iguais fossem atribuídos valores patrimoniais completamente diferenciados” (E11).

Para os entrevistados, tais práticas perspetivadas como “bem sucedidas”, traduzidas pela implementação de ferramentas tecnológicas no movimento da qualidade (p.e. implementação do CAT; Portal das Finanças), inserem-se na nova lógica de justiça tributária e de operacionalização do combate à fraude e evasão fiscal, e de relacionamento com o contribuinte. Os seguintes testemunhos confirmam esta ideia.

“1- A relação administração - contribuinte; (comunicação muito mais assertiva, tendo em conta os valores de cidadania). 2- Um controlo de todos os procedimentos com muito menos burocracia e com uma

percepção de que recursos são relevantes para o sucesso da AT. 3- Preparar o futuro com um fio condutor” (E14).

“Descentralização dos balcões de cobrança; implementação do CRM (versão interna), diversificação das entidades liquidadoras” (E6).

“Gestão centralizada de diversas funções executadas por uso competência legal atribuída aos serviços locais” (E9).

“1. Sistema informático de penhoras eletrónicas, GPS, notificações eletrónicas” (E7).

Não obstante a constatação da presença de um discurso otimista em torno dos processos de implementação dos projetos de qualidade (projeto GPS - Gestão de Processos e Serviços; CRM - *Customer Relationship Management* - Gestão de Relacionamento com o Contribuinte; Gestão de utilizadores), encontro igualmente outras vozes dissonantes sobre as práticas da AT na região Alentejo, afirmando como situações menos positivas o seguinte:

“Formação - Escassa e a que existe é inadequada ao exigido; - Sistema informático - Lento e Terminais sem qualidade; - Instalações - Degradadas; Mobiliário desajustado; Acessibilidade - inexistente para deficientes; falta de estacionamento” (E1).

“Ausência de períodos de estabilização em mudança, não implementação integral dos novos modelos” (E9).

“1 - A resistência à mudança por parte de alguns meios humanos envolvidos nos processos; 2- A obsolência dos sistemas informáticos; 3- Fraca rede de comunicações - A “Intranet” “cai com frequência” (E8).

“1 - A resistência à mudança por parte de alguns meios humanos envolvidos nos processos; 2- A comunicação interna; 3- Fraca rede de comunicações - A “Intranet” “cai com frequência” (E14).

“A implementação dos CAT locais está longe de cumprir os objetivos. 1- Não é possível aos funcionários dos CAT locais trabalharem

exclusivamente nessa tarefa pois estão inseridos em seções dos serviços locais e têm que fazer balcão, trabalho de secretária etc, que é sempre muito. E tal como já foi dito cada vez há menos funcionários nos serviços. 2- A formação específica desapareceu e aqueles funcionários têm que estar apetrechados para responder a uma panóplia de questões a maior parte das vezes completamente distintas da realidade em que funcionário está integrado, tendo que se socorrer dos colegas para cabalmente “desenrascar” a situação e digamos que não é só o estudo livresco que resolve, mas sim o estudo/formação/debate, em função da dinâmica das questões, do calendário fiscal, da orientação da informação e das características e cultura de quem a vai receber. 3- O CAT local isola o funcionário no seu casulo, desvirtua a qualidade e reduz a confiança na informação prestada. No CAT central um verdadeiro *call center*, todos comunicam entre si e vão sendo formados verdadeiros especialistas nas diversas matérias. Há que repensar esta questão. A implementação do horário das 40 horas semanais e falo dos serviços locais com a pressão constante do público” (E2).

“Porém este desenvolvimento a nível dos conteúdos, não tem sido acompanhado do necessário investimento em equipamentos e formação, com vista a aproveitar todas as potencialidades dos mesmos” (E4).

“Por contraponto, continuam a verificar-se graves constrangimentos na resolução dos problemas que extravasam as automatizações implementadas bem como na divulgação de informação/doutrina. Dito de outro modo, na prestação de serviços para o exterior a AT enquadra-se numa administração moderna e evoluída, enquanto internamente continua lenta, burocrática e com pouca capacidade de resposta” (E3).

“Não vejo qualquer desenvolvimento. Aliás, a AT, em minha singela opinião, teve quatro “timoneiros” (...). Estes sim, geriram, inovaram, sabiam o que queriam e para onde iam. Tinham um projeto,

seguramente não isento de erros, mas eram verdadeiros líderes, que deixaram marca e obra. Os outros estiveram lá colocados, que é bem diferente de serem diretores gerais. A liderança não é chefiar, é muito mais que isso, e tal reflete-se em todos os serviços” (E13).

“É preciso menos gente e menos horas para as tarefas? Pelo contrário. A cegueira natural da “máquina” cruza tudo e acusa diferenças importantes e insignificantes também. Cabe ao humano analisar e distinguir. Dou um exemplo: Um contribuinte pagou fora de prazo nos correios o seu IRS. Prazo limite de pagamento 31 de agosto. Data de pagamento nos correios 10 de dezembro. Em novembro já havia sido instaurado processo executivo. Ao receber a citação o contribuinte vai ao serviço local de finanças e mostra o recibo de pagamento. A imputação daquele pagamento vai entrar no processo por intervenção humana e só vai concretizar-se em janeiro. O contribuinte perde o direito a benefícios fiscais em 2013 pois não pode ter dívidas em 31 de dezembro. Só pela análise do processo se conclui que a cobrança entrou, mas não estava identificada e o benefício fiscal é repostos. Quanto mais a informação for cruzada maior é o fluxo de trabalho, sem sombra de dúvidas” (E2).

Subjaz nos testemunhos dos entrevistados um conjunto de linhas de força e palavras-chave a propósito das práticas bem-sucedidas em gestão da qualidade da AT na Região Alentejo (Beja, Évora e Portalegre). Assim, após a submissão do *corpus* ao tratamento via *Iramuteq*, extrai do tema “Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas ‘bem-sucedidas” o seguinte: a) número de textos: 40; b) número de segmentos de textos: 232; c) número de formas distintas: 2154; d) número de ocorrências: 7911; e) número de lemas: 1599; f) número de formas ativas: 1460; g) número de formas suplementares: 89; h) frequência média das formas: 34.099138; j) retenção de segmentos de texto: 150 segmentos de 232 (64.66%).

Estes resultados correspondem a 40 unidades de contexto inicial (UCI), divididas em 150 unidades de contexto elementar (UCE), o que significa que foi retido para análise lexical, via *Iramuteq*, um total de 64.66% do corpus.

Da leitura da extração da nuvem de palavras referente ao tema “Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas ‘bem-sucedidas’”, verifico que as principais palavras-chave são as seguintes: serviço, informação, contribuinte, AT, aplicação, processo, fiscal, sistema, novo-modelo, comunicação.

A nuvem de palavras encontra-se representada graficamente, de acordo com a sua frequência, conforme o seguinte esquema.

Esquema 5: Nuvem de palavras do tema “Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas ‘bem-sucedidas’”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

Embora os **processos** implementados de gestão da qualidade da **AT** possam transparecer que está em curso um **novo-modelo** de prática do sistema **fiscal** com vista à melhoria das relações, disponibilidade de **informações** e **comunicações** com o **contribuinte**, na verdade é da convicção dos entrevistados que tais processos estão muito dependentes das **aplicações** informáticas que carecem ainda de melhoria para poder ter maiores ganhos de operatividade e de funcionalidade plena.

Em síntese, tendo presente a apreciação e valoração que os entrevistados fazem sobre as práticas de qualidade, sintetizam-se como práticas mais bem-sucedidas:

- Gestão de processos e serviços;
- Gestão de relacionamento com o contribuinte;
- Disponibilidade de informação aos colaboradores;
- Serviço de atendimento telefónico com resposta “no momento” às questões colocadas pelos cidadãos;
- Aplicações do *site* “Portal das Finanças”;
- Desmaterialização de documentos;
- Informatização dos procedimentos de execução fiscal com relevância para as penhoras eletrónicas;
- Controlo de todos os procedimentos;
- Poupança de recursos materiais (papel, toner, impressora).

Trata-se de aspetos valorados positivamente, mas que na perceção dos entrevistados têm contribuído para o seguinte:

- Melhoria da relação (comunicação) com os contribuintes;
- Otimização, afetação e utilização dos recursos existentes;
- Garantia de uma maior coordenação e execução das políticas fiscais;
- Garantia de uma maior eficiência fiscal, nomeadamente através dos meios humanos e operacionais no combate à fraude e à evasão fiscal.

As situações que menos contribuíram para o sucesso das práticas dizem respeito ao seguinte:

- Liderança com *déficit* de eficácia;
- *Déficit* de recursos humanos;
- Resistência à mudança;
- Formação escassa e inadequada ao exigido;
- Obsolência dos sistemas informáticos;
- Ambiente de trabalho (instalações degradadas; mobiliário desajustado; acessibilidade inexistente para deficientes; falta de estacionamento; etc.);
- Fraca comunicação interna.

4.4. O Caso Particular do Projeto GPS - Gestão de Processos e Serviços: Atributos da Qualidade

No seguimento da leitura dos testemunhos dos entrevistados, é colocado com certa ênfase no *corpus* das entrevistas analisadas que a reforma e reestruturação da AP têm sido o motor fundamental para a modernização do serviço público da AT, contribuindo para a promoção da economia de custos de contexto, gastos públicos e para a tecnologização, através de ações como a simplificação de processos, a racionalização de estruturas ou a remodelação do funcionamento interno das suas estruturas. Diferentes testemunhos descritos anteriormente, revelam que o movimento da qualidade na AT está fortemente relacionado com a criação de certas estruturas orientadas umas para funcionalidades de contacto com o contribuinte e outras para a organização interna dos serviços, entre os quais o Centro de Atendimento Telefónico, a Gestão de Relacionamento com o Contribuinte (CRM - *Customer Relationship Management*), a Agenda interativa personalizada, o Apoio via correio eletrónico, O desenvolvimento de projetos como o GPS - Gestão de Processos e Serviços, a Gestão de utilizadores, a informatização das execuções fiscais e do contencioso tributário, etc. Todavia, esta mudança de paradigma (simplificação e desmaterialização dos procedimentos) não está ainda suficientemente plasmada na prática, na medida em que certos mecanismos implantados na rotina administrativa ainda cobrem a ineficiência e a resistência à mudança. Denota-se que, na perspetiva dos entrevistados, a AT precisa valorizar mais os seus recursos humanos e desenvolver esforços no sentido de serem criados mecanismos e tomadas mais medidas de modernização tecnológica e de formação específica dos seus quadros técnicos.

Não sendo possível analisar as implicações de todos os projetos no quotidiano de trabalho dos técnicos tributários, tomamos por empréstimo um olhar mais local sobre o projeto GPS, iniciando por uma descrição das suas características tecnológicas de simplificação e desmaterialização, seguindo posteriormente

para uma apreciação dos testemunhos dos entrevistados sobre a influência deste projeto de simplificação e desmaterialização dos procedimentos nos contextos de ação organizada na AT.

4.4.1. Breves considerações tecnológicas sobre o Projeto GPS

O projeto GPS denomina-se de Sistema de Gestão de Processos e Serviços, consiste na implementação de um piloto de ECM (traduzido do inglês por *Enterprise Content Management*) sobre a plataforma *IBM FileNet P8* para suporte à documentação classificada, assim como à automatização de fluxos de trabalho.

Segundo a IBM esta forma de Gestão de conteúdos definida como ECM “permite que as empresas transformem os seus processos de negócios, acedam e administrem todas as formas de conteúdo digital, protejam e controlem informações relacionadas com as necessidades de conformidade e otimizem a infraestrutura necessária para fornecer conteúdo em qualquer lugar e a qualquer momento. O ECM permite que as organizações migrem de registos impressos para registos eletrónicos com recursos para imagens, fluxo de trabalho e colaboração, além de descoberta, procura e analítica do conteúdo de controlo do ciclo de vida de informações”.

É objetivo desta aplicação possibilitar o tratamento dos documentos recebidos através do atendimento presencial, do correio, do fax e do *e-mail*, preconizando a centralização da receção de toda a correspondência, a qual é digitalizada, despoletando um processo de triagem e classificação dos documentos, produzindo a distribuição às diversas estruturas flexíveis, por via eletrónica, sendo que após ser alvo da tramitação e do tratamento, será arquivada.

Não se trata de reengenharia de processos, apenas da desmaterialização dos processos ainda tramitados em papel que fluem dentro da organização,

eliminando redundâncias, perdas de documentos ou atrasos no seu tratamento.

O projeto GPS pretende assim contribuir para um melhor desempenho das tarefas, para um controlo efetivo da informação produzida, para a promoção do trabalho em rede e à distância, possibilitando até a alocação de processos de serviços de maior dimensão a serviços de menor dimensão despoletando uma maior flexibilidade na distribuição do trabalho, aumentando deste modo quer os níveis de eficiência, eficácia e qualidade do serviço quer a melhoria continua da relação e do serviço prestado ao contribuinte.

Enquanto nova metodologia de trabalho recorrendo a mecanismos de *Workflow (Filenet)*, teve por base o levantamento de processos, desenvolvido internamente, por técnicos nomeados através de despacho superior do Sr. Diretor-geral da então DGCI e atual Autoridade Tributária e Aduaneira, no âmbito do Plano para a Qualidade ao Serviço do Contribuinte, na vertente Interna, foram definidos determinados requisitos funcionais necessários ao desenho da aplicação.

REQUISITOS FUNCIONAIS

Com base no levantamento de processos, bem como das reuniões tidas com os principais interlocutores, apuraram-se os seguintes requisitos funcionais com o objetivo de permitir aos Serviços a utilização do GPS:

- Numeração única, pressupõe que o número de entrada do documento GPS tem uma sequência única para todos os serviços a nível nacional.
- Desmaterialização dos documentos, sendo um fator crítico de sucesso com vista a assinar eletronicamente a documentação produzida.
- Fluxo único, flexível e abstrato de circulação de documentos, que permita dar resposta às constantes transformações na organização, prolongando o ciclo de vida deste circuito através da prossecução da sua utilização caso os processos se alterem ou sejam criados outros fluxos de trabalho.

- Criação de uma página de entrada comum para todos os trabalhadores da AT, na aplicação do *FileNet*, de modo a evitar a dispersão dos utilizadores pelas variadas funcionalidades e menus presentes no *FileNet*.
- Criação de um repositório de dados que permitia uma vasta e melhor administração dos documentos pois no seu conjunto representam o conhecimento da AT. Normalmente os documentos são armazenados em pastas ou arquivos próprios, devidamente organizados numa prateleira. Com o processo de desmaterialização é imperativa a necessidade de armazenar estes mesmos documentos, mas agora em formato digital pelo que se pretende dar resposta a esta questão abolindo a prateleira. O repositório deve apresentar-se de forma centralizada e disponível aos utilizadores, para que estes possam efetivar as consultas sobre os documentos neles contidos.
- Criação de uma estrutura principal onde assenta a organização de pastas baseada no esquema classificativo e numa estrutura hierárquica e de uma disposição de pastas complementares que possibilitarão armazenar a informação correspondente a modelos de entrada, modelos de pesquisa, modelos de documentos e fluxos de trabalho.
- Indexação faseada, partindo do pressuposto que o trabalhador que adiciona na primeira instância o documento no sistema de gestão documental, pode não deter o conhecimento essencial ao preenchimento pleno de todas as particularidades que será utilizado em futuras pesquisas. Este requisito implica que os atributos constantes nos modelos de entrada, que guiam o utilizador na adição de documentos ao *FileNet*, não sejam todos de preenchimento obrigatório.
- Assinatura digital, para garantir a veracidade de informação de qualquer documento, a assinatura é essencial, sendo que após a digitalização este já não pode ser assinado, então a forma encontrada para ultrapassar a situação sem pôr em causa o procedimento da desmaterialização, será a assinatura digital como meio de defender a

validade e veracidade da documentação. Este tipo de assinatura deverá ser confirmada fazendo a sua correspondência na Base de Dados da Gestão de Utilizadores da AT, de modo a permitir a utilização de uma password identificativa do trabalhador, reconhecendo o nome e permitindo a qualquer utilizador do sistema *FileNet* que possua password e perfil, a realização da tarefa, e assim assegurar que o documento, quando assinado digitalmente, contém a informação do utilizador que o assinou permitindo garantir a validade da informação nele contida.

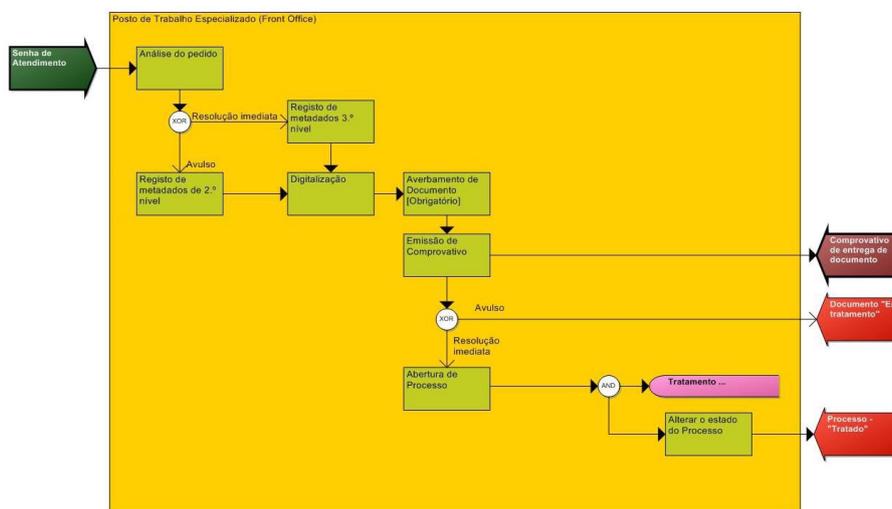
Importa referir que o GPS, numa primeira fase, foi testado em Serviços Locais de Finanças e posteriormente alargado aos Serviços Regionais e Serviços Centrais, embora com algumas pequenas diferenças motivadas pela adaptação da aplicação informática à estrutura das unidades orgânicas, de um modo geral, o processo de negócio possui as mesmas fontes de referências documentais identificadas por Processo Triagem e Processo Tipo e que seguidamente se vão detalhar.

O Processo de Triagem é dividido em três fases distintas: entrada de documentação, validação e distribuição do trabalho e tratamento do pedido.

A entrada de documentação é efetuada através de duas formas diferenciadas, consoante se trate da receção de documentos através do Posto de Atendimento Presencial (*Front Office*) ou do Posto de Trabalho de Receção/Distribuição (*Back Office*). No posto de atendimento presencial (*Front Office*), durante o atendimento ao contribuinte, o funcionário irá dar entrada do documento, digitalizá-lo e emitir o comprovativo. As entradas que se referirem a Processos avulso, são tratadas como processos de resolução imediata. Assim sendo, vão ser disponibilizados duas opções de registo: Registo de Entradas e Registo de Entradas de Processo com resolução imediata. A caracterização do documento é idêntica, mas no caso das entradas para processo de resolução imediata, esta fica com o estado "Tratado" e é aberto um processo automaticamente com o estado "Tratado".

Todas as entradas são enviadas para a triagem, de acordo com a classificação indicada pelo funcionário no ato de registo.

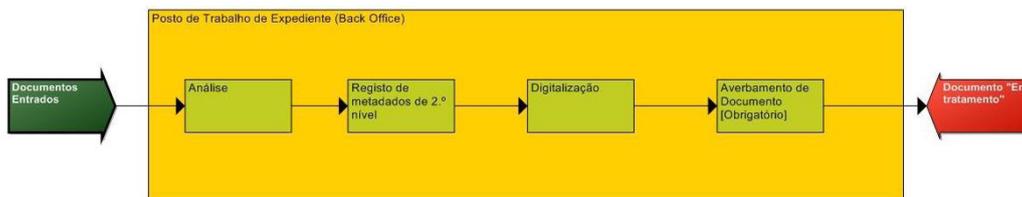
Esquema 7: GPS - Fluxograma do *Front Office*



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

A documentação tratada pelo *Back Office* consiste na correspondência entrada via CTT, *e-mail* ou fax. As tarefas a realizar nesta fase são as seguintes: 1. Preparação da documentação recebida; 2. Digitalização de documentos usando o equipamento existente para o efeito; 3. Indexação inicial do documento, através da classificação dos atributos obrigatórios usando a aplicação *ApliScan*.

Esquema 8: GPS - Fluxograma do *Back Office*



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Os documentos e a respetiva classificação são atribuídos ao utilizador que se encontre autenticado na estação de trabalho *ApliScan* quando estas ações são efetuadas. A gestão de entradas e de saídas é realizada da mesma forma, diferenciada pelo atributo Tipo de Registo: "Entrada" ou "Saída". A geração do número sequencial de entrada ou saída é calculado em função deste atributo.

A validação da classificação e distribuição do trabalho é efetuada por um utilizador pertencente ao Serviço/Direção do funcionário que efetuou a entrada da documentação, que possui o perfil de chefe e é responsável pela secção do documento recebido.

A distribuição dos pedidos pelas Secções, divisões ou Gabinete é efetuada em função da classificação do campo Secção, patente nos índices do documento.

A identificação do utilizador que irá receber na sua fila de trabalho a tarefa é efetuada através da evocação da aplicação externa *Profiling*, solicitando o identificador usado no login do utilizador com as seguintes características: código de serviço, perfil de adjunto e qual o chefe desse serviço.

Após a validação e distribuição do trabalho, o utilizador com o perfil de chefe, pertencente ao serviço onde o documento foi entrado e à secção correspondente à identificada na classificação, recebe na sua fila de trabalho uma tarefa para tratamento. A esta tarefa, apenas, chegam os documentos com o estado "Em Tratamento", ou seja, todos os documentos do *Back-Office* e os documentos do *Front-Office* que não tenham sido referenciados como pertencentes a processos de resolução imediata.

Ao aceder à página de tratamento da tarefa, vai poder consultar a informação que lhe está associada, finalizar a classificação e completá-la, optando por uma das seguintes respostas:

1. Reencaminhar o documento - após a validação da classificação arquivística, o responsável corrige a classificação, podendo implicar que a secção atribuída é alterada. O novo utilizador é atribuído da mesma forma descrita anteriormente e a tarefa volta para esta fase, na fila do novo utilizador, se aplicável;

2. Distribuir o documento - o responsável valida e finaliza a classificação usando a página de tratamento da tarefa. Atribui o Funcionário que irá fazer o tratamento do documento.
3. Reencaminhar e distribuir o documento - o responsável valida e finaliza a classificação usando a página de tratamento da tarefa. Para além de atribuir o Funcionário que irá fazer o tratamento do documento pode também identificar outro responsável que poderá ter necessidade de criar nova ramificação e novo processo para o mesmo documento entrado.

Esquema 9: GPS - Fluxograma de validação e distribuição do trabalho (1)



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

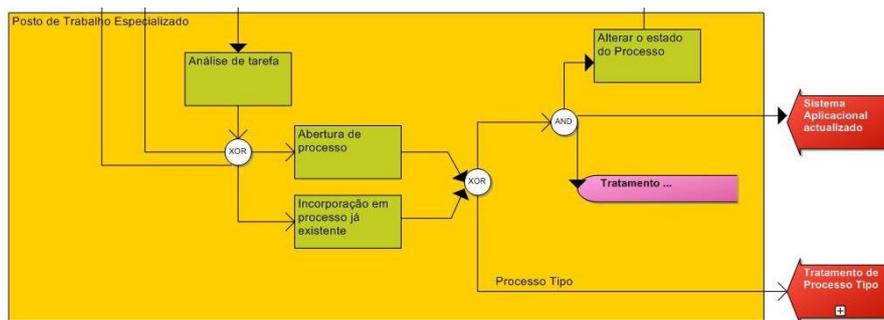
Esquema 10: GPS - Fluxograma de validação e distribuição do trabalho (2)



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Ao longo dos fluxos, sempre que o processo for dado como "Tratado", vai ser criado um processo com o estado arquivado, a entrada é arquivada e o fluxo é terminado.

Esquema 11: GPS - Fluxograma de tratamento da tarefa



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

O utilizador identificado como Funcionário no passo anterior recebe na sua fila de trabalho a tarefa, onde vai ter disponíveis as seguintes respostas para definição do caminho do fluxo:

1. Tratar documento em Sistema Aplicacional - Após a ação de completar a tarefa, o sistema abre um novo processo com o estado "Tratado" ou altera o processo existente para o estado "Tratado" e segue para Arquivar Processo;
2. Tramitar Processo Tipo - após completar a tarefa é despoletado o fluxo denominado Processo Tipo, cuja tramitação é descrita posteriormente.
3. Juntar documento a Processo existente - ao verificar que o documento pertence a um processo existente, e que não deverá dar origem a uma nova tramitação do processo tipo, mas sim ser incluído num processo/fluxo já a tramitar, o funcionário escolhe esta opção e uma tarefa de Aviso de junção de documento é colocada na fila de trabalho.
4. Devolver para validação e distribuição - caso seja necessário devolver a tarefa de forma a solicitar informação adicional, esta opção será

indicada e a tarefa volta ao passo descrito em Validação e distribuição do trabalho, para o funcionário que tratou anteriormente a tarefa.

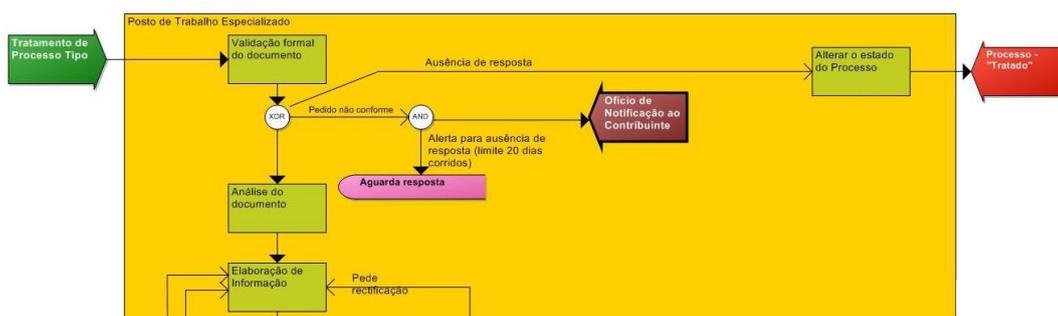
Processo Tipo

O processo Tipo de um Serviço é constituído por três fases distintas: elaboração de informação pelo Funcionário a quem foi atribuído o tratamento do processo, emissão de parecer e emissão de despacho pelo chefe de Serviço de Finanças/diretor de Finanças.

Elaborar informação

O Funcionário a quem foi atribuído o tratamento do documento tem a tarefa de emissão de informação para o processo na sua fila de trabalho. Ao abrir a tarefa, pode consultar a informação existente, que consiste no documento existente no processo associado à tarefa, e que foi criado no final do processo de Triagem dos pedidos, ou indicado como sendo o processo onde incorporar o documento.

Esquema 12: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Elaboração da informação



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

A consulta desta informação permite numa primeira análise avaliar se se trata de um pedido Não Conforme. Se for este o caso, será necessário efetuar os seguintes passos:

1. Emitir e enviar manualmente uma notificação ao contribuinte;
2. Tratar a tarefa escolhendo a resposta indicada como “Aguardar resposta da notificação” e indicando a data de início de contagem do prazo de resposta. Poderá ainda alterar o valor do Prazo de Resposta das Notificações, que por omissão são 20 dias.

A escolha desta resposta vai implicar que seja despoletada uma tarefa de aviso para controlo do prazo de resposta, que ao fim de 20 dias vai expirar. A incorporação da notificação no processo será feita através da Saída do documento. Se a tarefa expirar, o sistema altera o estado do processo para "Tratado" e segue para Arquivar Processo;

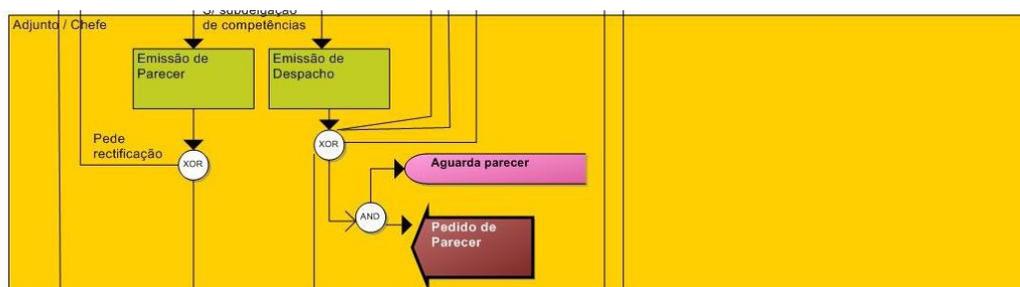
Caso não haja qualquer desconformidade na informação do pedido, o Funcionário efetua os seguintes passos:

1. Elaborar a informação, que pode ser indicada no campo da página da tarefa existente para o efeito, ou alternativamente pode introduzir um sumário neste campo e anexar um, ou mais documentos ao processo onde está indicada a formulação e o suporte da informação.
2. Tratar a tarefa escolhendo uma das seguintes opções:
 - 2.1. Aguardar resposta da notificação;
 - 2.2. Solicitar emissão de Parecer.

Emitir Parecer

Um dos responsáveis com permissão para a tarefa ao receber na sua fila de trabalho a tarefa a solicitar a Emissão do Parecer, irá analisar a informação já patente no formulário eletrónico e/ou nos documentos do processo, e emitir o parecer, que pode ser escrito no campo da página da tarefa existente para o efeito, ou alternativamente resumido sob a forma de um sumário neste campo sendo anexado um documento ao processo onde está indicada a formulação e o suporte do parecer emitido.

Esquema 13: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Emissão de Parecer



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

De seguida irá terminar a tarefa, escolhendo uma das seguintes opções:

1. Solicitar retificação da Informação - a tarefa será reenviada para o Funcionário que lhe está associada, com o comportamento descrito no ponto anterior;
2. Solicitar Emissão de Parecer Externo - a tarefa denominada Aguardar emissão externa de Parecer é disponibilizada para o mesmo utilizador, em que o nome do passo identifica que a tarefa se encontra pendente da receção de um parecer externo ao sistema.
3. Solicitar Emissão de Despacho - o fluxo prossegue para a tarefa descrita Emitir Parecer, atribuída ao utilizador com perfil de Chefia.
4. Deferir Pedido - por competência subdelegada - a tarefa prossegue para o funcionário associado ao tratamento do Processo;
5. Indeferir Pedido - com competência subdelegada - a tarefa prossegue para o passo Elaborar Ofício com Fundamentação, atribuída ao Funcionário associado ao tratamento do Processo.

Emitir Despacho

A Chefia ao receber na sua fila de trabalho a tarefa a solicitar a Emissão do Despacho, irá analisar os dados já patentes no formulário eletrónico e nos documentos do processo, e pode emitir o despacho, que pode ser escrito no campo da página da tarefa existente para o efeito, ou alternativamente

resumido sob a forma de um sumário neste campo sendo anexado um documento ao processo onde está indicada a formulação e o suporte do despacho emitido.

Esquema 14: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Emissão de Despacho

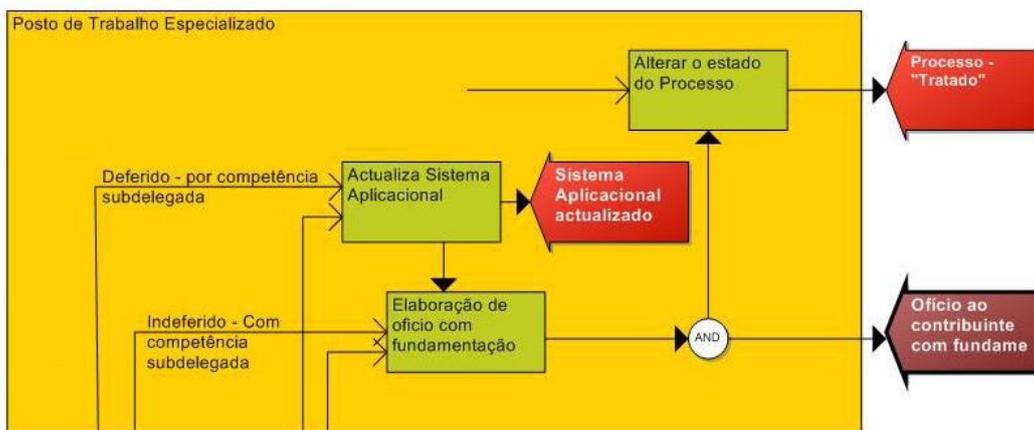


Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

De seguida irá terminar a tarefa, escolhendo uma das seguintes opções:

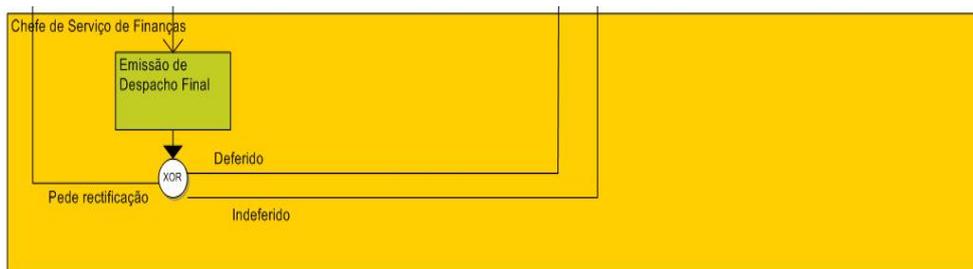
1. Solicitar retificação da Informação - a tarefa será reenviada para o Funcionário que lhe está associada.
2. Solicitar Emissão de Parecer Externo - a tarefa denominada Aguardar emissão externa de Parecer é disponibilizada para o mesmo utilizador, em que o nome do passo identifica que a tarefa se encontra pendente da receção de um parecer externo ao sistema.
3. Deferir Pedido - por competência própria - a tarefa prossegue para o funcionário associado ao tratamento do Processo;
4. Indeferir Pedido - com competência própria - a tarefa prossegue para o passo elaborar Ofício com Fundamentação, atribuída ao Funcionário associado ao tratamento do Processo;
5. Elaborar Ofício com Fundamentação - o Funcionário associado ao documento elabora o ofício efetua o procedimento de saída e termina a tarefa, que resulta na alteração de estado do processo para "Tratado" e no envio para arquivar Processo.

Esquema 15: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Conclusão da tarefa (1)



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Esquema 16: GPS - Fluxograma do Processo Tipo: Conclusão da tarefa (2)



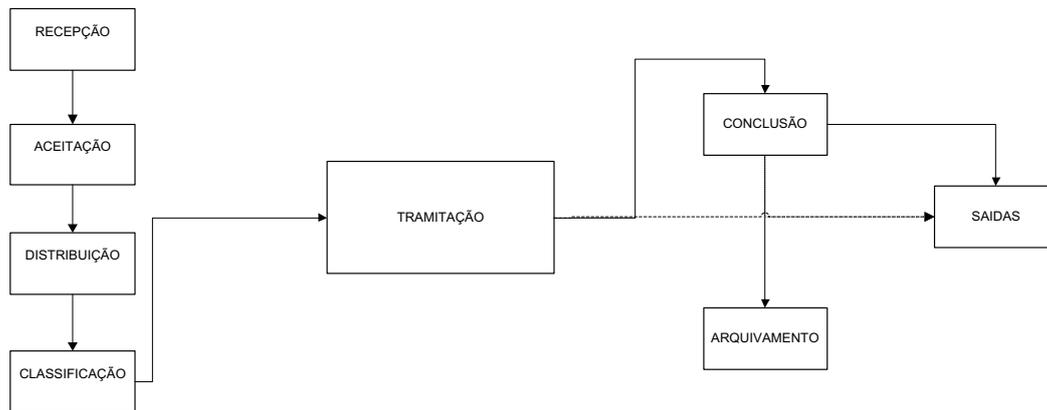
Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

SÍNTESE:

A criação de um fluxo de trabalho geral irá permitir de uma forma simples e rápida a circulação de documentos em suporte digital entre os vários trabalhadores da AT, dando resposta a todas as necessidades atualmente existentes.

O fluxograma que se segue pretende ilustrar o funcionamento do fluxo de trabalho geral:

Esquema 17: GPS - Fluxo geral



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

MODELO ANÁLISE

Após definidos os requisitos funcionais e desenhada a aplicação importa agora apresentar o sistema de gestão de processos e serviços construído na plataforma *FileNet*, cujas principais funcionalidades e potencialidades assentam:

- Interface com o Utilizador, designado de *Workplace* na plataforma *FileNet*. Este *interface Web* é uma ferramenta de utilização essencial a todos os trabalhadores que precisam de comunicar, disponibilizar e trocar informação com outros trabalhadores
- Gestão de Conteúdos, trata dos temas relacionados com a digitalização e indexação de documentos e a sua passagem de suporte físico para suporte digital, introdução de documentos no sistema de gestão documental e seu armazenamento em repositório de dados, estrutura de organização das pastas, classes documentais e o registo de alterações sobre os documentos, para efeitos de histórico;
- Gestão de Processos, apresenta o processo de negócio que será utilizado pela AT, na troca de informação entre os seus trabalhadores. Este processo comum a todas as áreas/divisões foi denominado de “fluxo”.

Antes de se passar à apresentação do modelo propriamente dito, importa definir conceitos que visam interpretar o modelo em estudo:

Tabela 3: GPS - Conceitos do Modelo

Termo	Designação
ApliScan	Sistema que trata apenas e só da digitalização dos documentos.
Atributo	Elemento de categorização de uma classe documental. Metadado que permite classificar uma característica de um documento ou pasta.
Classes documentais	As classes documentais possuem metadados que permitem classificar os documentos de acordo com a tipificação. As pesquisas sobre os documentos e processos existentes recorrem a estes metadados, cuja meta é também agilizar a obtenção de informação sobre os conteúdos através da identificação dos seus atributos chave
Classificação	Tem sempre por base a Tabela de Classificação Nacional. Corresponde ao preenchimento dos vários campos de recolha disponíveis. Existem campos de preenchimento obrigatório e campos de preenchimento facultativo, consoante as classes documentais em que se pretende inserir o documento. É de salientar que, quanto melhor for classificado um documento, mais fácil se tornará a sua pesquisa no futuro.
Chefe de Equipa	Funcionário identificado na ferramenta de profiling com o perfil de CE. Apenas pode existir um por equipa. Nas secções que não têm este perfil atribuído, este papel é desempenhado pelo Chefe de Serviço.
Chefe de Divisão	Funcionário identificado na ferramenta de profiling com o perfil de CD. Apenas pode existir um Chefe de Divisão por divisão. Nas divisões que não têm Chefe de Divisão atribuído, este papel é desempenhado pelo Diretor de Serviços.
Chefe de Serviços	Chefe de Serviço de Finanças. Funcionário identificado na ferramenta de profiling com o perfil de CF.
Diretor	Funcionário identificado na ferramenta de profiling com o perfil de DF
Documento	Elemento composto por metadados mais conteúdo. Cada documento pertence a uma classe documental e tem pelo menos os atributos obrigatórios preenchidos. Neste sistema, os documentos terão sempre conteúdo, correspondente à carta, aos <i>mails</i> , ao requerimento, à exposição, isto é, todos os documentos em suporte papel ou digital” que dão entrada no Serviço e são objeto de Registo de Entradas. Pode conter uma ou mais páginas, mas diz respeito a um único contribuinte porque existe apenas um campo NIF na classificação de cada um dos documentos. É importante, sempre que um documento diga respeito a mais de um contribuinte, desmembrar o documento ou digitalizar o documento tantas vezes quantas as referências a contribuintes diferentes. É único no sistema, tipicamente introduzido pelo Apliscan, pode ter tarefas associadas. A numeração é composta por <Cód.Serviço><Ano><E><Nº Sequencial>
Documentos dos contribuintes	Classe documental onde se deverão enquadrar os documentos que digam respeito a contribuintes (Exemplos: certidões, requerimentos, petições, exposições, etc.)
Documentos Internos	Classe documental onde se deverão enquadrar os documentos internos (Exemplos: ofícios internos, comunicações internas, etc.)
Documentos Entidades Externas	Classe documental onde se deverão enquadrar os documentos de entidades externas à AT (Exemplos: documentos de Tribunais, Conservatórias, etc.)

Documentos Recursos Humanos	Classe documental onde se deverão enquadrar os documentos relativos aos Recursos Humanos (Exemplos: pedidos de transferência internos, justificação de faltas, etc.)
Documentos Recursos Financeiros	Classe documental onde se deverão enquadrar os documentos relativos aos (Exemplos: faturas, guias de reposição, etc.).
Encaminhamento	Trata-se do percurso do documento/processo. Deverá ser indicada a secção para a qual se pretende encaminhar o documento.
Entrada	Registo de uma entrada no sistema, identificada por um número de entrada. Uma entrada é composta por 1 ou mais documentos, todos da mesma classe documental. Normalmente uma entrada é composta por um documento.
Filas	Trata-se de um repositório onde são colocadas as diversas tarefas a realizar.
Fila de pendentes	É uma fila onde são depositadas as tarefas respeitantes aos documentos que foram transferidos para outro serviço. Estas tarefas aguardam o retorno de informação adicional produzida no destino.
Fila Pessoal	Local onde o trabalhador visualiza todas as tarefas que lhe foram distribuídas para tratamento. Corresponde à fila onde são colocadas as tarefas que necessitam de ser tratadas. Nesta fila, o trabalhador visualiza todas as tarefas que lhe foram distribuídas e que só podem ser tratadas por ele. "Dono" da fila.
Fila de Supervisão	Local onde o Chefe do Serviço consulta os documentos/processos distribuídos e pendentes por cada funcionário. Através desta fila o chefe supervisiona todos os procedimentos a decorrer ou pendentes, nos documentos entrados no serviço e respetivos processos. O acesso a esta fila depende do perfil do utilizador, assim como a visibilidade das tarefas existentes, que é definido da seguinte forma: O perfil Chefe visualiza as tarefas dos seus adjuntos, assim como todas as tarefas dos funcionários do serviço. Na prática, o chefe visualiza todas as tarefas do seu serviço; o perfil Adjunto visualiza as tarefas da sua secção que estão a ser tratadas por qualquer um dos Funcionários do serviço. No perfil de funcionário não existe fila de supervisão. As tarefas apresentadas nestas filas, podem ser tratadas pelo chefe de finanças e/ou o adjunto de finanças independentemente de serem, ou não, do utilizador que as visualiza. Ex: O adjunto da secção 01 está ausente, o chefe de finanças através da sua fila de supervisão pode redistribuir o documento, que se encontra na fila pessoal desse adjunto, para outro adjunto ou para um funcionário
Fluxo	Corresponde ao caminho que os documentos e processos têm de percorrer. Corresponde na prática, a toda a tramitação desde a entrada do documento, passando pelo tratamento enquanto processo até ao seu arquivo. .
Fluxo Auxiliar de Finalização do Processo	Corresponde ao fluxo de arquivo dos documentos. Na maior parte dos casos, serve para o chefe do serviço ter acesso ao que vai sendo tratado no seu serviço de finanças
Fluxo de Processo Resolução Imediata	Corresponde ao fluxo mais simples que se existe neste sistema. Trata-se do fluxo utilizado para documentos que implicam uma resolução rápida, mas que, para a Administração Fiscal, se entende uma mais-valia tê-los digitalizados/registados.
Fluxo de Processo Tipo	Corresponde ao caminho percorrido pelos processos que necessitam de uma informação, um parecer, um despacho e a respetiva execução.

Fluxo de Processo Tratamento Aplicacional	Corresponde ao caminho que os documentos que dão origem a atualizações de sistemas aplicativos têm de percorrer. Os documentos são digitalizados, distribuídos e, por fim, o funcionário tratará de registar numa aplicação já existente os dados constantes do documento entregue.
Fluxo de Processo Triagem	Corresponde ao fluxo inicial e automático que se traduz no carregamento dos documentos e respetivo transporte para a aplicação GPS, depositando os documentos na Fila Pessoal do chefe ou do adjunto da secção que foi escolhida no ApliScan.
Formulário Eletrónico	Formulário disponibilizado pela tecnologia da plataforma. O formulário eletrónico permite garantir que cada utilizador apenas tem acesso à zona onde pode escrever, na altura em que a tarefa lhe está atribuída: <ul style="list-style-type: none"> • O Funcionário apenas poderá preencher a zona da informação; • O Adjunto/Chefe de Divisão poderá preencher as zonas de parecer e despacho; • O Chefe de Serviço/Diretor de Serviços apenas poderão preencher a zona de despacho. Fora do contexto da tarefa o formulário não pode ser alterado. Nas situações em que o formulário é devolvido, cada interveniente pode alterar a sua zona, podendo apagar apenas a informação que previamente escreveu.
Funcionário	Perfil comum a todos os utilizadores do sistema, elementos de um Serviço de Finanças ou de uma Direção de Serviços.
Histórico de Tarefas	Trata-se de um filtro que pode ser aplicado para obtenção do registo do conjunto de tarefas realizadas sobre um determinado documento/processo. É necessário compor o filtro com uma ou mais condições para conseguir obter o resultado desejado. A devolução das tarefas é feita para uma lista onde constam todas as tarefas realizadas pelos funcionários. É a funcionalidade que deve ser usada pelos funcionários para pesquisa de documentos/processos já tratados ou em tratamento no serviço. Permite a visualização de todos os documentos/processos entrados no serviço, independentemente do estado, incluindo os arquivados. OBS: É esta a funcionalidade ideal para pesquisa de documentos entrados no serviço e respetivo percurso (permite pesquisas por datas, assuntos, tarefas, fluxos, NIF, etc, assim como combinações de vários critérios em simultâneo.)
Histórico de Todas as Tarefas	Em tudo idêntico ao histórico de tarefas com 2 particularidades: <ul style="list-style-type: none"> . São filtradas todas as tarefas, incluindo as tarefas automáticas; . Só é visível nos trabalhadores com perfil de chefia (chefes de finanças e adjuntos de finanças)
Lote	É um conjunto de um ou mais documentos. O número de lote serve apenas como organizador dos vários documentos digitalizados ou carregados através de Upload, não sendo importante a sua numeração.
Minuta	Documento Word tipificados, identificados na organização e de interesse geral. Estas minutas são preenchidas com a aplicação nativa no computador do utilizador e posteriormente adicionadas ao repositório. As minutas do sistema são documentos tipificados, identificados na organização e de interesse geral. Estarão disponibilizados numa pasta do sistema, de acesso geral para leitura e utilização. Qualquer utilizador pode dispor destes templates, desde que tenha acesso ao sistema.

Página	<p>“Folha” individual objeto de digitalização. Cada documento poderá conter uma ou mais páginas. Todas as páginas que não contenham texto ou imagens serão anuladas pela aplicação. Por isso, quando se digitaliza em Duplex (frentes e versos) as imagens dos versos serão, caso o sistema não detete texto, anuladas. Por este motivo, poderá existir, dentro do documento, falhas no número de página que se deverá ignorar.</p>
Pasta	<p>Uma pasta é um elemento agregador de documentos, podendo conter sub-pastas. Uma pasta pertence a uma classe documental.</p>
Pesquisas	<p>Funcionalidade através da qual podem ser feitas consultas sobre os documentos entrados no serviço e respetivos processos.</p> <p>O chefe de finanças visualiza todos os documentos/processos do Serviço, o adjunto os da sua secção e o funcionário aqueles que lhe foram distribuídos. Por este motivo, esta pesquisa limita o universo de documentos ou processos. Não deverá ser utilizado para saber, por exemplo, se entrou um determinado documento no serviço de finanças, ou seja, caso o utilizador que está a fazer a pesquisa tenha perfil de funcionário ou de adjunto, porque nestes casos o sistema apenas disponibiliza aqueles que lhes foram encaminhados/distribuídos.</p> <p>O chefe de finanças visualiza todos os documentos e processos entrados e tramitados no seu serviço.</p> <p>OBS: pesquisas genéricas de documentos/processos, quer se encontrem no estado de arquivados ou ativos, deverão ser efetuadas pelos funcionários, na fila “histórico de tarefas”</p>
Processo	<p>Pasta que contem pelo menos um documento. No caso de Processo Tipo, terá pelo menos o documento de entrada e a Informação/Parecer/Despacho. Podem ser adicionados vários documentos ao processo. A numeração é composta por <Cód.Serviço><Ano><Secção><Nº Sequencial> .</p> <p>Um processo tem vários estados:</p> <p>Em tratamento - enquanto decorre Informação/Parecer/Despacho.</p> <p>Tratado- quando é R.I., ou Resolvido em Sistema aplicacional ou após Despacho/Informação/Despacho no processo Tipo</p> <p>Arquivado – Após conclusão da tarefa Arquivar Processo.</p>
Processo de resolução Imediata	<p>Processo de conteúdo muito simples, cuja conclusão é imediata assim como o arquivamento, após validação do Chefe, que poderá entender que o mesmo deverá ter outra tramitação (esta seleção é efetuada no ato da digitalização);</p> <p>Se for entendido que o processo não é de resolução imediata, na tarefa arquivar o chefe ou adjunto devolve para novo tratamento;</p> <p>Ex: pedidos de certidões, averbamentos na matriz, reativações de reembolsos, etc.</p>
Processo Tratamento Aplicacional	<p>Processo cuja matéria de facto implicará um “avermamento/tratamento” num Sistema Aplicacional existente, seguido de arquivamento após a conclusão da tarefa.</p> <p>Ex: resposta a pedidos de penhora, dados em suporte de papel, em que o funcionário se limita a aceder à aplicação SIPA e recolher a resposta, processo para tratamento no Sistema de Insolvências, Declaração Mod.1 de IMI que é recolhida na aplicação, etc.</p> <p>OBS: Sugere-se a anotação de comentário sucinto acerca da aplicação onde o documento/processo foi tratado, para posterior informação (o sistema não obriga a comentário).</p>

Processo Tipo	<p>Processo que carece de informação, parecer e despacho. Trata-se do mais completo de todos os processos, originando vários fluxos (informação do funcionário, parecer do Adjunto e despacho do Chefe);</p> <p>De acordo com a decisão proferida (despacho) pode originar processo de audição prévia);</p> <p>Ex: Se indeferido o pedido, a resposta à próxima tarefa é “elaborar ofício a convocar audição prévia”, tramitando o processo já no âmbito de audição prévia (abertura de prazo para o efeito seguido de elaboração de nova informação, parecer e despacho).</p>
Registo de Classes Documentais	<p>Corresponde à operação que deve realizar na Página Principal da Aplicação de Digitalização de Documentos (ApliScan), no computador onde a aplicação se encontra instalada, antes de iniciar a digitalização ou classificação do(s) documento(s).</p> <p>Depois de digitalizado um documento para uma classe documental não se poderá alterar este dado. Por isto, caso se verifique um erro na seleção da classe documental, o lote deverá ser anulado e digitalizado novamente para a classe documental correta.</p>
Repositório de minutas	Local onde serão depositadas minutas de interesse para todos os utilizadores. Pretende-se, com isto, uma uniformização dos documentos internos e externos.
Saída	Registo de uma saída no sistema, identificada por um número de saída.
Tarefa	Elemento de trabalho de um fluxo, corresponde às atividades a executar. Existem, por isto, filas de trabalho onde são colocadas as tarefas a realizar pelos funcionários.

Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Modelo de Segurança

Todos os objetos do sistema têm uma segurança atribuída. Esta segurança define, a cada instante, as permissões e níveis de acesso que cada utilizador tem sobre cada objeto, ou seja, cada um desses níveis de acesso está diretamente relacionado com os perfis dos utilizadores que necessitem de acesso à aplicação o que simplifica a administração da segurança e separa de uma forma lógica os grupos de utilizadores dos níveis de acessos.

Os Níveis de Acesso predefinidos são os seguintes:

- *View*: (consulta)
- *Edit*: (Escrita)
- *Security*: (Segurança)
- *Admin*: (Administrador)

Com base neste modelo as regras de segurança implementadas são refletidas na aplicação do seguinte modo:

- Após o registo de entrada, os processos e os documentos (metadados e conteúdo) são visíveis apenas para o Chefe de Serviço;
- Os funcionários e os adjuntos têm acesso apenas aos processos e aos documentos (metadados e conteúdo) que estão a tratar;
- Sempre que um funcionário trata um registo, passa a ter acesso a todos os processos e respetivos metadados dos documentos desse contribuinte, referenciados por NIF;
- Existe um mecanismo para gerir os acessos aos processos e documentos, pois só o chefe é que terá privilégio de alterar a segurança dos elementos do sistema e estas alterações ficarão registadas.
- Os processos findos assim como o conteúdo dos documentos são imutáveis;
- A correção de dados só é efetuada pelo chefe, quando o processo está em tratamento;
- Não é possível alterar a data de registo.

O acesso ao Sistema é efetuado usando a credencial existente na AT, sendo que os utilizadores têm que pertencer aos grupos funcionais definidos no contexto do modelo de segurança. A inclusão, ou não, nestes grupos define o acesso aos vários componentes do sistema, nomeadamente às pastas, documentos, filas de trabalho e opções de menu disponíveis.

Modelo - GPS

A desmaterialização dos documentos é executada consoante o tipo de suporte empregue, no caso específico do papel, o processo de desmaterialização da documentação passa pela digitalização do mesmo transpondo os documentos para o suporte digital, permitindo excluir o papel de todo o processo.

Todavia, não basta proceder à digitalização de documentos para que um sistema de gestão documental possa ser implementado com sucesso, a indexação da documentação digitalizada torna-se muito relevante no processo de consulta da mesma.

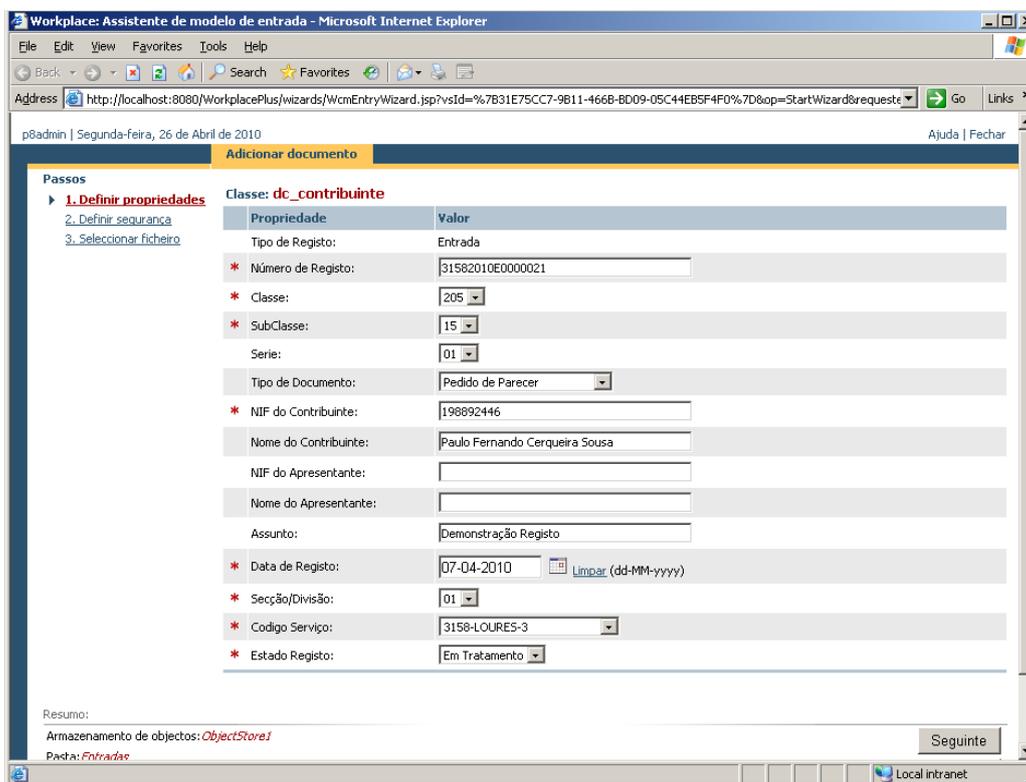
O processo de indexação pode ser definido como sendo o processo pelo qual o utilizador identifica a informação existente em um determinado documento, preenchendo um grupo de propriedades que poderão ser pesquisadas sempre que se pretenda.

Os documentos que já se encontrem em formato digital, apenas necessitarão da indexação, recorrendo à utilização de modelos de entrada para o seu aditamento no *FileNet*.

A fase de entrada de documentos no sistema inicia-se com uma etapa de preparação manual dos documentos (retirar clipes, agrafos e desdobrar folhas) e dividir os documentos em lotes.

Posteriormente inicia-se o processo com a digitalização dos documentos, para a qual é utilizada uma impressora multifuncional, ou através de *Upload*, ou seja, do carregamento de documentos em formato Word, Excel, PDF, ficheiros de texto, TIFF, JPG e PNG, sempre através da utilização de um computador onde se encontra instalada a aplicação de digitalização e onde são recolhidos os dados referentes ao documento (tipo de documento), tipo de Registo (entrada/saída;) e classificação (tabela de classificação) para que o mesmo possa ser encaminhado corretamente na fila de processos da Aplicação de Tratamento de Documentos.

Esquema 18: GPS - Ecran Entrada de documentos



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Após a entrada do documento no sistema é despoletado um fluxo, que irá permitir validar e distribuir o documento.

Todos os utilizadores têm de se identificar perante o sistema para poderem aceder à aplicação, sendo que estão pré-definidos 3 (três) tipos de utilizadores:

1. Funcionário;
2. Adjunto / Chefe Divisão;
3. Chefe de Serviço/ Diretor de Serviço.

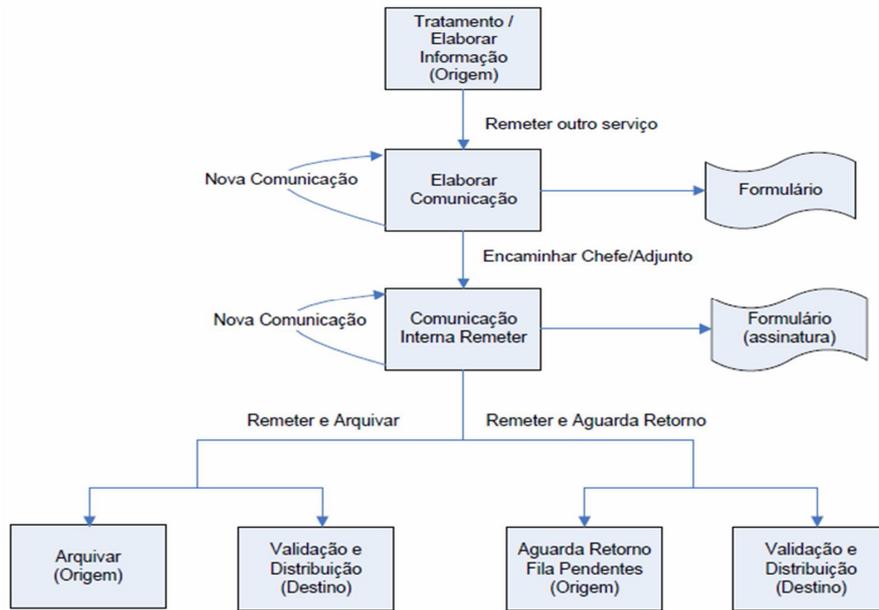
Cada um destes utilizadores terá acesso a funcionalidades diferentes dentro da Aplicação de Tratamento de Documentos. Como já referido O Chefe/ O Diretor visualiza sempre todos os documentos entrados. O Chefe ou o

Adjunto/Chefe de Divisão, de acordo com a secção para a qual o documento foi distribuído, procederá à sua validação e distribuição para o funcionário proceder ao tratamento do documento, criando processo de acordo com o conteúdo do documento.

O funcionário irá tratar o documento de acordo com o conteúdo do mesmo optando por tratamento em sistema aplicativo, (atualização numa aplicação informática) ou iniciar um processo tipo, elaborando a informação e encaminhando para o adjunto que irá emitir o despacho, caso tenha competência delegada para esse efeito, ou dar o parecer e enviar para o chefe para emissão do despacho. Poderá ainda tratar-se o documento como processo de resolução imediata, sendo que neste caso essa opção é determinada no ato da digitalização. O documento origina um processo que é concluído automaticamente e, só o Chefe do Serviço terá a tarefa de arquivar o documento entrado. Este tipo de resolução aplica-se, por exemplo, às certidões pedidas pelos contribuintes.

Se porventura for preciso encaminhar documentos para outra unidade orgânica, entre Serviços de Finanças, Direções de Finanças ou Direções de Serviços, que operem com o GPS, ou porque o serviço remetente considera incompetente ou porque existe a necessidade de outro serviço se pronunciar ou decidir sobre determinada matéria, o GPS permite remeter para outro serviço elaborando comunicações internas assente em duas funcionalidades, remeter e arquivar (não havendo nenhum tratamento do documento, parte-se do princípio que se trata de um documento de outra Unidade Orgânica que será remetido, não se aguardando qualquer retorno de informação ou documentos relacionados com o documento a enviar) e remeter e aguardar retorno (O documento é transferido para o serviço de destino e será colocado na fila de pendentes, aguardando o retorno da informação que, ao retornar ao serviço de origem, libertará a tarefa da fila de pendentes, ficando a aguardar tratamento na Fila Pessoal do funcionário que remeteu o documento), consequentemente existem dois tipos de respostas, remeter para outro serviço e devolver à origem, conforme esquema do procedimento.

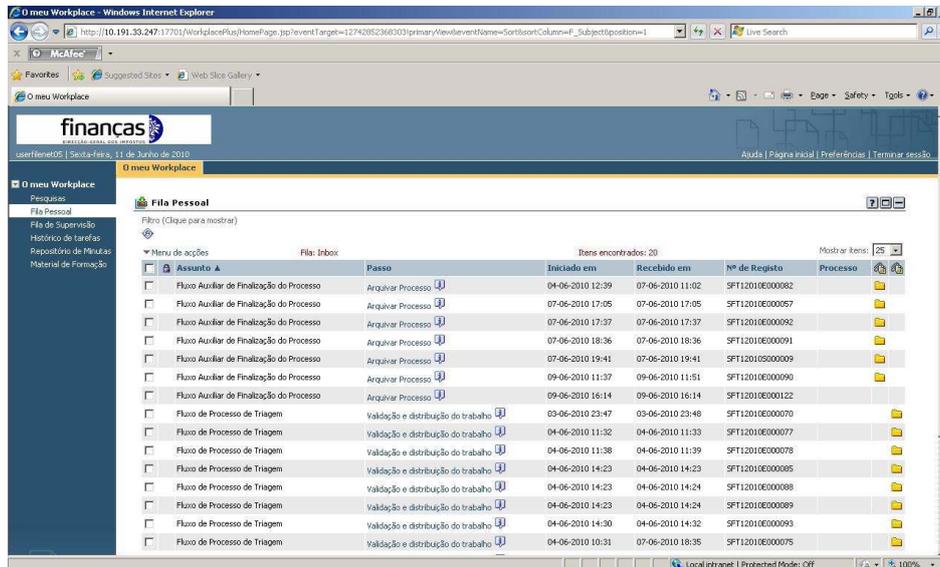
Esquema 19: GPS - Fluxograma de Transferência de documentos



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Ao abrir a aplicação a imagem que surge do GPS é a seguinte que se passa a analisar:

Esquema 20: GPS - Ecran Entrada na área de trabalho pessoal



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Esta imagem reflete a imagem da aplicação GPS, sendo que na parte superior esquerda é disponibilizada a informação do utilizador e a data atual. Do lado direito são disponibilizadas as opções de Ajuda, Preferências e a opção de Terminar a Sessão.

Do lado Esquerdo é disponibilizado o menu "O Meu Workplace". Este menu contém as várias opções de menu disponíveis para o utilizador. Estas opções podem variar de acordo com as permissões do utilizador. Ao seleccionar uma opção de menu, a zona central da aplicação é atualizada de acordo com a funcionalidade de cada menu.

As pesquisas de documentos ou pastas estão configuradas no sistema de modo a permitir uma rápida obtenção de informação do sistema:

Esquema 21: GPS - Ecran Área de pesquisa

Workplace: ObjectStore1 : Pesquisa de Entradas - Microsoft Internet Explorer

File Edit View Favorites Tools Help

Address http://localhost:8080/WorkplacePlus/WcmObjectBookmark.jsp?windowId=_1.T1283a803c558&eventTarget=layoutForm&eventName=ExecuteSearch

p8admin | Segunda-feira, 26 de Abril de 2010 Ajuda | Fechar

Vista de pesquisa

Modelo de pesquisa seleccionado: **ObjectStore1** > **Pesquisa de Entradas**

Obter informações Ocultar critérios de pesquisa Vista de impressão

Localizar documentos publicados, em que:

Tipo de Registo *é igual a* Entrada

Número de Registo *contém*

NIF do Contribuinte *é igual a* 198892446

Nome do Contribuinte *contém*

NIF do Apresentante *é igual a*

Nome do Apresentante *contém*

Data de Registo *é maior ou igual a*

Data de Registo *é menor ou igual a*

Codigo Serviço *é igual a*

AND

Máximo de resultados:

▼ Menu de acções Itens encontrados: 1 Ver: Mostrar itens:

<input type="checkbox"/>	Título	Número de Registo	NIF do Contribuinte	NIF do Apresentante	Data de Registo	Codigo Serviço
<input type="checkbox"/>	Processo de Triagem.JPG <input type="button" value="Download"/>	31582010E0000021	198892446		07-04-2010 0:00	3158-LOURES-3

Local intranet

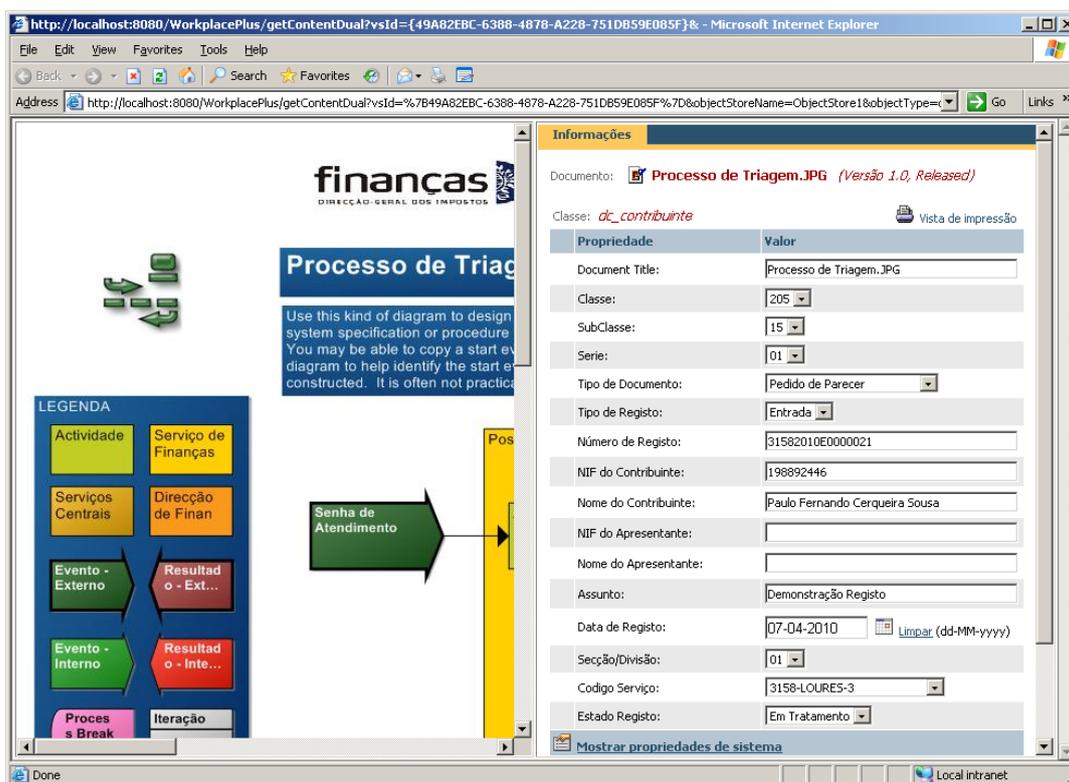
Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

A janela de pesquisas é composta por duas zonas: Critério e Resultados. Na zona de critério é possível indicar o critério de pesquisa que irá limitar os resultados devolvidos. Este critério depende dos atributos da classe documental em causa. Na zona de resultados são disponibilizados os resultados que obedecem ao critério de pesquisa.

Para além do campo Título, que é seleccionável de modo a visualizar o seu conteúdo, são apresentados um conjunto de colunas de informação que contém atributos dos resultados devolvidos. Estas colunas são parametrizáveis no desenho da pesquisa, através da ferramenta Search Designer, pelo que podem haver pesquisas que apresentam colunas diferentes.

Ao visualizar um documento é aberta uma nova janela:

Esquema 22: GPS - Ecran Janela de pesquisa

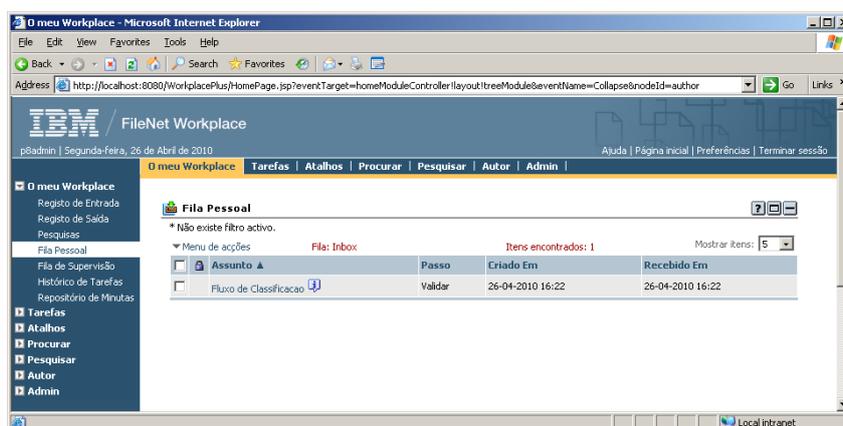


Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Esta janela é composta por duas zonas. Do lado esquerdo visualizamos o conteúdo do documento e do lado direito os dados do seu registo. Os tipos de documentos que não forem reconhecidos pelo viewer da aplicação serão abertos numa nova janela com a aplicação definida em cada computador para abrir esse tipo de documentos.

As tarefas pessoais são disponibilizadas na fila de tarefas pessoais:

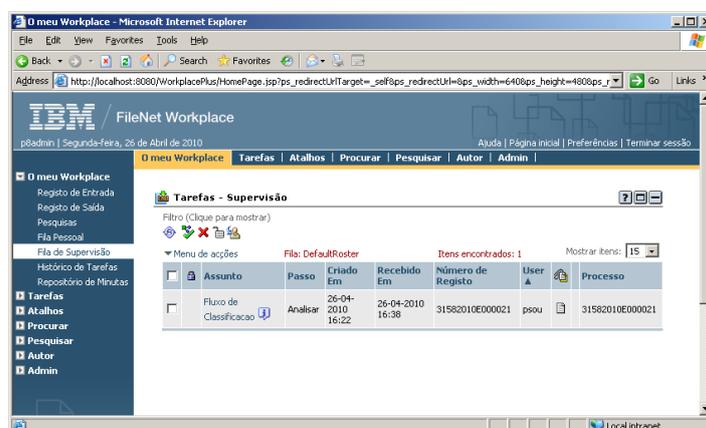
Esquema 23: GPS - Ecran Fila de tarefas pessoais



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Todos os utilizadores têm acesso à sua fila pessoal. Os utilizadores com permissões para a fila de supervisão, poderão visualizar as tarefas de outros utilizadores:

Esquema 24: GPS - Ecran Permissões da fila de supervisão



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Tratamento de Tarefa

A janela de tratamento de tarefa, é composta por três áreas: Ações da tarefa, Pasta de processo e Histórico do fluxo:

Área de ações da tarefa: Esta área vai ser diferente consoante as tarefas, dependendo da ação que se pretende que o utilizador efetue. É composta pelas seguintes zonas:

Instruções - indicam o que o interveniente deve fazer;

Anexos - são disponibilizados anexos que auxiliam o utilizador a completar a tarefa;

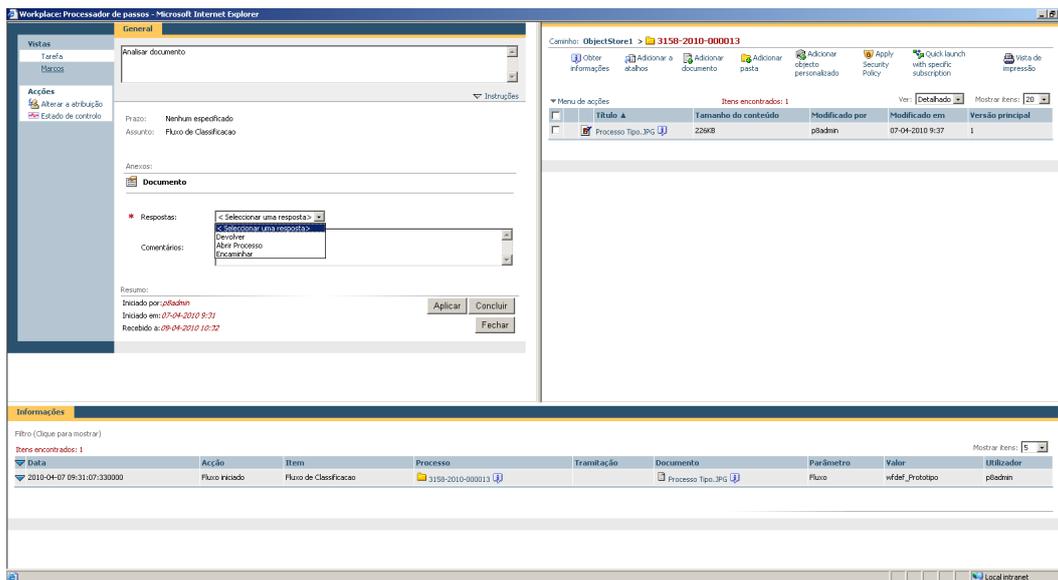
Dados - são apresentados atributos do processo, que podem ser apenas de leitura ou de escrita. Quando são de escrita permitem ao utilizador fornecer informação para a conclusão da tarefa;

Respostas - permitem ao utilizador indicar uma resposta pré-definida para a tarefa. Normalmente estas respostas são utilizadas para escolher um de vários caminhos possíveis na execução do fluxo;

Comentários - permitem ao utilizador escrever comentários em relação à tarefa em causa;

Histórico de tarefas - no tratamento de uma tarefa é possível consultar o histórico desse fluxo. Em qualquer altura pode ser consultado o histórico de um determinado fluxo, através da informação previamente auditada.

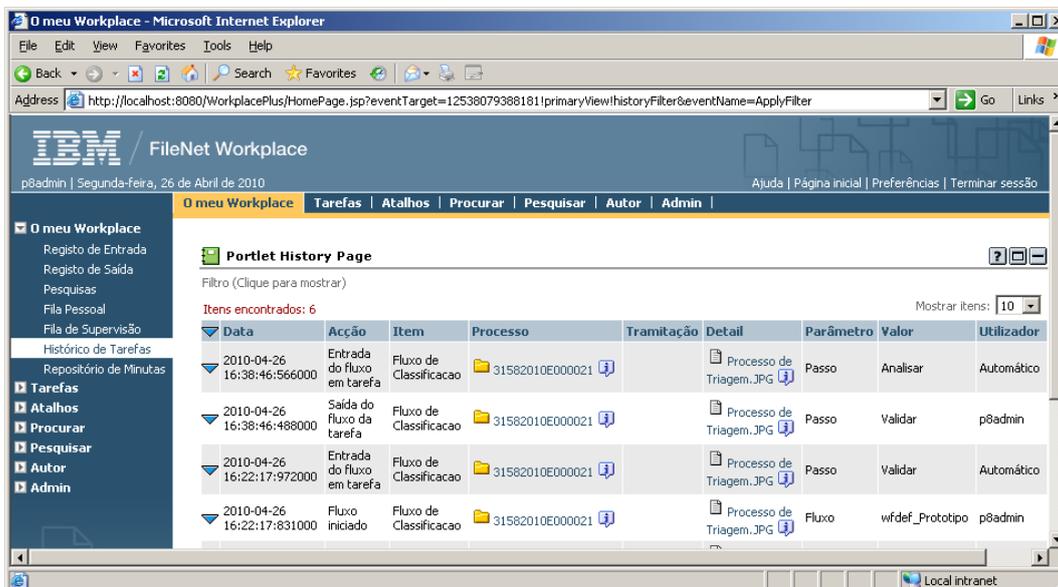
Esquema 25: GPS - Pasta processo e Histórico do fluxo



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Esta informação pode ser obtida na opção de Histórico de tarefas:

Esquema 26: GPS - Ecran Histórico de tarefas



Fonte: Projeto GPS (plataforma IBM FileNet P8).

Em síntese:

O sistema GPS opera sobre duas aplicações:

- O *ApliScan* - sistema que trata apenas e só da digitalização dos documentos;
- O *Sistema GPS* propriamente dito, onde todos os documentos são disponibilizados para tratamento assim que finalizada a digitalização.

Após finalização da digitalização no *ApliScan* todas as tarefas irão ocorrer já e sempre a partir daqui, no *sistema GPS*. Assim, no GPS o documento aparece disponibilizado pela 1ª vez, com a indicação de “**início de fluxo**”.

A 1ª tarefa sobre o documento entrado e disponibilizado no GPS consiste na **validação** dos dados do documento e **distribuição** do documento ao funcionário.

É nesta tarefa que deve ser confirmado se o destino que foi dado ao documento aquando da digitalização assim como a classificação documental estão corretos, antes de proceder à distribuição. O documento nesta fase já dispõe de número de registo sequencial (nº de entrada) gerado automaticamente pelo *ApliScan*.

Após validação e distribuição do documento, o trabalhador procederá à análise do mesmo, decidindo qual o **tratamento** a dar ao mesmo. O trabalhador também pode devolver o documento à origem (adjunto ou chefe), por não se tratar de matéria da sua competência.

Assim que for concluída a resposta a indicar qual o tratamento a dar ao documento o sistema vai gerar automaticamente um **processo** e respetivo número, exceto nos casos em o documento vai integrar processo já existente.

Se for decidido tramitar como processo com tratamento em sistema aplicacional, o mesmo segue para arquivo, por existir uma aplicação externa que abrange a tramitação e controlo desse tipo de processo.

Se for decidido tramitar como processo tipo (processo com informação, parecer e despacho) resultará numa nova tarefa para o mesmo funcionário, ou seja, dará origem à tarefa “Elaborar Informação”.

Esta tarefa consiste na elaboração de informação pelo funcionário, no processo.

O sistema disponibiliza um formulário com três zonas distintas, uma para a informação, outra para o parecer e outra para o despacho. Nesta tarefa apenas é permitido escrever na zona destinada à informação. Assim que concluída a informação será necessário assiná-la através da introdução no campo específico, do utilizador RITTA e respetiva *password* do funcionário. Naturalmente que o chefe ou o adjunto pode elaborar a informação, desde que tenham distribuído o documento para tratamento a eles próprios, por exemplo, documentos de carácter reservado.

Esta tarefa de emissão de parecer, traduz-se na emissão de um parecer, por norma dado pelo adjunto ou chefe de equipa, sobre a informação elaborada pelo funcionário.

É possível escrever na zona destinada ao parecer ou, nos casos em que exista delegação de competências do chefe de finanças para o adjunto de finanças, poderá ser proferido um despacho na zona reservada para o efeito.

Após confirmada a assinatura, através da introdução do *user* e respetiva *password* e concluída a tarefa não é mais possível escrever nesse espaço, ou seja, alterar a informação.

Caso o adjunto de finanças entenda que a informação deva ser corrigida ou complementada, deverá concluir a tarefa com a resposta “Corrigir informação” traduzindo-se numa nova tarefa para o funcionário que elaborou a informação, devolvendo-se o processo a este.

A Tarefa de emissão de despacho, corresponde à tarefa em que, tendo em conta a informação e parecer, é proferido um despacho pelo chefe/diretor ou pelo adjunto, desde que este tenha delegação de competências para o efeito. Nesta tarefa, as zonas da informação e parecer estão bloqueadas.

A Execução de despacho, corresponde à tarefa do funcionário que elaborou a informação para que, nesta tarefa, dê cumprimento ao despacho.

Cumprida a tarefa de execução do despacho, o emissor do mesmo procede à tarefa de arquivo para que tenha conhecimento que o trabalhador deu cumprimento ao despacho.

4.4.2. Testemunhos sobre o Projeto GPS

O projeto GPS, com o apoio das tecnologias da informação e comunicação (TIC's), veio implementar novas metodologias de trabalho em simplificação e desmaterialização dos procedimentos. Em termos formais, é dada como uma ferramenta de melhoria da qualidade do trabalho da AT que permite acondicionar documentos e a informação desorganizada e fragmentada numa aplicação Informática, transformando-a num recurso de informação acessível e seguro, gerando uma oportunidade de reduzir os custos, aumentar a produtividade e construir uma administração fiscal digital em rede.

4.4.2.1. As minhas experiências e vivências no mundo do Sistema GPS

Tal como foi referido anteriormente, a aplicação Gestão de Processos e Serviços -GPS está em funcionamento na Autoridade Tributária e Aduaneira - AT desde 2014. Começou como projeto piloto em quatro serviços de Finanças e gradualmente entrou em produção em vários serviços, sendo que atualmente opera em rede em todo o país, interligando os serviços tributários e aduaneiros e tornando-os como um serviço único e global. Este projeto aponta na eliminação progressiva do papel, no acompanhamento e trâmite dos documentos entrados através de um sistema de *Workflow/Filenet* que permite a agilização da tramitação processual de forma uniforme pelos Serviços da AT. Esta aplicação permite ainda ao contribuinte saber a fase em que se encontra o seu requerimento, exposição e petição, através do portal das finanças. Esta agilização no tratamento dos documentos alterou a rotina dos serviços, na medida em que houve necessidade de um ajustamento nas tarefas internas.

Antigamente:

Era necessário a deslocação de um funcionário, numa carrinha, aos CTT para recolha da correspondência provinda, em grande quantidade, dos mais variados serviços, internos e externos, à organização. Esta

correspondência era entregue no secretariado do diretor que procedia à sua abertura, dava entrada nos documentos e colocava no gabinete do diretor para conhecimento e despacho. O correio voltava ao secretariado para distribuição à seção correspondente de acordo com o assunto ou despacho.

Na seção respetiva os documentos eram entregues ao chefe do serviço que os analisava e distribuía para tratamento, e se, posteriormente fosse necessário dar resposta, solicitar informação ou encaminhar superiormente, esta tarefa só tinha continuidade no final do dia, ou seja, todo o correio era reunido e assinado, pela pessoa com competência para tal (chefe ou diretor), da parte da tarde, depois era novamente devolvido ao funcionário para dar saída no numerador (uma única máquina por DF), envelopado e colocado numa pasta para outro funcionário registar nas guias dos CTT, fazer o transporte para que os correios dessem seguimento à correspondência, fosse ou não documentação a circular internamente entre os serviços. Só esta tarefa chegava a levar dias.

Atualmente:

O funcionário desloca-se ainda aos CTT para fazer o transporte da documentação, mas agora só da oriunda de entidades externas, quer isto dizer que a quantidade diminuiu significativamente, sendo, no entanto, entregue no secretariado para desmaterialização.

Hoje, toda a correspondência física recebida é digitalizada e distribuída às diversas estruturas flexíveis através da aplicação Gestão de Processos e Serviços - GPS, ou seja, por via eletrónica e depois da sua tramitação, arquivada. Pretende-se que a documentação flua dentro da organização, eliminando redundâncias, perdas de documentos ou atrasos no seu tratamento assim como a abolição de todas as tarefas desnecessárias de registo em sistemas paralelos e de baixa fiabilidade.

Com base, nestas linhas orientadoras, foram reorganizadas as funções internas dos serviços. O procedimento de registo/entrada dos documentos começa com a digitalização dos mesmos, utilizando-se para tal uma impressora multifuncional-*ApliScan*, mas previamente há necessidade de se efetuar uma etapa que denominamos de preparação manual e tem por objetivo, por exemplo, retirar os agrafos.

O documento ao ser digitalizado entra no sistema e seguidamente é despoletado um fluxo, que visa efetuar o tratamento do documento, é nesta fase que deverá ser classificado o documento, de acordo com as classes existentes e o tipo:

- Docs. Contribuinte (Entrada)
- Docs. Internos (Entrada)
- Entidades Externas (Entrada)
- Recursos Humanos (Entrada)
- Docs. Financeiros (Entrada)
- Registo de Avisos Receção
- Docs. Contribuinte (Saída)
- Docs. Internos (Saída)
- Entidades Externas (Saída)
- Recursos Humanos (Saída)
- Docs. Financeiros (Saída)

Na fase da classificação do documento, existem campos de preenchimento obrigatório:

- Número de identificação fiscal- NIF, aquando da inserção do NIF, através da dupla validação do número introduzido, obtém-se a confirmação do nome a que o NIF respeita (minimizando e/ou eliminando erros);

- Referência do documento;
- Classificação de acordo com a Tabela Nacional de Classificação;
- Secção/Divisão.

A obrigatoriedade de preenchimento dos campos varia de acordo com a classe documental selecionada. Poderá ser dada ordem de digitalização, antes ou depois, de classificar o documento e preencher os campos obrigatórios, após a conclusão destes procedimentos deverá ser escolhida a opção “Finalizar” de modo a que seja gerado o número de registo de entrada/saída, associado ao documento, constituído por 14 dígitos, identificativos do serviço, ano e tipo de fluxo (E- Entrada/ S- Saída) número atribuído ao documento (a nível nacional), Exemplo: 09142016E00005. Pode ainda, importar-se ficheiros de qualquer pasta e gerar uma entrada.

Caso a interação seja presencial, existe a obrigatoriedade de emissão de comprovativo para entrega ao contribuinte, ficando aquele com a prova de entrega assim como com a informação do respetivo número de entrada e imagem do documento entregue. No entanto, ainda são alguns os funcionários que apontam esta tarefa como, por um lado, muito demorada e por outro, como não pertencendo às suas competências, mas sim à parte administrativa (o antigo dar entradas) e usam o velho carimbo “recebi o original” que dizem ser mais rápido e o contribuinte vai embora, no entanto, sem levar comprovativo dos elementos descritos, mas apenas com a indicação que entregou o documento foi entregue, sendo que este só entrará efetivamente quando for feito o procedimento correto no GPS.

Os documentos então disponibilizados no Sistema de GPS vão para a Área de Trabalho que se divide em:

- Fila de Triagem
- Fila Pessoal
- Fila de Supervisão
- Histórico de Todas as Tarefas

Na fila de triagem surgem todos os documentos entrados e saídos no serviço e que carecem de validação e distribuição, é nesta etapa que se deve verificar se a classificação, área/divisão estão de acordo com o documento digitalizado, pois se houver alguma irregularidade tem de ser aqui retificada porque se o documento for classificado como pertencente à área, por exemplo, da Justiça, só esta o consegue tramitar mas se verificar que o documento não lhe pertence tem de o devolver à Triagem para que seja classificado para a área correta, de modo a que seja possível dar seguimento ao tratamento do documento, caso contrário, se a Triagem da Justiça o distribuir ou encaminhar para o chefe de divisão e este para o chefe de equipa e por sua vez para o funcionário e se só aqui se verificar que o documento não pertence àquela área, o funcionário vai ter de o devolver à triagem, o que acarreta uma perda de tempo considerável, pois só aqui é possível, de acordo com a área/divisão em que se encontra, ser distribuído e encaminhado individualmente ou distribuído em encaminhamento massivo, e ainda, eventualmente tratado, seleccionando-se uma das seguintes opções:

- Encaminhar Diretor
- Encaminhar Chefe Divisão
- Encaminhar Chefe Equipa
- Encaminhar Funcionário
- Resolução Imediata
- Arquivar Processo
- Remeter para outro Serviço
- Devolver à Origem

Após seleccionada uma destas opções, o funcionário deverá acrescentar um comentário para concluir o procedimento da tarefa da triagem. O documento será então, enviado para tratamento, e encaminhado para a respetiva fila pessoal de acordo com a opção anteriormente seleccionada.

Ora, como referi anteriormente, nesta Fila de Triagem, encontram-se listados todos os documentos entrados no Serviço e que se não forem validados e distribuídos não são tratados. Esta visibilidade leva, por vezes, a conversas de café, do tipo:

“A triagem da Divisão X tem lá documentos para validar há mais de dois meses, eu não tenho nada, os nossos estão todos distribuídos”, ou

“Se pudesse dava seguimento a uns documentos que estão na triagem da Divisão Y mas o meu perfil não me permite”, ou

“Acha que devo dizer alguma coisa, é melhor não dizer nada, podem pensar que me estou a meter no serviço deles, mas...”, ou ainda

“Tem na sua fila pessoal um documento que me enganei a validar, agora já não consigo retirar e andam à procura dele, pode devolver à triagem”.

Após a validação e distribuição, os documentos surgem na fila pessoal para as mais variadas tarefas, logo todos os dias de manhã há necessidade de abrir a aplicação GPS para verificar o estado desta fila cujos documentos inseridos aguardam tratamento pelo trabalhador de acordo com o tipo de assunto, procedimentos e fase em que se encontram:

- Integração em processos já existentes;
- Processo de resolução imediata, conteúdo muito simples, cuja conclusão é imediata;
- Processo com tratamento em sistema aplicacional, processo cuja matéria implicará um averbamento/tratamento num sistema aplicacional existente;
- Processo tipo, processo que carece de informação, parecer e despacho;
- Arquivo Imediato;

- Remeter para outro Serviço, comunicação entre serviços, sejam eles locais, regionais ou centrais, que pode também ser usada entre áreas/divisões da mesma Direção de Finanças.

Caso o documento seja para arquivar, no GPS, sem qualquer outra diligência, deve ser averbado o comentário relativo ao destino dado ao documento. Para o efeito a aplicação disponibiliza um pequeno quadro em branco. Todo o expediente gerado no GPS fica no GPS, mas sempre sem ser impresso.

Esta norma gera ainda algum desconforto pois não se confia plenamente na aplicação:

“... E se não se conseguir encontrar os documentos, é mais seguro imprimir e mais rápido porque assim sabe-se onde estão”.

Este comportamento é muito generalizado e parece que há necessidade de mais tempo e uma maior interação com a aplicação para que nasça uma relação de confiança, nomeadamente adquirindo ou cumprindo determinados requisitos que também ainda não estão metodizados, por exemplo, quando se remete um documento ou processo para outro serviço, haja ou não tramitação de processo tipo, e em qualquer fase do procedimento, deve seleccionar-se “Remeter para outro serviço” e utilizar o campo “Comentários” para referenciar os elementos adicionais relevantes para os procedimentos, designadamente: n.º de processo, referência de um processo, n.º de *e-mail*, etc., pois esta referência torna-se útil para efeitos de pesquisa. No entanto, este campo raramente é usado com este intuito.

Outro exemplo, quando se elabora uma comunicação interna, o espaço relativo ao “Assunto”, deve servir para indicar os elementos identificadores do processo em causa, ou seja, se a comunicação se destina a remeter uma Reclamação Graciosa de uma liquidação de IRS, o assunto da mesma deve referir essa informação e não só o tipo de imposto, pois, esta clarificação é útil para que o serviço de expediente que faz a triagem das comunicações

recebidas possa identificar o utilizador para o qual vai encaminhar o documento.

Portanto, a fila pessoal comporta o trabalho diário, permite controlar o que está suspenso, organizar as tarefas a desenvolver, identificar as que se encontram pendentes de algum impulso para que outro possa dar continuidade ao seu trabalho, motivo pelo qual há necessidade de no início do dia, aceder à aplicação para averiguar o que existe nesta fila para tramitar face ao encadeamento do serviço.

Refira-se que este encadeamento, faculta, o controlo entre pares porque se eu não desenvolver em tempo o meu serviço, impeço o outro de o fazer e estas situações estão visíveis para os superiores hierárquicos na fila de supervisão, quer isto dizer que atualmente não é possível utilizar a habilidade de guardar o serviço “na gaveta” como quando os documentos chegavam em suporte papel, permitindo gerir o serviço consoante as prioridades definidas pelo próprio e só mais tarde esta situação era “descoberta” pelos pares mas atualmente tal não é possível, tudo se passa em tempo real, os erros são mais visíveis e detetados mais facilmente, sendo que o potencial da aplicação faz com que haja um controlo mais preciso da produtividade, de número de erros, de rapidez do trabalho e o controlo da gestão é exercido sem a necessidade de relações diretas com os subordinados.

Os erros são assinalados com cores distintas (Amarelo ou Laranja) e indicam que a tarefa não foi concluída com sucesso; O erro ficará visível ao abrir a tarefa novamente; A tarefa terá, no campo “Mensagem”, o erro ou informação para o utilizador; Nos comentários, é necessário preencher sempre esse campo, o seu não preenchimento, faz com que a tarefa volte para a fila; Na tarefa de aviso de junção de documento, tem sempre que se colocar o nº do processo criado pelo sistema, caso contrário, o sistema dará a mensagem de erro; É de preenchimento obrigatório a área/Divisão e código de equipa à qual se destina o documento, sendo que, se estes campos não forem devidamente preenchidos o sistema não encaminha os documentos e dará a mensagem de erro; Ao mudar o documento de área/Divisão, deverá

sempre escolher-se a opção reencaminhar, caso contrário, o documento manter-se-á na mesma área/divisão e dará mensagem de erro; Para distribuição de um documento a um determinado funcionário, mesmo que o documento tenha a classificação da área/divisão e equipa, terá sempre que se identificar o funcionário, para que, ao encaminhar o documento o mesmo não volte à fila de triagem com mensagem de erro; Para fazer junção de documentos a processos já existentes, estes têm que pertencer á mesma área/divisão, caso contrário, o sistema dará mensagem de erro; Se estes procedimentos não forem devidamente efetuados, os documentos não serão tratados e ficarão com a mensagem de erro e também com as cores identificativas dos erros (Amarelo e Laranja).

Apesar de a aplicação ter entrado em funcionamento, há alguns anos, ainda não é usada por todos na sua plenitude, os motivos são vários, nomeadamente a visibilidade dos “amarelos e laranjas” que reprime os utilizadores, a dificuldade em gerir a fila pessoal, a resistência à mudança e a motivação.

Recordo algumas conversas de colegas recolhidas nas notas do trabalho de campo:

“Os primeiros meses foram stressantes e terríveis, eu não conseguia dormir a pensar nos documentos que existiam na minha fila pessoal para tratar e tinha pavor em cometer algum erro que pudesse vir a causar alguma situação embaraçosa.”

“Os amarelos tiram-me do sério, mas tenho de os enfrentar, eles vão dar cabo de mim com tanta agitação e medo.”

“O que mais me angustia, é olhar para a aplicação, ter tudo organizado com tarefas definidas e irromper o sentimento de não conseguir fazer tudo o que tenho que fazer. É uma competição interna.”

“Nos primeiros dias era muito difícil sincronizar todas as tarefas, mas com o passar do tempo comecei a perceber, apesar de continuar a considerar que é um trabalho mais monótono que era o tratar dos

documentos em suporte papel, onde sempre havia interação com os colegas, agora sou eu e o computador.”

“É importante para mim, manter a minha fila pessoal controlada, caso contrário fica a sensação de que eu não dei o melhor de mim. Ainda que o resultado até o possa ser considerar positivo, se eu não dei o melhor de mim, não obtenho a sensação de bem-estar, de missão cumprida.”

“Temos que entender que não tem como fugir às mudanças. Querendo ou não, elas chegam e, portanto, é melhor usufruir delas.”

“A quantidade de informação é muito grande e o nosso cérebro não tem tempo para ter domínio de tudo, e isto causa-me angustia, sinto culpa por me sentir desinformado, desatualizado e com a impressão que toda a experiência que adquiri até hoje não tem mais utilidade.”

“Estas novas tecnologias estão a fazer com que eu tenha a sensação de que me posso tornar retrógrado em breve. Sinto que dependo de outras pessoas mais novas para desenvolver as minhas tarefas, as mudanças têm ocorrido cada vez mais, numa velocidade maior do que a minha capacidade de me adaptar.”

“Tanta informática e mesmo assim o meu trabalho é repetitivo, impõe tarefas, perdi a liberdade de pensar e fazer porque a aplicação não permite. Trabalhar e não ter liberdade para criar é muito ruim, sinto-me mecanizado.”

“Eu adoro mudanças e desafios, ainda que ao início assuste um pouco, procuro aprender, pois, acredito que são uma oportunidade e, portanto, temos que procurar o ponto positivo que o GPS aporta para os serviços.”

“Encaro as mudanças como algo bastante positivo e acredito que quem não muda, quem não se adapta a uma nova situação, está destinado a morrer profissionalmente, mas vamos ver se consigo trabalhar com aquilo que a aplicação me disponibiliza. É uma sensação de que me

estou a reciclar, parece que não mas é uma reviravolta no modo como estava habituado a trabalhar. O apoio dos colegas vai ser fundamental.”

“As coisas na vida são muito dinâmicas, mudam, aparecem novas teorias, novos recursos, novas ferramentas e temos de aprender a fazer uso delas, isso motiva-me, mas não deixo de verificar que a aplicação GPS tem tudo para se tornar uma aplicação com tarefas repetitivas, que tudo se faz quase automaticamente e que enfada muito, é rotineiro, não acrescenta nada, vamos preencher sempre os mesmos formulários, todos os dias.”

“O GPS requer mais disciplina, temos de seguir o ritmo da própria máquina, não são raras as vezes que a aplicação leva tempo a tramitar um processo, penso que fiz algo de errado, começo tudo de princípio e depois verifico que afinal tenho o documento em duplicado, e como não permite anular um dos documentos tenho de solicitar o arquivo mas para tal preciso de ir aos comentários averbar o que se passou e tem de ser o superior hierárquico a proceder à confirmação do arquivo.”

“O GPS veio melhorar a capacidade de comunicação à distância, a informação viaja com maior rapidez. O tempo que antes levava a ligar os serviços e a remeter um documento, hoje basta um *click* a remeter e do outro lado estão a receber independentemente da distância, o que favorece a tomada de decisão e melhora os serviços que prestamos.”

São estas conversas e manifestações de voz em *off* que surgem e resultam das dificuldades e do manusear da aplicação no dia a dia, que vão desvendando a relação do indivíduo com o seu trabalho.

Quando o trabalho que era manual passa a ser efetuado através do computador, há necessariamente uma mudança que envolve o manuseamento eletrónico de dados e caracteriza-se por ser uma atividade imaterial ao

contrário da atividade sensorial e concreta associada às tarefas manuais, ocorre, por isso, uma mudança na natureza da tarefa que altera fundamentalmente a relação do indivíduo com a mesma, significa que se passa a trabalhar por intermédio do sistema de informação em vez do contacto direto e físico a que estava habituado.

Mas, o fator principal é a organização do trabalho, pois é através dela que se determina a divisão e o conteúdo das tarefas e se estabelecem as condições nas quais os recursos humanos são alocados, sendo que as tecnologias da informação podem provocar *stress* se a mudança na natureza da tarefa for drástica, como no caso da passagem de um sistema manual para o mediado por computador.

Os efeitos do GPS sobre determinados trabalhadores também variam consoante as características das tarefas anteriores relativas à função que estes vinham exercendo, pois se já desempenhavam tarefas de carácter rotineiro e repetitivo com alguma tecnologia informática de suporte é pouco provável que a introdução da aplicação informática tenha trazido mudanças substanciais na natureza da tarefa.

Hipoteticamente, a possibilidade de controlo e acompanhamento mais imediato gera mais *stress* e o aumento do ritmo e do volume de trabalho tem consequências para o fluxo de trabalho atingindo a organização como um todo, independentemente da categoria ocupacional ou nível hierárquico.

A aprendizagem não é automática e envolve frequentemente contradições. Alguns agem de acordo com os seus valores e oferecem padrões de interpretação da realidade. Uma parte destes padrões pode ser modificada, levando à mudança na ação e no comportamento, pressuposto da aprendizagem; no entanto as rotinas impedem a adoção efetiva de práticas que se oponham às suas crenças básicas e não tomam conhecimento de informações que lhes produzam desconforto e angústia.

A aplicação GPS é utilizada para automatizar operações. O objetivo é substituir o esforço e a qualificação humanos por uma tecnologia que permita

que os mesmos processos sejam executados, a um custo menor, com mais controlo e continuidade.

Para concretizar, apresentar-vos-ei o exemplo da tramitação de um documento que vai ser tratado em GPS como Processo Tipo, por ser este o processo que requer maior interação com os colegas, mais passos em termos de GPS e reflete a rotina diária.

1. Um contribuinte apresenta requerimento e toda a documentação necessária a solicitar o pedido de pagamento em prestações, o qual dá entrada no *ApliScan* como documento do contribuinte (Entrada), onde todos os documentos são digitalizados.
2. É gerada uma entrada que é disponibilizada no GPS-Sistema de Gestão de Processos e Serviços. A entrada entra na área de trabalho do fluxo de triagem, fica em validação e distribuição, sendo encaminhada ao chefe de equipa da área/divisão a que pertence.
3. O chefe de equipa, encaminha a funcionário da sua área/divisão.
4. A entrada fica a aguardar tratamento na fila pessoal do funcionário, depois de analisada a documentação e estando tudo correto, deverá iniciar-se a tramitação da entrada como processo tipo.
5. Este procedimento tem informação, parecer e despacho.
6. Depois de elaborada informação pelo funcionário, este solicita o parecer do Chefe de Equipa (Emitir Parecer-CE), que por sua vez, depois de emitir o seu parecer solicita o parecer do Chefe de Divisão (Emitir Parecer-CD).
7. O Chefe de Divisão depois de emitir o seu parecer de deferimento/indeferimento encaminha ao funcionário para execução de despacho, o qual deve notificar ou elaborar ofício ao contribuinte para participar na decisão. Depois de aguardar o prazo obrigatório para o direito de audição, o funcionário elabora uma informação final, onde irá solicitar novamente o parecer do Chefe de Equipa e o parecer do Chefe de Divisão.

8. O Chefe de Divisão depois de emitir o seu parecer, solicita a emissão do despacho do Diretor de Finanças, sendo que o fluxo/procedimento termina com o despacho.

Porém, se houver necessidade de fazer “subir” à Direção de Serviços, então o processo volta ao funcionário com indicação nos comentários para remeter a outro serviço, o qual elabora comunicação interna, junta todos os documentos necessários e remete ao Chefe de Divisão para assinar, remeter e arquivar ou remeter e aguardar retorno. Ao fazer esta tarefa todo o processo fica disponível no Serviço de destino.

Por esta breve apresentação é possível perceber uma lógica neo-taylorista do encadeamento de todas as tarefas e o envolvimento de todos na análise de um processo, sendo que se um parar implica que o outro está impedido de continuar o seu trabalho, o que por vezes gera desconforto, até porque todos estes passos são visíveis e controláveis pelo superior hierárquico.

4.4.2.2. O Olhar dos Técnicos Tributários sobre o Sistema GPS

Será que a implementação do sistema GPS trouxe uma alteração significativa no que ao paradigma da gestão da qualidade dos processos e serviços respeita? Como é que os técnicos tributários avaliam e apreciam, positiva ou negativamente, os procedimentos internos? Serão diferentes as reações nos atores envolvidos face à capacidade de adaptação? Como é que um processo deste tipo (simplificação e desmaterialização dos procedimentos) interfere com a regulação das ordens locais?

Para dar resposta a estas questões, vejamos ainda os testemunhos sobre as implicações do projeto GPS ao nível da qualidade das respostas das intervenções tributárias e fiscais no quotidiano de trabalho.

De uma forma geral, os entrevistados conhecem os pressupostos e os objetivos do projeto, classificando-o, em termos gerais, como um bom contributo para a qualidade e excelência da organização da AT.

“É um projeto que evidencia uma organização de excelência, mas que na prática implica uma afetação de recursos humanos e materiais que podem não ser adequados ao normal funcionamento de determinadas unidades orgânicas” (E15).

“Pretende-se com este projeto possibilitar o tratamento dos documentos recebidos através do atendimento presencial e do correio. O principal objetivo é o tratamento dos processos de uma forma mais rápida e eficaz entre serviços. Pretende-se ainda, racionalizar/reduzir custos de comunicação” (E16).

Contudo é de salientar que a decisão para a sua implementação é exterior às direções regionais estudadas (Beja, Évora, Portalegre), sendo elas decididas superiormente pelas hierarquias nacionais.

“Que eu tenha conhecimento não foi ninguém de cá, só se for ao nível das chefias tributárias (...) é tudo decidido ao nível central, e implementa-se” (E13).

“A AT interage especialmente com a DGITA, a qual já vinha acompanhando a evolução dos modelos anteriores e tem acompanhado a implementação dos novos modelos” (E8).

“A AT para a implementação destes projetos recorreu a serviços em *outsourcing* que naturalmente não conhecem a realidade da AT, as suas necessidades concretas, isso terá dificultado o “diálogo” entre os intervenientes nos grupos de trabalho” (E5).

“A AT tem vindo a socorrer-se de um potencial de parcerias que em regime de *outsourcing* vêm implementando os seus modelos de qualidade. Sou da opinião que não deveria ser esse o caminho seguido e sim o investimento em equipas de desenvolvimento próprias que, no seio da própria AT, desenvolveriam esses modelos com a vantagem de mais facilmente identificarem o problema e encontrarem uma solução

mais fundamentada em todo um passado histórico da organização da DGCI/AT) (E11).

“Não parece ter sido especialmente pensada ou planificada, requerendo-se só a sua implementação e o fornecimento de uma aparência de sucesso integral. Apenas detetei que foi estabelecida uma cadeia ou canal de informação com a indicação de representantes juntos dos serviços desconcentrados embora ela me tenha parecido, também, pouco planificada, uma vez que estes canais não convergem, a nível central, em núcleos que possam decidir ou assegurar as correções necessárias sobre os modelos ao longo do processo de implementação. Para as restantes fases do processo, seja a criação seja o desenvolvimento, desconheço qual foi a realidade verificada” (E9).

Uma perspetiva mais otimista que valoriza a melhoria da qualidade do trabalho e a produtividade resultante da simplificação e desmaterialização dos procedimentos, bem como o potencial da plataforma na promoção do trabalho em equipa, é dada pelos seguintes testemunhos:

“Estamos a caminhar no sentido da melhoria contínua, precisamos de tempo, empenho, motivação e principalmente de aprender a trabalhar em equipa. O GPS quase que exige que o trabalho seja feito em equipa porque para a tarefa estar terminada é necessário o envolvimento de várias pessoas, e se todos estiverem em sintonia aumenta a qualidade do trabalho e a produtividade, de forma considerável. Além disso, permite que as ideias também sejam melhores, pois várias cabeças sempre pensam melhor do que uma e a solução aparece mais rapidamente. A tensão no trabalho diminui uma vez que as tarefas mais complexas são divididas entre várias pessoas e no geral a equipa é capaz de criar um clima de trabalho onde todos se sentem parte do projeto e o ambiente é mais saudável. Esta metodologia de trabalho é

um objetivo a atingir que a própria aplicação vai ajudar a desenvolver” (E14).

“Inevitavelmente, com a informatização, sistematização e concentração de tarefas que antes eram efetuadas de forma avulsa e individualizada, os resultados serão melhores que os anteriores. (...) Para uma avaliação definitiva do projeto é essencial que ele esteja implementado na sua totalidade, no entanto, parece que os sinais positivos parecem estar a evidenciar-se” (E15).

“Os objetivos estão a ser atingidos, é um projeto que permite uma comunicação mais rápida e eficaz entre os serviços, sendo que dessa forma também se consiga uma resposta mais rápida ao cidadão” (E16).

“Inicialmente, a implementação do sistema pretendia assegurar dois grandes objetivos: 1 - a digitalização de todos os documentos entrados no serviço, no momento da sua receção, e; 2 - a tramitação integral dos procedimentos no GPS. No geral e no essencial, corrigidas as primeiras dificuldades relacionadas a identificação dos vários tipos de documentos e os constrangimentos relacionados com o número de licenças atribuídas, acho que os objetivos foram atingidos” (E6).

Longe de ser uma plataforma “perfeita”, os entrevistados consideram que existem lacunas por suprir, considerando que a mesma ainda não se encontra totalmente implementada, situação que dificulta o regular funcionamento do seu quotidiano de trabalho. Por outras palavras, o projeto GPS, na forma como está a ser implementado e ainda devido à necessidade de modernização da rede e equipamentos informáticos, constitui neste momento um constrangimento à rentabilidade dos serviços e uma duplicação clara de tarefas.

“Existem algumas falhas, principalmente a nível de consulta que se torna muito morosa. A lentidão do sistema leva a que existam duas formas de proceder ou seja os documentos são digitalizados, mas

depois... o papel que deveria ser arquivado segue em paralelo com a aplicação e são tratados como se o GPS não existisse, quando o documento digital chega ao funcionário, este já tem o assunto resolvido e em vez de seguir as fases todos, pula-as e arquiva o documento. Uma leitura da aplicação informática parece que todos os documentos que entram são de imediato arquivados o que não corresponde à verdade, mas tal acontece face à lentidão do sistema” (E1).

“O GPS não recebeu migração de informação do sistema antigo. São perfeitamente incompatíveis em todos os aspetos. Daí que as consultas que se mostrem necessárias tem de ser feitas consoante a sua cronologia: GPS ou sistema anterior. Quanto a objetivos eles não só estão a ser atingidos como à medida que se vão concretizando dão corpo a novos objetivos pela dinâmica que carrega a aplicação. Ela movimenta-se como um polvo com os seus tentáculos. Começou com as entradas de documentos, avançou para a relação processual dos documentos e já evolui para interserviços. A formação nesta fase é que faz mais sentido, para tirar partido das potencialidades da aplicação e descobrir outras” (E2).

“Não creio. O projeto até pode ser bom mas falta-lhe muita coisa. Até agora tem sido apenas uma duplicação. Não dá resposta a nada. De que serve ter documentos digitalizados para além da garantia/prova da sua entrada? E o resto? Que instrumentos de gestão? Nada! É uma coisa bizarra! Mas, com ajustamentos, até pode vir a ser uma excelente ferramenta de trabalho” (E12).

“Existe ainda alguma dificuldade técnica nas pesquisas devido à complexidade dos critérios” (E6).

“O projeto ainda não está totalmente implementado, pelo que nem todos os objetivos foram alcançados” (E7).

“Como o projeto ainda se encontra em fase recente de implementação, os resultados esperados ainda não foram atingidos. No entanto, espera-se que a breve prazo o mesmo venha a acontecer” (E8).

“O projeto GPS foi desenvolvido com objetivos muito mais abrangentes do que aqueles que estão a ser conseguidos” (E11).

Os testemunhos descritos acima comportam um conjunto de palavras-chave que subjazem nas linhas de força da apreciação que os entrevistados fazem sobre o projeto GPS da AT na Região Alentejo (Beja, Évora e Portalegre).

Conforme a extração das palavras-chave do tema “Testemunhos sobre o Projeto GPS”, via *Iramuteq*, verifico o seguinte: a) número de textos: 49; b) número de segmentos de textos: 175; c) número de formas distintas: 1702; d) número de ocorrências: 5992; e) número de lemas: 1299; f) número de formas ativas: 1187; g) número de formas suplementares: 77; h) frequência média das formas: 34.24; j) retenção de segmentos de texto: 108 segmentos de 175 (61,71%).

Estes resultados correspondem a 49 unidades de contexto inicial (UCI), divididas em 108 unidades de contexto elementar (UCE), o que significa que foi retido para análise lexical, via *Iramuteq*, um total de 61,71% do corpus.

Da leitura da extração da nuvem de palavras referente ao tema “Testemunhos sobre o Projeto GPS”, verifico que as principais palavras-chave são as seguintes: serviço, formação, cidadão, recurso, aplicação, AT, qualidade, informático, organização, GPS. A nuvem de palavras encontra-se representada graficamente, de acordo com a sua frequência, conforme o Esquema 27.

As relações de proximidade e de coocorrência entre as palavras-chave encontram-se representadas graficamente no Esquema 28 e que, no essencial, vem clarificar o pensamento dos entrevistados sobre o projeto **GPS**, caracterizando-o como um bom contributo **informático** para o reforço do trabalho em prol da **qualidade** pela **AT**, contudo para a **organização** a nível

- Gestão documental com a digitalização de todos os documentos entrados no serviço, no momento da sua receção à resolução (despacho final);
- Desmaterialização dos procedimentos, ao nível da redução dos custos (papel, toner, etc.);
- Comunicação entre as unidades orgânicas.

Os aspetos menos positivos estão relacionados com a natureza tecnológica e a adesão à prática da simplificação e desmaterialização dos procedimentos, que se encontram em linha com aquilo que foi referido anteriormente:

- Projeto GPS como projeto inacabado;
- Sistema informático (equipamentos obsoletos e “lentidão” da rede);
- Resistência dos funcionários ou fraca disponibilidade para a mudança;
- Ausência ou fraca participação dos intervenientes locais na decisão de criação, implementação e desenvolvimento do projeto GPS e outros similares.

4.5. Dilemas simbólico-valorativos da Qualidade da AT na Região Alentejo

Os testemunhos analisados anteriormente, permitiram-me verificar que a implementação das tecnologias para a simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito do movimento da qualidade na AT na Região Alentejo, revelaram aspetos otimistas da importância das plataformas tecnológicas, mas também trouxeram alguns problemas no funcionamento do quotidiano de trabalho nas unidades de análise dos casos estudados (direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre). Trata-se de problemas que não parecem radicar numa mera questão técnica, mecânica e coisificada dos sistemas informáticos e a sua relação com os seus operadores (técnicos tributários), mas sim levanta uma série de dúvidas, por um lado, sobre as lógicas da normalização que subjazem no sistema de qualidade, em geral, e o projeto GPS, em particular, e por outro lado, em relação às formas de interação e cooperação formal e informal entre os atores locais na dinamização dos processos de qualidade na AT. Por conseguinte, torna-se relevante focar aqui um pouco a atenção sobre as dinâmicas locais formais e informais, em particular as informais (trocas de experiência, interajuda, etc.) que atravessam as lógicas da regulação na AT da Região Alentejo.

4.5.1. Nas malhas da realidade formal e informal da Qualidade na AT

Numa primeira aproximação, subjaz no corpus das entrevistas e nos documentos consultados que os processos de qualidade na AT e nas direções regionais de Beja, Évora e Portalegre são dinamizados num quadro formalista, fazendo relevar que os dirigentes e gestores da organização AT despende e concentra esforços e atenção nos corpos normativos do sistema operacional da qualidade, desenvolvendo regras de uso, onde exacerba um processo de controlo, com elevados custos de contexto. A verdade é que tais procedimentos tidos por muito relevantes têm vindo a ser desvalorizados e, quiçá, suprimidos como tem ocorrido no domínio do projeto GPS:

“É tido como regra que após a digitalização de um documento, deverá ser impresso o comprovativo com os dados relativos ao número da entrada, data, classificação e rubrica do trabalhador e agrafado ao original. Tal aumentava o custo com o papel, perder-se-ia mais tempo, motivo pelo qual esta regra foi, na prática, alterada pela aposição de um carimbo no documento original com os referidos elementos”.

Não será em demasia salientar que a normalização, enquanto estratégia implícita do processo de qualidade, obriga à definição e à formalização de regras específicas de funcionamento do sistema de gestão da qualidade, razão pela qual, pode ser entendida como uma ação ancorada na complexa teia da ordem burocrática da administração pública, que em última instância não produzem efeitos de eficiências, antes porém, maximiza aparentemente lógicas contrários ao desejado na simplificação e desmaterialização dos procedimentos, tais como o aumento da “papelada”.

“No início do tratamento dos documentos na aplicação GPS, em que um dos objetivos era precisamente a diminuição do consumo do papel, tal objetivo saiu gorado pois os trabalhadores não acreditavam que bastasse o circuito informático do documento e com receio que o circuito fosse interrompido por algum motivo, duplicavam este procedimento, fazendo seguir o documento também em suporte papel, ou desmaterializando tudo o que recebiam em suporte informático para papel, duplicando este consumível”.

Se é verdade que processo de formalização da gestão da qualidade depende das orientações normativas para o desenvolvimento da ação, trata-se de uma situação um pouco controversa, na medida em que colocam os técnicos tributários num dilema de ação entre a orientação para a qualidade e a orientação para a prestação do serviço. De facto, segundo alguns entrevistados, existem trabalhadores da administração fiscal que atribuem um maior significado à informalidade, pois consideram que assim prestam um

serviço mais eficaz. Por outras palavras, preferem mais agir do que formalizar os procedimentos junto do contribuinte.

“Os manuais existem com os requisitos indexados ao tratamento dos documentos e os procedimentos devidamente formalizados, e são considerados importantes, mas para alguns o mais relevante é a vivência, o saber fazer, substituindo alguns procedimentos, nomeadamente, quando alguém entrega um documento no serviço, a regra é digitalizar-se esse documento e entregar-se o comprovativo de entrada saído do sistema GPS, mas para ser mais rápido põe-se um carimbo de ‘recebi o original’ e o serviço está efetuado.”

Não há dúvida no microcosmo da atividade quotidiana do técnico tributário, que existem procedimentos e instruções de trabalho que têm de cumprir. Mesmo com a implementação da gestão documental e da simplificação dos processos, o processo administrativo nunca está completo. Por outro lado, há que reconhecer que, inicialmente, quando o sistema não era suficientemente conhecido pelos técnicos tributários, são recorrentes as indecisões, cuja superação passava pelo recurso às instruções dos manuais. Porém, à medida que se verifica o amadurecimento do sistema de qualidade e dos procedimentos implementados, acentua-se a tendência para a rotinização das práticas, salvo quando surgem novas situações não consideradas. Quando tais situações acontecem, parafraseando Domingues (2003), denota-se uma clara incapacidade dos procedimentos e instrumentos formais para integrar os diferentes aspetos críticos da realidade e as falhas dos agentes, sendo necessário uma agilidade processual dos técnicos tributários para criarem novas ações processuais para dar conta da emergência local. Assim sendo, parece que no quotidiano da prática, veicula uma certa ambiguidade no sistema de qualidade (ou da simplificação e desmaterialização dos procedimentos) que exige uma constante vigilância dos técnicos tributários para mediar as conformidades entre a rotinização e as necessidades de nova adaptação dos procedimentos. Em suma, embora a qualidade na AT seja

atravessada por uma lógica organizacional formal, frequentemente, se exige a sua adaptação e atualização para se ajustar às práticas:

“Havia procedimentos que complicavam muito e simplificou-se. No entanto, outros há em que a aplicação não permite concluir os passos todos de um processo tipo, ou seja, sempre que há necessidade de notificar um sujeito passivo em termos de direito de audição, temos que desenvolver esse passo fora da aplicação e depois anexar os documentos ao processo tipo”.

É indubitável que nem todas as situações possam ser previsíveis. É comum a ocorrência de situações críticas e atípicas no quotidiano de trabalho dos técnicos tributários que escapam às práticas regulares. São situações que exigem a adoção de medidas de intervenção de exceção, definidas para cada caso, factos que exigem a intervenção e a mediação ativa das relações hierárquicas e a articulação da interajuda entre pares para encontrar soluções e minimizar erros. Por exemplo, na fase da implementação do projeto GPS, os técnicos tributários estavam de certa forma sensíveis para a procura de soluções, cometendo às vezes erros, mas fizeram sem dúvida inesperadas descobertas. Esta forma de agir facilitou a adequação de procedimentos e práticas na gestão da qualidade, em prol dum quadro de eficiência que se distancia do progresso cego dum racionalização e burocratização na AT:

“Deparamos-nos com o facto de que os avisos de receção (AR), comprovativos de uma notificação em processo executivo, ao serem digitalizados, não ficavam indexados ao processo principal, mas eram tratados como documento de resolução imediata obrigando ao preenchimento de todos os campos e requeria uma pesquisa diferenciada quando havia necessidade de saber se a pessoa tinha sido notificada. Foi criado um novo passo em que para anexar o AR ao processo principal, basta indicar o tipo de documento e o número do processo e automaticamente fica indexado ao processo executivo”.

Face ao exposto, a formalização da gestão da qualidade na AT não parece guiar-se pela mera otimização de recursos, nem parece configura-se no uso da redundância de meios e ao desperdício de esforço. Na perspectiva dos entrevistados, parece que os gestores da qualidade na AT têm procurado estabelecer constante equilíbrios entre a racionalidade da norma e a racionalidade das práticas, refutando os meios desajustados aos fins desejados. Salvo melhor opinião, a evolução do sistema da qualidade na AT tem vindo a orientar-se cada vez mais para a simplificação, traduzida numa clara corrida para a supressão e concentração de registos:

“O GPS veio substituir o programa de entradas usado, mas os documentos recebidos por *e-mail* para além de possuírem elementos que atestam a entrada, eram novamente digitalizados no sistema GPS, duplicando o tempo para o tratamento, assim considerou-se que apenas os documentos recebidos com interesse fiscal dariam entrada GPS, todos os outros bastariam a entrada do email do serviço”

Em suma, é inquestionável que subjazem na ordem do sistema da qualidade da AT, certos princípios da organização burocrática, situação que têm levado à criação de determinados requisitos processuais, mas que acabam por ser posteriormente considerados pouco úteis ou mesmo desnecessários, e ou não sendo completamente executados, foram sujeitos a sucessivas adaptações para se ajustarem às “regras” e práticas correntes da vida quotidiana do trabalho dos técnicos tributários.

“No início do uso da aplicação GPS, os documentos surgiam na fila pessoal do dirigente para distribuição e ainda que pela listagem se percebesse que eram todos para encaminhar para o funcionário, a aplicação só permitia tal tarefa após a abertura dos documentos individualmente, tarefa que se tornava morosa, atualmente permite o encaminhamento de tarefas em bloco desde que se encontrem todas no mesmo estado”.

Não obstante a ocorrência da normalização e formalização, verificam-se no seio dos testemunhos recolhidos que há um forte desejo de interação entre os pares no âmbito das iniciativas de gestão da qualidade.

“A gestão de qualidade deve compreender o envolvimento de todos e assim assegurar a satisfação das necessidades do cidadão” (E16).

“É fundamental a partilha de ideias por grupos de trabalho constituídos por trabalhadores de diferentes áreas da AT” (E17).

Contudo, na prática quotidiana, os testemunhos manifestam a ocorrência de uma fraca densidade das atividades de cooperação ou situações de interajuda e ou troca de experiências no quotidiano de trabalho sobre o uso das plataformas informáticas de gestão da qualidade.

“Esta troca de experiências é quase inexistente ou pontual” (E4).

“Desconheço pelo que, em coerência, diria que não” (E9).

“Que eu tenha conhecimento, não” (E10).

“Infelizmente não, (...) e quando existe é a nível pessoal por parte dos funcionários” (E7).

“Não é usual (...) nem tão pouco um simples telefonema muitas vezes até parece que não são todos trabalhadores da mesma organização e acabam por fazer transparecer que o outro tem dificuldades ou não sabe. Até os próprios Serviços que emanam instruções a maior parte das vezes, se um Serviço expõe um problema que é normal acontecer nas mais diversas partes do país, só respondem ao que perguntou e não fazem chegar a todos os serviços logo as soluções também são diferentes se dependentes de interpretação” (E13).

Salvo raras exceções, as iniciativas de cooperação, interajudas e ou trocas de experiências que existem decorrem já das relações informais existentes antes

da implementação dos projetos de qualidade, tal como demonstram os seguintes testemunhos.

“Alguns profissionais da AT, fruto da sua vivência profissional e do facto de se encontrarem ligados a determinados projetos, vão desenvolvendo conhecimentos e amizades que lhe permitem efetuar trocas de experiências dentro da área da qualidade, independentemente da região onde estejam a desempenhar as suas funções. Verifica-se, no entanto, que essa troca de experiências não é fruto de uma cultura organizacional, mas sim de um brio pessoal dos profissionais envolvidos nas diferentes áreas” (E11).

“Sim, com regularidade, mas sobretudo desenvolvidas são a título pessoal ou melhor a troca de experiências e de dúvidas ocorrem entre os técnicos que se conhecem pessoalmente porque desenvolveram laços em ações de formação que frequentaram juntos e isto permite-lhes o contacto mais fácil e acessível” (E14).

“Existem trocas de experiências entre colegas das diferentes regiões, mas, por norma, essa situação ocorre a título individual, isto é, não institucional” (E15).

Para alguns entrevistados, atribuem à pouca frequência das situações e a reserva das práticas de cooperação e troca de experiências pelo fraco incentivo das hierarquias.

“A partilha não é incentivada pela AT (...), nem estimulada pelas chefias” (E7).

“Os chefes não querem saber disso” (E11).

É pela constatação que emergem vozes que assinalam como ponto fraco da gestão da qualidade e dos seus projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos, a incapacidade das chefias na implementação de uma

gestão de recursos humanos e tecnológicos, mais concertada com as necessidades locais e a realidade de cada situação.

“Pouco ou nada, presumindo que a questão se refere a recursos humanos. A informatização dos serviços permite uma gestão mais eficiente dos recursos disponíveis, sem que nada tenha sido feito nesse sentido. Os meios informáticos disponíveis, permitem, com uma gestão de qualidade, em cada momento, alocar a cada tarefa, os meios humanos necessários, independentemente da localização desses recursos. No entanto a AT permanece presa a uma gestão de recursos antiquada, localizada no espaço territorial” (E3).

“Ausência de gestão interna, coordenação entre os serviços centrais e desconcentrados, e política de Recursos Humanos” (E9).

“A excessiva dependência de uma gestão política, que inibe e impede uma gestão organizacional de qualidade... E ainda a indisponibilidade de recursos financeiros que lhe permitam investir na modernização do parque informático, claramente obsoleto (idade superior a 12 anos) e na formação dos seus trabalhadores” (E13).

Não obstante a presença desta realidade, um outro entrevistado revela o inverso, apresentando um testemunho que valoriza positivamente o desempenho dos recursos humanos e chefias.

“O empenhamento dos agentes envolvidos (funcionários e chefias), tem sido fundamental para fazer face às dificuldades surgidas diariamente. Os recursos humanos estão melhor formados tanto a nível académico como pessoal, o que tem contribuído de forma positiva para um bom desempenho mesmo em condições muitas vezes adversas” (E8).

Apesar disso, ainda se encontram verbalizações que dão conta duma certa desmotivação no seio dos entrevistados, como revela o seguinte testemunho

que, hoje, ser técnico tributário, não é o mesmo de outrora onde imperava o espírito de união e pertença à organização AT.

“A motivação dos trabalhadores e o sentimento de pertença a um grupo eram reconhecidas como condições necessárias à produtividade. Atualmente, existem melhores condições de trabalho seja ao nível de instalações sejam de equipamentos. Têm sido desenvolvidos modelos de trabalho e aplicações informáticas que têm contribuído para a criação de uma “cultura dos impostos” e aproximação dos cidadãos, factos que não se verificavam na altura em que ingressei nos serviços. Perdeu-se o sentido de união, pertença, casa dos impostos, (...)” (E14).

Efetivamente para os entrevistados, a dinâmica dos processos de qualidade é moldada por um conjunto de expectativas, ora positivas, ora não confirmadas, que reenviam os atores ao campo da desconfiança e descrédito do sistema. Em termos específicos, são de assinalar algumas debilidades organizacionais (ameaças e pontos fracos), assim como certos aspetos positivos (oportunidades e pontos fortes) que interferem com o campo de apreciação e valoração dos técnicos tributários. Assim, no que concerne às debilidades, são de assinalar vozes contra uma certa desarticulação entre a gestão dos recursos e a gestão política, a obsolência dos equipamentos, a fraca ou nula formação, o reduzido número de recursos humanos, e ainda as questões relacionadas com as relações interorganizacionais. Para os entrevistados, trata-se de situações que debilitam os processos de gestão organizacional da qualidade.

“Os pontos fracos são o envelhecimento dos recursos humanos, a divisão dos serviços como quintinhas, a falta de simplicidade nos impostos sobre o rendimento e sobre o consumo e na justiça. (...) Outro ponto fraco é a inoperacionalidade das aplicações informáticas em períodos muito longos e muitas vezes e o facto de existir uma complexidade tão elevada de legislação que é quase impossível afinar

as aplicações, para tanta diversidade e de vez em quando tropeça-se num resultado ou numa aplicação cujo comportamento contraria ou desrespeita a lei” (E2).

“A excessiva dependência de uma gestão política, que inibe e impede uma gestão organizacional de qualidade e ainda a indisponibilidade de recursos financeiros que lhe permitam investir na modernização do parque informático, claramente obsoleto (idade superior a 12 anos) e na formação dos seus trabalhadores” (E3).

“Equipamentos informáticos obsoletos, incapacidade da rede, redução acentuada de profissionais e falta de formação” (E4).

“Falhas e lentidão do sistema informático, falta de apoio e ou acompanhamento técnico, morosidade na análise e conclusão dos processos” (E6).

“Ausência de gestão interna, coordenação entre os serviços centrais e desconcentrados, e política de Recursos Humanos” (E9).

“Ameaça de âmbito organizacional que direciona a sua intervenção de acordo com uma filosofia política/partidária que pode ser alterada a qualquer momento, direcionando a sua área de intervenção para outros objetivos de acordo com os líderes do momento” (E11).

“Insuficiência de recursos humanos e informáticos. (...) A diminuição gradual dos recursos humanos que implicam um desequilíbrio funcional em determinadas áreas tributárias, pondo em causa o estatuto e a imagem de qualidade que a AT tem vindo a granjear ao longo dos últimos anos” (E15).

Acrescentam ainda alguns entrevistados que a constante alteração da legislação se revela igualmente como um dos principais fatores negativos na prossecução das atribuições da administração tributária na melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

“As inúmeras alterações legislativas aliadas à falta de formação levam a que os funcionários nem sempre estejam habilitados a executarem o seu trabalho com qualidade” (E7).

“A mudança sistemática de normativos, apesar de fazer parte de uma evolução natural de qualquer administração, é igualmente responsável por alterações constantes de procedimentos a que é necessário estar diariamente atento contribuindo para um *déficit* no desempenho dos agentes envolvidos” (E8).

“A constante alteração legislativa que provoca a necessidade de uma colaboração mais assertiva e estruturada sobretudo nas questões de índole técnica e que a organização não consiga adaptar-se em tempo real” (E14).

Assinalam ainda outros entrevistados que a dependência dos serviços a processos de *outsourcing*, apenas vem provar que não existe uma política de gestão orientada para a maximização dos recursos internos.

“O depender de contratos e parcerias de *outsourcing* e não estar assente numa estrutura funcional própria o que limita a sua ação de acordo com a capacidade financeira do momento” (E11).

“Não serem maximizados os recursos humanos” (E12).

Não há dúvida que na atualidade se vive um ambiente de forte desmotivação interna na AT e nas delegações estudadas.

“A desmotivação de grande parte dos trabalhadores” (E12)

“O nível etário dos seus colaboradores e fraca motivação destes, face a um sistema de avaliação inócuo, a inexistência de perspetivas de carreira e o desinvestimento na formação e atualização de conhecimentos” (E3).

Não obstante serem apontadas como debilidades atuais, a nível interno da AT, questões relacionadas com a política de recursos humanos e dependência externa da tecnologia, configuram-se igualmente como problemáticas e quiçá, ameaças externas ao funcionamento da AT, as questões relacionadas com o contribuinte, tais como, as relacionadas com a fraude e a evasão fiscal.

“As principais ameaças da AT são a fraude e a evasão fiscal, que continuam a constituir um *handicap*, ainda não controlado de forma satisfatória, e que continua a ter um peso negativo significativo na arrecadação das receitas fiscais” (E8).

“Nos contribuintes e agentes económicos, encontramos uma cultura de fuga e evasão ao fisco” (E17).

Apesar da presença de verbalizações de descrédito, de insatisfação e desmotivação, os entrevistados reconhecem a presença de um conjunto de aspetos positivos no sistema de qualidade da AT, resultantes dos processos de simplificação, de gestão pela via do GPS e outros, designadamente no que concerne aos domínios da fiscalização e na relação com o cidadão. Entendem alguns entrevistados que, com a modernização dos serviços e o aumento da qualidade funcional dos seus recursos pela via da tecnologização informática, a AT consolidou-se no “mercado”, criando uma imagem à sua volta que permite-lhe beneficiar de uma certa credibilidade junto dos contribuintes, facto que lhe possibilita cimentar uma ideia de cultura de cidadania que parece estar cada vez mais presente na consciência dos vários agentes sociais.

“Os pontos fortes da AT são a imagem de qualidade que passa para o cidadão, os seus recursos humanos que são o rosto dessa relação e a enorme capacidade de trabalho e a sua capacidade de criar ferramentas cada vez mais eficazes no cruzamento de informação” (E2).

“Beneficia de uma imagem de eficácia e de maior transparência face ao exterior” (E9).

“A AT passou a estar mais próxima do cidadão, facilitando os contactos quer presencial, telefónico quer por via informática - o atendimento passou a ser personalizado” (E8).

“A imagem de uma administração virada para as novas tecnologias e apresentando melhorias evidentes na qualidade do serviço prestado ao cidadão” (E11).

“O conhecimento e a certeza de que a máquina está a funcionar. É uma organização de referência respeitada por todos (há as exceções que veem sempre dos mesmos ‘incumpridores’ ...” (E12).

“A estratégia da organização parece-me que tem sido conciliada com a necessidade de mudança... Modernização...” (E14).

“Nova capacidade tecnológica; serviço público moderno e eficiente; disponibilização de informação em serviços *on-line* e um serviço mais próximo do cidadão” (E16).

Porém, o que é dado a observar de forma majorante no *corpus* dos entrevistados, é que veicula nas direções de finanças de Évora, Beja e Portalegre uma matriz simbólico valorativa fundada em eixos de desmotivação e distanciamento nas relações verticais, situação que oferece a noção de que os jogos e a regulação social do quotidiano de trabalho dos técnicos tributários é atravessado por um sistema cultural, que privilegia uma regulação fundada numa estratégia ativa individual, e que toma as formas de consenso, negociação e cooperação apenas com aqueles que detém afinidades afetivas e de camaradagem no trabalho.

“Apesar do contexto atual, há sempre permanente disponibilidade dos colaboradores e colegas para a apreensão de novos conhecimentos e a permanente evolução e ajuda” (E3).

“Versatilidade e qualidade técnica dos funcionários, empenhamento e espírito de entre-ajuda entre colegas” (E6).

Em síntese, parece que as dinâmicas locais da organização AT na região Alentejo é atravessado por um modelo de regulação social que, *a priori*, não oferece aos atores o necessário estímulo para agir “altruística e voluntariamente” sobre todos os subsistemas de ação, dependendo da renovação dos modos de ação nas práticas quotidianas da ação estratégica e decisória das hierarquias locais e nacionais, pelo menos no que diz respeito aos processos e os projetos de gestão da qualidade. Por isso, não é de admirar que alguns entrevistados consideram que há ainda muito que fazer para melhorar os serviços, não focando apenas na melhoria das relações com o cidadão contribuinte, mas também na resolução dos problemas internos.

“Tendo em conta as aplicações informáticas existentes, a já referida permanente disponibilidade dos colaboradores para a evolução, se existir da parte dos dirigentes (e nomeadamente dos dirigentes políticos) a abertura suficiente para encarar novas formas de organização interna e de distribuição de trabalho, liberto do espartilho da localização geográfica, a AT poderá a curto prazo ser uma organização líder nas administrações públicas” (E3).

“Penso que os avanços efetuados em termos de imagem exterior permitiriam encetar uma fase de consolidação e acomodar os problemas internos à própria organização, sendo o sentido exterior da atividade dirigido ao fornecimento de informação com objetivo pedagógico no auxílio e simplificação do contexto de obrigações dirigidas aos cidadãos” (E9).

Efetivamente, o conjunto dos testemunhos descritos acima revela ainda que, na perspetiva dos entrevistados, os objetivos organizacionais da AT, em geral, e nas direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre, em particular, parecem ser pouco “claros” e “mal” articulados e, mesmo quando estão formulados, como ocorre no domínio do projeto GPS, nem sempre são o centro das atenções. A verdade é que parece transparecer no locus organizacional e no quotidiano do trabalho nestas direções de finanças, a

ideia dum contexto organizacional onde os objetivos se materializam como ambíguos, “mal” definidos e “mal” compreendidos, situação que confere ao ambiente do quotidiano uma matriz simbólica moldada de incertezas. Assim sendo, é de considerar que no quadro da mudança e reorganização da AT e nas unidades de Beja, Évora e Portalegre, sob as teses da NGP, a seleção dos meios e dos objetivos para a dinamização dos processos de simplificação, desmaterialização e de gestão documental não parece ter sido implementada de forma integrada e conexa, fazendo transparecer a ideia de que os objetivos de tais processos tenham sido formulados de maneira incompleta.

Em suma, a constatação desta realidade parece estar em concordância simétrica com a tese e a visão de Domingues (2003) de que “pensar que as organizações evoluem na base de planos de ação orientados por objetivos claros e pré-ativos é ignorar como as pessoas agem e desconhecer como as organizações funcionam. As organizações não possuem objetivos da qualidade, as pessoas que nelas trabalham, sim. Mas estes são ambigualmente definidos, incertos e inconstantes, ambíguos e incoerentes, frágeis e volúveis. A política da qualidade tem limitada importância nas práticas diárias, os objetivos da qualidade podem influenciar, mas não determinam os planos de ação das pessoas e os meios que o sistema disponibiliza são utilizados para concretização de fins privados de pessoas e grupos” (2003:93).

4.5.2. Principais aspetos simbólico-valorativos da Qualidade na AT

Tendo presente os diferentes aspetos assinalados anteriormente pelos entrevistados, bem como as extrações e lematizações efetuadas através do tratamento via *Iramuteq*, reconstruí o *corpus* para um novo tema sobre os “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”, extraíndo o seguinte: a) número de textos: 48; b) número de segmentos de textos: 142; c) número de formas distintas: 1522; d) número de ocorrências: 4936; e) número de lemas: 1186; f) número de formas ativas: 1025; g) número de formas suplementares: 129; h) frequência média das formas: 34.760563; j) retenção de segmentos de texto: 105 segmentos de 142 (73.94%). Estes resultados correspondem a 48

unidades de contexto inicial (UCI), divididas em 105 unidades de contexto elementar (UCE), o que significa que foi retido para análise lexical, através do *Iramuteq*, um total de 73.94% do corpus. Da leitura da extração da nuvem de palavras referente ao tema “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”, e sua posterior segmentação e síntese dos lemas, verifico que as principais palavras-chave são as seguintes: AT, cidadão, serviço, qualidade, organização, condição, humano, recurso. As nuvens de palavras e as associações entre elas encontram-se representadas graficamente, de acordo com a sua frequência, conforme os esquemas 29 e 30.

Esquema 29: Nuvem de palavras do tema “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

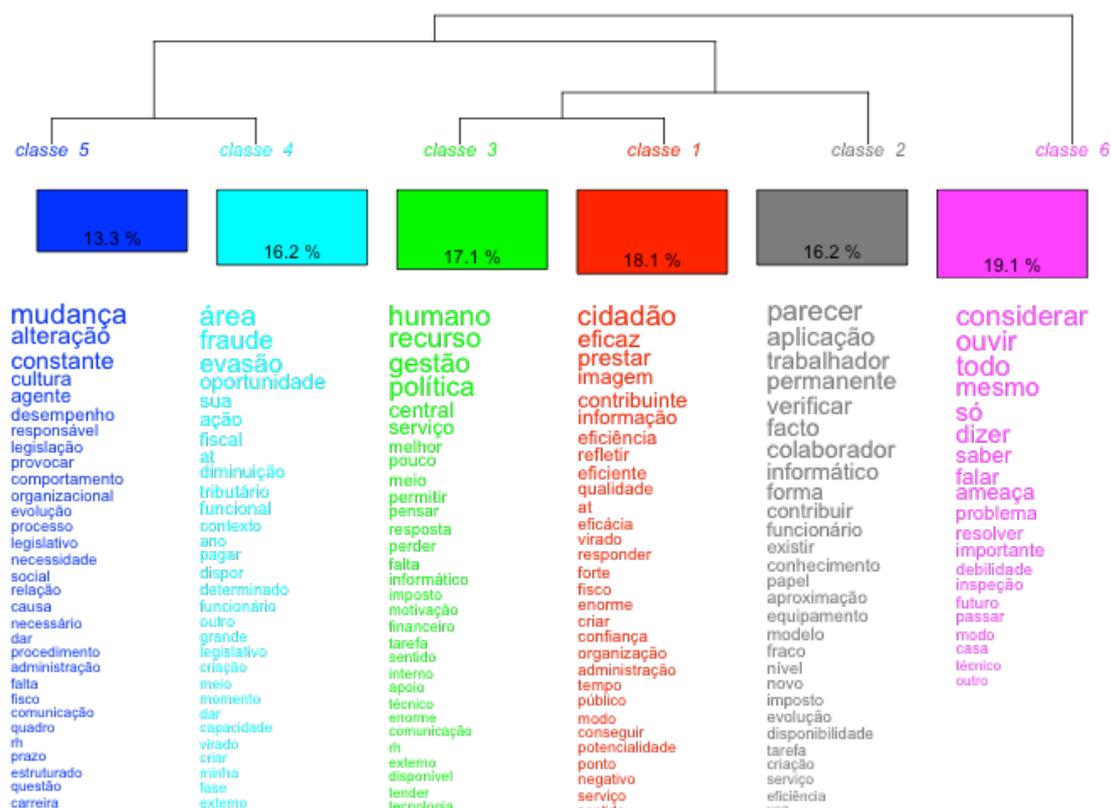
léxicos associados. Segue-se o “grupo lexical” formado pelas classes 4 e 5, e por fim um núcleo lexical isolado, representado pela classe 6. Não verifiquei diferenças de percepção entre os entrevistados de Beja, Évora e Portalegre, pelo que as descrições apresentadas em seguida, correspondem a uma visão conjunta da Região Alentejo, e que traduzem a sistematização das verbalizações, sentidos e valores sobre as principais configurações da ação estratégica e organizada, e ou as formas predominantes e de preferência de agir e pensar que os quadros superiores com funções de liderança que subjazem no desenvolvimento de projetos de qualidade na AT da Região Alentejo, designadamente no que concerne ao projeto de qualidade GPS.

A classe 1 do mega agrupamento lexical comporta um peso hierárquico de 18,1%, correspondente à agregação de 19 UCE de um total de 105, estando mais relacionado com as verbalizações formuladas pelos entrevistados que pronunciaram sobre o sistema de qualidade, implícito no projeto do GPS ($p < 0,05$; *e_16; *e_17). De uma forma genérica, a classe 1 representa a expressão dominante do discurso otimista dos entrevistados sobre a centralidade da gestão da qualidade dirigida ao **cidadão contribuinte**, cuja **eficácia** e **eficiência** passam pela capacidade da AT em **criar uma imagem forte da organização e administração fiscal e prestar um serviço de confiança**. Considerando que subjaz neste conjunto lexical da classe 1 a presença de segmentos lexicais significativos que retratam as vantagens e as **potencialidades** dos pressupostos do sistema de qualidade implementado junto do **público**, em geral, a mesma foi interpretada como a classe lexical das expressões de sentido e valores sobre a **“gestão da qualidade centrada no cidadão”**.

A classe 3 resultou da agregação de 18 UCE de um total de 105, e que corresponde a um peso na ordem dos 17,1% do *corpus*. Este conjunto lexical está mais relacionado com as verbalizações produzidas pelos entrevistados com maior antiguidade profissional e que exercem funções de chefias na AT ($p < 0,05$; *e_03; *e_09; *GPS; *cargo_1; *antp_3). Para estes entrevistados, a implementação dum sistema da qualidade na AT constitui uma renovação das

lógicas da “nova gestão pública” dos serviços da administração e que permita o reforço da capacidade financeira e técnica para a resposta fiscal da AT na “coleta” do imposto.

Esquema 31: Classificação Hierárquica Descendente das classes de palavras “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

Contudo, subjaz neste agrupamento lexical da classe 3 a ideia de que o modelo de qualidade implementado não pode ser entendido como um mero processo de modernização tecnológica, baseado em suportes informáticos, que decida apenas a nível do “controlo hierárquico” da **gestão política** dos **serviços centrais**, na medida em que a **melhoria** da qualidade das respostas concretas, que se pretende no quotidiano das diferentes tarefas na administração fiscal, passa indubitavelmente pela existência de **recursos humanos motivados**, e sobretudo passa pela necessidade de método, regras,

organização e sobretudo de liderança, local e central. Argumentam ainda os entrevistados que a falta de **recursos humanos** é claramente notória nos diferentes serviços, pelo que a **melhoria da resposta** dos serviços da AT está ainda longe de ser conseguida. Pelas razões expostas, a classe 3 traduz a expressão de sentido e os valores sobre a **regulação hierárquica** do sistema da qualidade, baseada na **valorização dos recursos humanos**.

Identifiquei ainda uma classe 2 no *corpus* dos entrevistados que reflete e sistematiza a representação lexical sobre a **regulação autónoma** do sistema da qualidade. Trata-se dum agrupamento lexical com um peso na ordem dos 16,2% no *corpus*, contendo 17 UCE de um total de 105, e está mais relacionado com as verbalizações dos técnicos tributários, com uma antiguidade na profissão e tempo de serviço na AT com menos de 20 anos ($p < 0,05$; *e_01; *e_03; *SVQ; *cargo_2; *antp_1). Para estes entrevistados, a consecução dos objetivos do sistema da qualidade, em particular do projeto GPS, passa pelo **contributo** e ou intervenção direta e **permanente** do trabalhador no processo **informático** do **modelo** da qualidade. Entendem os entrevistados que o sistema de qualidade implementado trouxe alguma **evolução** no tratamento das diferentes **tarefas a nível do imposto**. Contudo acrescentam que um técnico tributário não é um mero **funcionário** passivo, mas sim um ator dotado de **conhecimentos**, capacidades e autonomia para **verificar** e emitir com segurança **pareceres** através da aplicação GPS, quer como elemento fundamental de “apoio à decisão” sobre os problemas e as soluções na administração fiscal, quer pela disponibilidade **permanente** em colaborar no processo de desmaterialização do **papel** no quadro da modernização tecnológica dos serviços.

Um outro agrupamento lexical identificado e traduzidos pela classe 4, representa o **núcleo central da atividade da AT**. Trata-se de uma classe lexical constituída por 17 UCE de um total de 105, detendo um peso de 16,2% do *corpus* dos segmentos significativos verbalizados pelos entrevistados em geral ($p < 0,05$). Este agrupamento lexical revela uma orientação positiva dos entrevistados face à missão e aos valores da AT, valorizando nomeadamente a

oportunidade que o sistema da qualidade veio trazer para a área nuclear de intervenção no domínio do combate à **fraude** e à **evasão fiscal**.

O agrupamento identificado como classe 5 do *corpus* trata-se de um conjunto de segmentos significativos que refletem o posicionamento dos entrevistados face à mudança operada pela implementação do sistema de qualidade na AT. Este grupo lexical comporta 14 UCE de um total de 105 o que traduz um peso na ordem dos 13,3% do *corpus*, estando mais relacionado com os entrevistados com funções técnicas, do sexo masculino, com 41 a 50 anos de idade e uma antiguidade na profissão entre os 21 e 30 anos ($p < 0,05$; *e_14; *antp_2; *idad_2; *sex_1; *cargo_2). Na perspetiva destes entrevistados o sucesso do modelo da qualidade na AT não depende apenas da vontade dos responsáveis ou das hierarquias, nem da **legislação** que sustenta a gestão da qualidade. Trata-se de um processo que exige a **constante mudança** de comportamento de todos os atores e ou agentes tributários, valorando uma nova **cultura organizacional** da AT baseado no reconhecimento, desempenho eficiente e o trabalho em equipa que satisfaça ou que dê resposta atempada e pedagógica às necessidades de orientação, esclarecimento e problemas dos contribuintes, sobre qualquer matéria da administração fiscal. Este agrupamento lexical pode ser traduzido como uma orientação simbólico-valorativa dos entrevistados sobre a importância da **regulação conjunta da qualidade** na AT.

Assinalo ainda a classe 6, como o último agrupamento de segmentos lexicais significativos identificado no *corpus* dos entrevistados da AT. Trata-se de um conjunto lexical que reflete os aspetos simbólico-valorativos relacionados com as condições do exercício profissional, os saberes teórico-científicos associados à trilogia do agir, do saber e do ser, e as competências específicas e a capacidade de mobilização, integração e transferência das habilidades “interpretativas” fulcrais aos técnicos tributários no quotidiano do seu desempenho das funções na AT. Destacam-se neste conjunto de segmentos significativos a valorização dos atributos fulcrais dum técnico superior da AT e que não passam provavelmente pela natureza, nem pela variedade e ou

complexidade do conteúdo das tarefas administração fiscal. Por outras palavras, subjaz na matriz dos segmentos significativos relacionados com o sentido e os valores de ser um técnico superior na AT. Assim, no contexto da atual reforma e modernização da administração tributária, materializada através da implementação de modelos de qualidade, e parafraseando (Ropé e Tanguy, 1994; Le Boterf, 1994; Fialho, Silva e Saragoça, 2015) **ser um técnico superior na AT** implica, sobretudo, deter o seguinte conjunto de competências nucleares:

- **Competências intelectuais e técnicas:** capacidade de reconhecer os problemas da administração fiscal e tributária, equacionar soluções para os problemas, pensar estrategicamente, atuar preventivamente, transferir e generalizar conhecimentos ao serviço do cidadão contribuinte;
- **Competências organizacionais ou metódicas:** capacidade de autonomia para resolver e ultrapassar as **debilidades**, as **ameaças** e os constrangimentos do quotidiano de trabalho na AT, gerindo metodologicamente o espaço de trabalho, em particular no âmbito da gestão dos processos decorrentes do uso das plataformas informáticas do projeto GPS;
- **Competências comunicativas:** capacidade de expressão e comunicação com os seus pares, superiores hierárquicos e ou subordinados, considerando fulcral que o técnico tributário saiba **saber ouvir**, **dialogar** e **negociar** na comunicação interpessoal no trabalho em equipa, e sobretudo na relação com o cidadão contribuinte;
- **Competências sociais:** capacidade de utilizar todos os seus conhecimentos e experiências nas diversas situações encontradas no mundo do trabalho na AT, ou seja, a capacidade de transferir conhecimento da vida quotidiana para o ambiente de trabalho e vice-versa;
- **Competências comportamentais:** capacidade e espírito de iniciativa,

motivação para aprender, abertura à mudança, consciência da importância da gestão da qualidade e das implicações éticas do trabalho na AT, designadamente na praxis da inspeção e demais ações de combate à fraude e evasão fiscal.

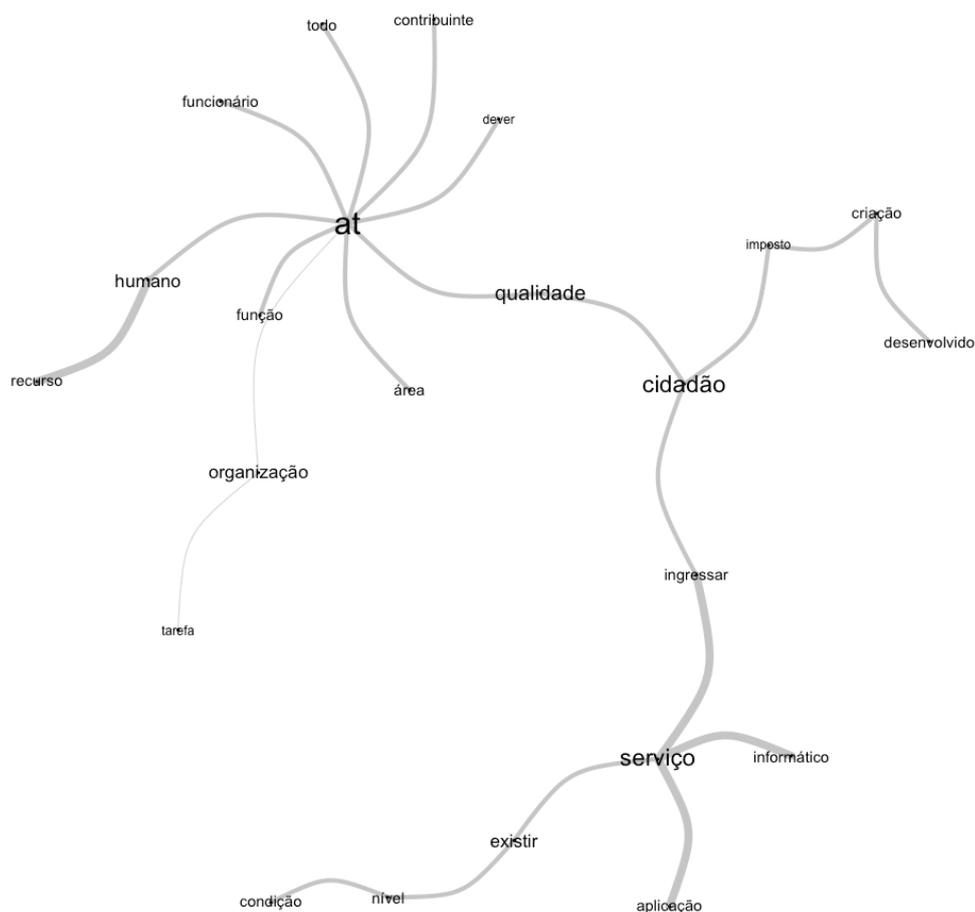
Embora os entrevistados tenham verbalizado um conjunto de constrangimentos organizacionais, apresentando ainda os atributos organizacionais e profissionais para a melhoria do desempenho das atividades na AT, a verdade os mesmos apresentam um conjunto de expectativas positivas sobre a AT e que incidem na intensificação do desenvolvimento dos **serviços**, baseados em normas e modelos da **qualidade**, tendo em vista a construção de uma administração fiscal essencialmente virtual, com apoio de *backoffice* suportado por um serviço de *CAT* e uma resposta rápida através do e-Balcão que satisfaça os **cidadãos**. Porém, perspetivam os entrevistados que é necessário repensar na **organização** AT, em particular no que concerne ao investimento nos **recursos humanos** e materiais, e colocar o **cidadão** na centralidade das ações, para melhorar a missão da AT no combate à fuga e evasão fiscal (Esquemas 32 e 33).

Esquema 32: Nuvem de palavras da síntese dos principais “Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

Esquema 33: Similitude entre palavras da síntese dos principais “Aspectos simbólico-valorativos da qualidade na AT”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

O conjunto de palavras significativas descritas acima sugere que a conceptualização da AT como organização tem sofrido alterações consideráveis nas últimas décadas, procurando ela responder às exigências da reforma e modernização da administração pública cada vez mais centrada no cidadão. Paralelamente é de reconhecer a progressiva necessidade de valorização dos técnicos tributários (designadamente aqueles que possuem funções de liderança) como um ator social, entendido como entidade individual ou coletiva. Apesar de não ter ainda recebido o devido reconhecimento como “ator-chave” no processo de gestão da qualidade na

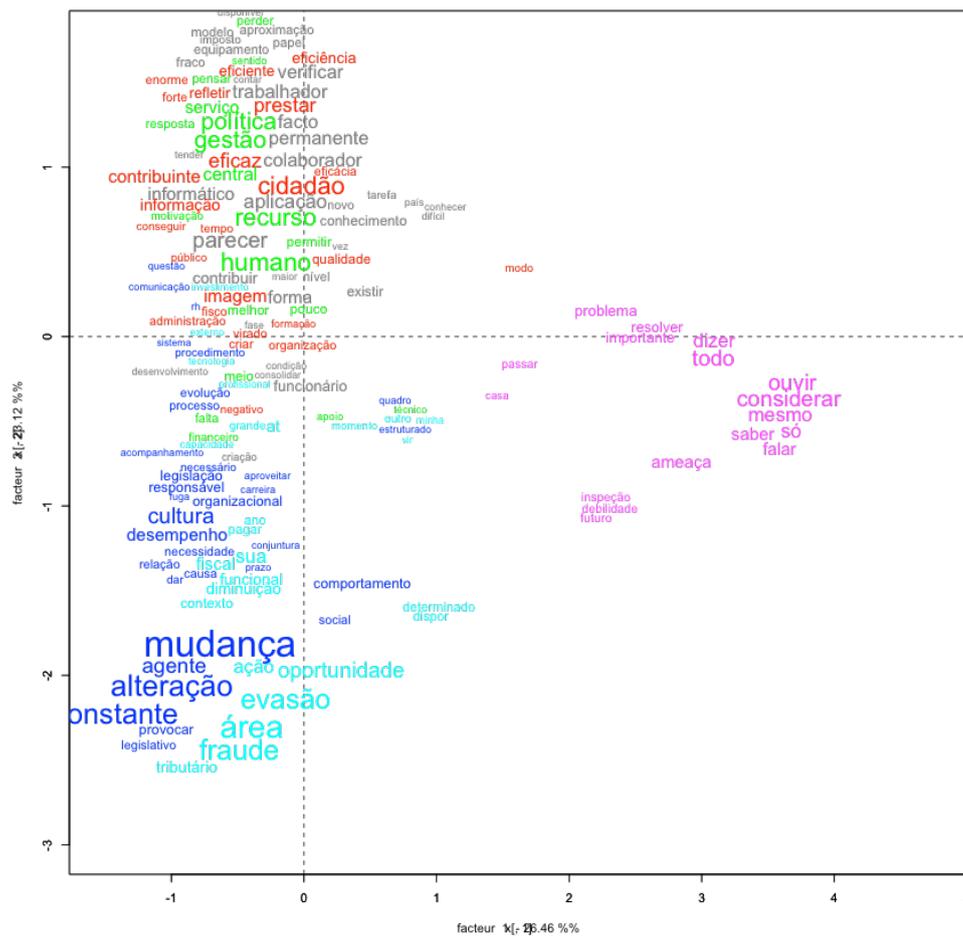
AT, os diferentes testemunhos recolhidos e já referidos anteriormente na análise do *corpus* das entrevistas, que os técnicos tributários assumem como agentes em permanente interação no contexto da administração fiscal, dotados de competências específicas e que são capazes de intervirem como um colaborador estratégico, eficaz e eficiente da organização AT, procurando sempre corresponder aos objetivos organizacionais na regulação conjunta do movimento da qualidade, mesmo que, por vezes, este se apresente de certo modo “indefinidos” e menos “compreensíveis” numa primeira aproximação.

Face ao exposto, tendo presente o conjunto de seis agrupamentos lexicais (classes 1 a 6) e demais aspetos referidos anteriormente, sou levado a considerar que tais classes de expressões e segmentos lexicais verbalizados pelos entrevistados exprimem uma condensação da matriz simbólico-valorativa da qualidade organizacional da e na AT, e encontram-se intimamente associados a fatores de ordem interna e externa que modelam a AT, ou seja, que resultam de diversos aspetos relevantes do contexto de trabalho dos técnicos tributários e da sua relação com o movimento da qualidade na AT. Em termos específicos, considero como nota final deste análise do *corpus* que é possível distinguir claramente três grandes eixos ou *clusters* simbólico-valorativos na AT (Esquemas 34 e 35), provenientes da forma como os entrevistados valorizam as categorias estruturais, institucionais e administrativas do sistema de gestão da qualidade da AT, e sua relação com as valorações de ordem organizacional e profissional: a) **gestão da qualidade centrada no cidadão**, baseada na **regulação hierárquica e autónoma** e na valorização dos **recursos humanos**; b) **regulação conjunta da qualidade**” na AT para o cumprimento da sua missão no âmbito do combate à fraude e evasão fiscal; c) **perfil do técnico superior da AT** na modernização e qualidade.

Em suma, tendo presente as valorações e as expectativas que os entrevistados verbalizaram sobre o sistema de qualidade na AT, falar em qualidade na AT, não se circunscreve apenas nos requisitos e normas de qualidade (manuais e procedimentos), nem das políticas operacionais, tais como a “gestão de

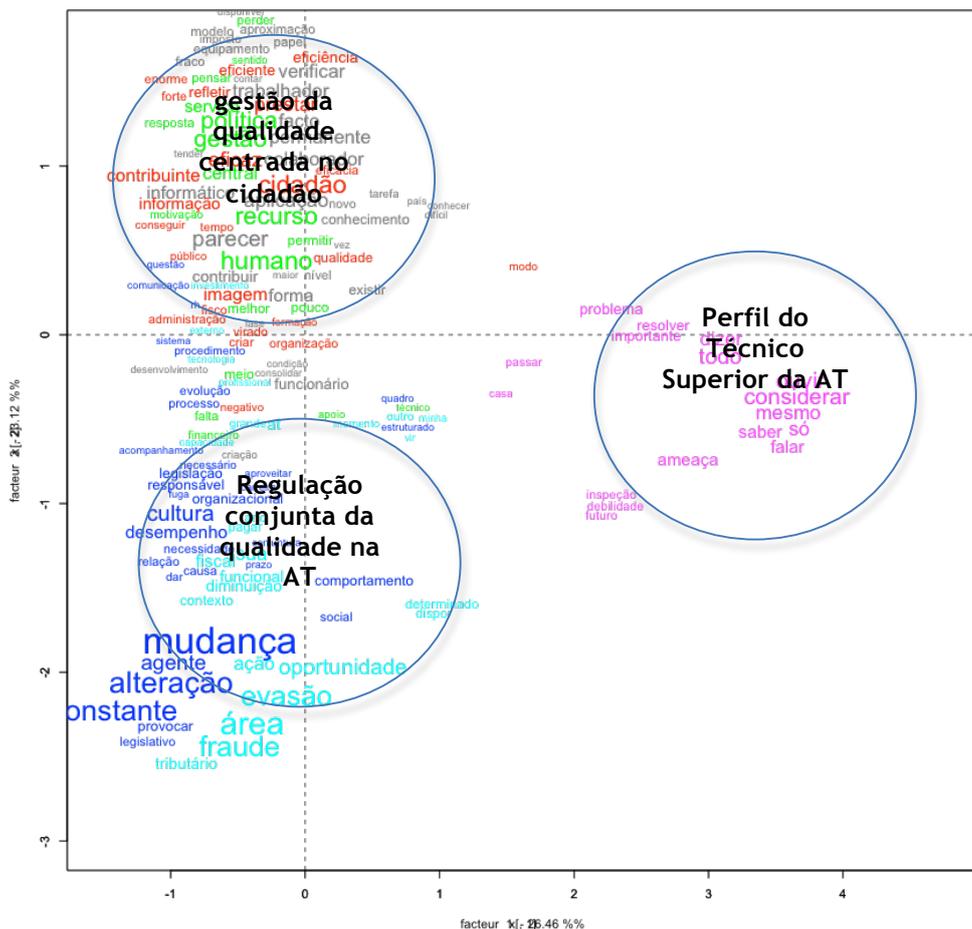
processos e serviços baseada na qualidade e eficiência”, “novas tecnologias de informação como suporte ao ‘negócio’ dos *contact centres*”, “informatização do relacionamento com o cidadão contribuinte como um *standard* da modernização tecnológica da AT”, “controlar melhor as operações tributárias”, nem da mera “vontade política no bom relacionamento, quer externo quer interno, ou seja com os funcionários da AT e o contribuinte, apostando ainda em procedimentos mais eficazes para a formação contínua dos técnicos tributários e a comunicação organizacional sobre o combate à fraude e evasão fiscal”.

Esquema 34: Planos fatoriais das classes de palavras “Aspectos simbólico-valorativos da qualidade na AT”



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

Esquema 35: Clusters da matriz simbólico-valorativa da qualidade na AT



Fonte: Entrevistas; elaboração da autora.

Sendo a organização AT um conjunto humano formalizado e hierarquizado com vista a assegurar a cooperação e a coordenação dos seus membros no cumprimento dos objetivos da administração fiscal, e onde se enquadram as dinâmicas da qualidade, é de considerar que todos os procedimentos, normas e regras da qualidade e os seus projetos não são mais do que uma vontade da AT em dar resposta a uma “necessidade social”, em particular, para melhorar a administração fiscal, quer na cobrança do fisco com justiça social, quer no estabelecimento de linhas de força coerentes, rigorosas e transparentes no combate à fraude e evasão fiscal. Concluindo, a qualidade na AT é sobretudo um problema de toda a organização e depende da vontade, atenção e participação de todos os atores.

Considerações Finais

Considerações Finais

Ao iniciar a investigação com objetivo de estudo de delinear um diagnóstico sociológico dos sentidos e valores da problemática da qualidade na AT na Região Alentejo, construí um percurso de reflexão e de mapeamento empírico, tomando como pano de fundo as correntes de pensamento sociológico de Crozier & Friedberg (1977) e Friedberg (1994, 1995) para o estudo das organizações, admitindo que uma organização como a AT não é senão um conjunto de mecanismos empíricos que permitem construir a cooperação e a coordenação das ações dos diversos membros ou atores. Subscrevi igualmente da noção de J-D Reynaud (1997) e Donnadieu & Layole (1995), entre outros, sobre a regulação social, sistémica ou conjunta, do tipo estratégico-culturalista no campo organizacional da AT, considerando ainda que essa regulação da relação social é sobretudo um produto da experiência vivida pelo ator e das lógicas de ação de integração, de estratégia e a de subjetivação, dito no sentido de Dubet (1994).

Assim sendo, procurei apreender e explicar, pela via duma abordagem plural (estratégico e sistémica), a forma como se constroem as dinâmicas das ações coletivas da gestão da qualidade na AT e dos seus processos de simplificação e desmaterialização nos procedimentos tributários e fiscais, valorizando as leituras a partir dos comportamentos individuais face ao projeto GPS.

Pareceu-me importante fugir às lógicas explicativas do mero *a priorismo*, resultantes da minha experiência e vivência na AT, pois mais do que descrever o que é a qualidade na AT ou de que se tratam os processos da gestão pública da qualidade na administração fiscal, delimitei a investigação a um plano analítico mais restrito, que incidiu precisamente sobre dois aspetos nucleares: a) desocultar a realidade dos discursos, das práticas e das condições de trabalho em que os técnicos tributários se encontram e se confrontam no âmbito do desenvolvimento e implementação dos modelos de qualidade nas áreas tributárias e fiscais; b) identificar e descodificar as configurações simbólico-valorativas que a qualidade e os processos de simplificação e

desmaterialização nos procedimentos assumem na AT na perspetiva dos técnicos tributários das unidades de análise de Beja, Évora e Portalegre.

Como ponto de partida, considere que para compreender os processos de qualidade na AT é necessário ter em vista que a AT não é apenas uma organização formal, baseada na divisão do trabalho, na diferenciação e integração dos seus membros, que dinamiza as atividades numa lógica de racionalidade planeada, pois ela, a AT, é também uma organização informal, com espaços de ação compostos por atores que pensam, que têm intenções, que são capazes de escolher e que podem ajustar-se inteligentemente nas diferentes situações do sistema de qualidade. Ao relevar estes aspetos, considere ainda a exploração de que a ação dos quadros superiores da AT com funções de liderança nas direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre se desenvolvem num quadro modelado por um sistema de ação concreto, e atravessado por diferentes lógicas da regulação social das dinâmicas sociais e organizacionais da qualidade. Admiti assim que a AT comporta um espaço singular de jogos, de regras e de interdependências da administração pública e tributária.

Ao tomar em consideração que a ideia de sistema concreto de ação ocupa um lugar de destaque na análise das dinâmicas da qualidade na AT, longe de poder aceitar *a priori* que as práticas dos técnicos tributários sejam modeladas por princípios operativos e normativos burocrático-administrativos, considere que as relações de trabalho dos atores da AT estabelecem-se numa perspetiva mais informal do que formal, fui reconhecendo no decurso da investigação um conjunto de relações que os técnicos tributários estabelecem entre si, nas relações hierárquicas e horizontais, procurando compreender como resolvem os problemas concretos no quotidiano do trabalho no âmbito da gestão da qualidade, designadamente no que concerne às atividades implícitas nos projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos no âmbito da qualidade, através do projeto do GPS.

Os resultados da investigação alcançados com o estudo realizado resultaram da reconstrução da constelação de estruturas de sentido captada no *corpus*

das entrevistas realizadas junto dos atores-chave (técnicos tributários) de Beja, Évora e Portalegre, acrescida da conjugação interpretativa da análise documental e da observação vivenciada. Por outras palavras, procurei uma triangulação constante dos dados qualitativos, com os conceitos e a realidade observada, explicitando os procedimentos adotados para a sua interpretação e para garantir a necessária objetividade dos conteúdos da textualidade do corpus, em particular das categorias de sentidos que subjazem nas trajetórias biográficas individuais dos técnicos tributários com funções de liderança.

Os principais resultados do estudo permitiram colocar em evidência, por um lado, as características da matriz do sistema de ação concreto que modela a lógica da organização e gestão da qualidade na AT, e que refletem os desafios e os dilemas que subjazem nas relações de trabalho dos técnicos tributários, e, por outro lado, a natureza da dimensão simbólico-valorativa da qualidade na AT, condensando nela a caracterização dos paradoxos do processo de regulação da gestão da qualidade e os interesses dos técnicos tributários na melhoria das condições de trabalho na administração fiscal.

Assim é de considerar em primeiro lugar que o conjunto de resultados sugere que a **qualidade na AT** não representa um mero ato gestionário para o cumprimento dos “desejos” e tendências da modernização administrativa da NGP, antes porém resulta duma construção social, fundada num processo participativo relacionado com a missão e os valores da organização, ou seja com o seguinte:

- Construção de uma administração tributária eficaz na resolução dos problemas da tributação;
- Eficiência nos usos dos recursos públicos;
- Inovação tecnológica na AT através de ferramentas que permitam ganhos, nos recursos e no tempo;
- Simplificação dos procedimentos da tributação;
- Melhoria da organização do trabalho para arrecadar receitas e combater a fraude e a evasão fiscal;
- Satisfação dos recursos humanos;

- Melhoria da imagem do funcionário (técnico tributário);
- Satisfação das exigências da sociedade e das necessidades dos cidadãos;
- Melhoria contínua através da modernização de processos e serviços, e a uniformização de procedimentos.

Em segundo lugar, os resultados sugerem que os entrevistados identificaram um conjunto de **práticas mais bem-sucedidas** resultantes da implementação do sistema da qualidade na AT, designadamente através dos projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos:

- Gestão de processos e serviços;
- Gestão de relacionamento com o contribuinte;
- Disponibilidade de informação aos colaboradores;
- Serviço de atendimento telefónico com resposta “no momento” às questões colocadas pelos cidadãos;
- Aplicações do *site* “Portal das Finanças”;
- Desmaterialização de documentos;
- Informatização dos procedimentos de execução fiscal com relevância para as penhoras eletrónicas;
- Controlo de todos os procedimentos;
- Poupança de recursos materiais (papel, toner, impressora).

Em terceiro lugar, os resultados sugerem que os entrevistados entendem que os aspetos positivos referidos acima têm contribuído para o seguinte:

- Melhoria da relação (comunicação) com os contribuintes;
- Otimização, afetação e utilização dos recursos existentes;
- Garantia de uma maior coordenação e execução das políticas fiscais;
- Garantia de uma maior eficiência fiscal, nomeadamente através dos meios humanos e operacionais no combate à fraude e à evasão fiscal.

Em quarto lugar, apesar da perspetiva otimista retratada no ponto anterior, os resultados do estudo colocam igualmente em evidência um conjunto de **dilemas e constrangimentos** relacionados com o **desenvolvimento dos projetos de gestão da qualidade** na AT:

- Resistência à mudança por parte dos funcionários;
- Carência de meios tecnológicos e informáticos;
- *Déficit* do número de recursos humanos;
- Insuficiente formação específica dos recursos humanos;
- Pouca afinidade dos recursos humanos com os sistemas informatizados de gestão da qualidade;
- Subordinação imposta pela chefia;
- *Déficit* de comunicação nas relações verticais;
- Desconfiança por parte dos utentes.

Em quinto lugar, é de relevar que os resultados do estudo sugerem que o sistema de ação concreto da AT é atravessado por ações e situações estruturais que **menos contribuem para o sucesso das práticas**, que em termos específicos dizem respeito ao seguinte:

- Liderança com *déficit* de eficácia;
- *Déficit* de recursos humanos;
- Resistência à mudança;
- Formação escassa e inadequada ao exigido;
- Obsolência dos sistemas informáticos;
- Ambiente de trabalho (instalações degradadas; mobiliário desajustado; acessibilidade inexistente para deficientes; falta de estacionamento; etc.);
- Fraca comunicação interna.

Em sexto lugar, e no que concerne ao **projeto GPS**, os resultados sugerem que, numa primeira leitura, é reconhecido pelos entrevistados que se trata de

um “**grande projeto**” na **área da qualidade** e orientada quer para a melhoria da gestão documental com a digitalização de todos os documentos entrados no serviço, no momento da sua receção à resolução (despacho final), quer para a desmaterialização dos procedimentos, ao nível da redução dos custos (papel, toner, etc.), quer ainda para a melhoria da comunicação entre as unidades orgânicas. A verdade é que os resultados do estudo sugerem que tal **aplicação** não se encontra ainda em pleno desenvolvimento, carecendo de **recursos humanos** com mais **formação** para o seu uso adequado, sem o qual não é possível prestar um **serviço de qualidade** para o **cidadão**.

Em sétimo lugar, o conjunto de resultados do estudo sugere ainda um outro dilema. Verifiquei que não é possível admitir que qualquer **técnico tributário** das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre esteja na gestão da qualidade por interesse e ou objetivo próprio, atuando como se fosse um mero um **ator estratégico** dotado de uma racionalidade limitada, calculista e utilitarista, colocando os recursos dos serviços da AT para os seus próprios interesses. Através da desocultação dos discursos dos atores, quer pela reelaboração interpretativa da experiência vivenciada na organização AT, pude constatar que toda a ação dos técnicos tributários se desenvolve num sistema de ação concreto marcado por uma **regulação autónoma** que cobre duas grandes realidades, sendo um classificável como sistema de regulação das relações e o outro como sistema das alianças e dos seus constrangimentos. A primeira é relativa às normas e regras de relações com que se confrontam os atores para resolver os problemas quotidianos da gestão da qualidade. A segunda realidade é marcada pela existência de algumas incertezas que subjazem no projeto do GPS e na relação com o cidadão contribuinte, cujas soluções nunca são evidentes e fáceis de resolver. Não menos verdade, os resultados do estudo sugerem igualmente que as relações de trabalho no campo da qualidade da AT sofrem igualmente de constrangimentos impostos pelo meio, em particular pelas relações hierárquicas advindas dos serviços centrais, constrangimentos estes inscritos numa lógica de **regulação de controlo** que podem dar origem a incertezas na organização e na gestão da qualidade, situações que, no entender dos entrevistados, podem reforçar ou

diminuir a autonomia, o poder de decisão e a capacidade de agir dentro das regras de funcionamento do sistema de qualidade da AT.

Em oitavo lugar, o conjunto de resultados sugerem a presença duma matriz simbólico-valorativa da qualidade na AT, que direta e indiretamente interfere nas orientações das regras do jogo social dos técnicos tributários, forjando o sistema de relações sociais subjacentes e implícitos do sistema da qualidade da AT e das atividades do projeto GPS. Em termos específicos, este conjunto de resultados condensam a explicação de três grandes *clusters* simbólico-valorativos do sistema de gestão da qualidade da AT, e sua relação com as valorações de ordem organizacional e profissional dos técnicos tributários:

- **Gestão da qualidade centrada no cidadão**, baseada na regulação hierárquica e autónoma e na valorização dos recursos humanos;
- **Regulação conjunta da qualidade** na AT para o cumprimento da sua missão no âmbito do combate à fraude e evasão fiscal;
- **Perfil do técnico superior** da AT na modernização e qualidade.

O conjunto de resultados do diagnóstico sociológico realizado e descrito acima revela que, apesar da Autoridade Tributária e Aduaneira ser um organismo da Administração Pública, toda a lógica do desenvolvimento do movimento da qualidade nas direções regionais das finanças em Beja, Évora e Portalegre não se enquadra no clássico modelo organizacional sustentado pelas teses do racionalismo weberiano legal-burocrático, estrutural e hierárquico, na medida em que a sua implementação e dinâmica local não é determinada pela rigidez estrutural das relações de poder hierárquico externo e no seio da organização. Pelo que me é dado a observar, nenhum técnico tributário é instrumentalizado para dinamizar práticas da qualidade em função dos objetivos dum modelo puramente racional, formal, normativo, prescritivo, determinista, dedutivista. Partindo da confrontação contínua entre os dados do terreno e os problemas colocados pela sua análise e interpretação, a qualidade na AT surge como um "construído social" e não como um "fenómeno natural". Porém, não é igualmente um "dado natural" espontâneo nem uma consequência lógica e determinada pela estrutura objetiva e pelas

determinações exteriores que impõem projetos de qualidade, tais como os do tipo do GPS. Para a materialização das atividades da gestão da qualidade na AT, se exige a aceitação e a mediação da ação coletiva dos técnicos tributários, com lógicas e racionalidades próprias. Assim, longe de poder entender a praxis dos técnicos tributários como meras ressonâncias de ordem externas, a verdade é que os técnicos possuem um conjunto de recursos de poder, competências específicas para “dominar” as relações com o meio, e o acesso “privilegiado” na gestão das regras do funcionamento quotidiano do sistema de qualidade na AT.

Face ao descrito acima, os resultados do diagnóstico sociológico realizado permitiram desocultar um sistema de qualidade na AT marcado por um sistema de ação concreto, de certo modo complexo, mas resultante da interdependência entre os atores e o seu jogo estratégico nos interstícios do sistema social e técnico da organização. Compreendi que as lógicas do trabalho no campo da qualidade são marcadas por uma segmentação entre a conceção e a execução das normas e regras impostas pelo modelo da qualidade implementado e pelo sistema do projeto GPS, mais esta situação não reduziu os técnicos tributários à submissão dos procedimentos impostos hierárquica e tecnologicamente. Apesar de emergir uma certa dosagem de resistência à mudança no seio da AT, verifiquei que dentro das margens de incertezas e das atividades rotineiras de resposta ao cidadão contribuinte e em demais matérias da administração fiscal, os técnicos tributários procuram oportunidades para partilhar as decisões e diversificar a aplicação dos saberes e competências na garantia de uma eficiente coordenação e execução das orientações das políticas fiscais, na relação com o contribuinte e na otimização, afetação e utilização dos recursos existentes no combate à fuga e evasão fiscal.

Não será em demasia salientar que os resultados do estudo sugerem igualmente que a atividade de regulação da qualidade identificada na AT, pode ter vários objetos de interação, ou seja, incidir sobre vários domínios do sistema da qualidade, que tanto pode incidir sobre os métodos de trabalho,

como sobre o perfil profissional dos técnicos tributários ou mesmo sobre a adoção de uma nova tecnologia (projeto GPS) e sobre as suas implicações sociais na organização. Por outras palavras, a qualidade na AT é sobretudo um problema de toda a organização e depende da vontade, atenção e participação de todos os atores. De notar que os resultados do estudo permitiram captar a ideia de que a generalidade dos técnicos tributários detém uma perceção muito clara sobre o significado da qualidade, quer como um atributo da satisfação dos contribuintes, quer como uma variável orientadora dos serviços da AT em prol da melhoria da eficiência e eficácia organizacional. É decorrente deste entendimento que se apercebe que o diagnóstico sociológico realizado não colocou apenas em evidência a matriz simbólico-valorativa da qualidade na AT, mas veio sobretudo colocar em ênfase a importância da noção dum técnico tributário como um ator no contexto da gestão da qualidade, sendo ele marcado por uma especificidade e pluridimensionalidade, o qual se constitui na ação de regulação dos processos de qualidade, e se define na base de uma estratégia coletiva elaborada a partir das situações concretas de trabalho no âmbito do projeto GPS.

Os resultados do estudo sugerem ainda que o ator técnico tributário adapta-se e transforma-se na base das estratégias coletivas que engendra e desenvolve em oposição e ou em aliança com os outros atores no mercado do sistema da qualidade da AT. Parafraseando J-D Reynaud (1997), é de considerar que as relações estratégicas que se estabelecem entre os atores na dinâmica dos processos de qualidade não são meras relações de oposição manifestas, antes porém, constitui uma clara demonstração da procura dos técnicos tributários no controlo dos contextos de ação, afirmando a sua autonomia, na relação interpares e com os contribuintes, face ao controlo das regulações hierárquicas impostas superiormente, em particular, pelas normas e regras do modelo de qualidade do projeto GPS.

Ao desocultar a presença de uma regulação autónoma nos interstícios do processo de produção da qualidade na AT, os resultados do estudo colocam em evidência o carácter marcadamente relacional e simbólica desta forma de

regulação do sistema da qualidade nas unidades sociais estudadas. A constatação desta situação vem igualmente esclarecer que a regulação autónoma manifestada pelos técnicos tributários relativamente à regulação de controlo das hierarquias, materializada pelas normas e regras do sistema da qualidade e do projeto GPS, não se faz de uma forma incoerente. Os resultados do estudo enfatizam igualmente a importância do processo de regulação conjunta (autónoma e controlo) na organização da gestão da qualidade. Porém, apesar da importância das dinâmicas locais da organização e gestão da qualidade na AT na região Alentejo, as práticas de qualidade são atravessadas por um modelo de regulação social que, a priori, não oferece ainda aos atores técnicos tributários o necessário estímulo para agir “altruística e voluntariamente” na construção coletiva de regras e de soluções face aos constrangimentos sociais e tecnológicos que teimam persistir em todos os subsistemas de ação do modelo de qualidade vigente na AT.

Parafraseando Friedberg (1995) e outros, uma organização pública como a AT, apesar de poder eventualmente deter uma certa autonomia na sua área de atuação de administração fiscal, depende e obedece certamente a certas imposições feitas pelo Estado e pelo aparelho administrativo e judicial da administração pública, pelo que, à semelhança de outros organismos públicos, veicula no seu interior um conjunto de elementos reguladores de controlo e de regulação autónoma, para que os seus membros possam atingir os seus objetivos tributários e fiscais, sem entrar em conflito com o próprio sistema da AT que a envolve.

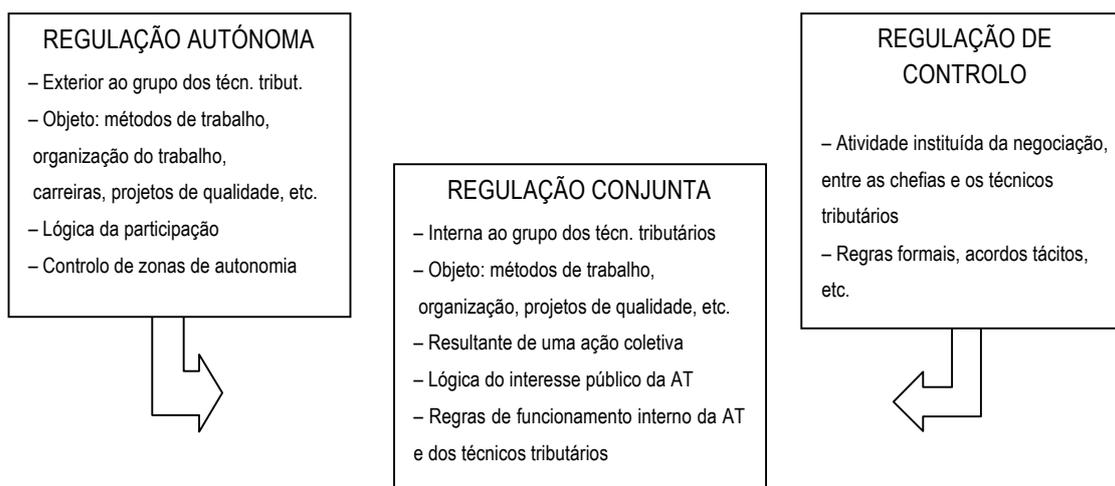
De relevar que, em função da postura analítica adotada, seguindo de perto as teses de Crozier & Friedberg (1977), Friedberg (1994, 1995), J-D Reynaud (1997), Donnadieu & Layole (1995), Dubet (1994), entre outros, procurei no essencial fazer relevar a importância da compreensão, por um lado, a génese da estruturação dos campos de ação, de regulação conjunta e de experiência social dos técnicos tributários que veiculam nos processos organizacionais, e por outro lado, a dinâmica endógena dos processos de interação, entre os quais os processos de negociação, de cooperação e de poder que modelam os

jogos dos atores no espaço de ação do sistema de qualidade da AT. Por outras palavras, os resultados do estudo realizado permitiram-me compreender a natureza dos sentidos e valores que subjazem nos mecanismos de regulação e de estabilização dos processos de negociação e de poder entre os atores organizacionais, assim como as lógicas formais e informais que coexistem no interior das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre.

Assim sendo, os resultados do estudo permitiram-me ainda afirmar que falar de dinâmicas da ação organizada e da sua regulação conjunta nas unidades sociais estudadas, significa sobretudo subscrever a tese de que não foi a organização AT e ou o projeto GSP que foram considerados como principais objetos do estudo realizado, mas sim o sistema de ação concreto, assim como os processos de regulação dos próprios sistemas de ação à escala organizacional.

Para uma compreensão mais ampla dos resultados do estudo realizado, justifica-se a realização duma pesquisa mais aprofundada sobre o tema, incidindo a nível nacional a abordagem dos dilemas e desafios da qualidade na administração tributária e fiscal, tendo em consideração o seguinte modelo analítico:

Esquema 36: Modelo de análise da regulação social da AT



Fonte: Resultados do estudo e adaptado de Reynaud (1997).

Em síntese, apesar de deter uma experiência e vivência de mais de três décadas na AT, os resultados do estudo ofereceram-me um renovado olhar sobre o conhecimento organizacional do sistema da qualidade das direções de finanças de Beja, Évora e Portalegre. Admito que o conhecimento sobre os sentidos e os valores da qualidade verbalizados pelos técnicos tributários, assim como as suas lógicas de ação e de regulação conjunta do campo, decorrente do estudo realizado não é algo abstrato e generalista, nem é passível de generalização, pelo que as conclusões aqui apresentadas não têm *a priori*, qualquer validade externa fora do contexto de ação e regulação estudados. Não obstante a consciência desta limitação, considero que os factos, que esta investigação permitiu colocar em evidência, permitem aos diferentes atores da AT compreender concretamente o seu sistema de ação e de regulação dos processos da qualidade e dos projetos de simplificação e desmaterialização dos procedimentos, ajudando-os assim a renovar a sua visão sobre os problemas, os constrangimentos e as oportunidades para a melhoria do desempenho nas diferentes atividades implícitas da administração tributária e fiscal.

Bibliografia

Bibliografia

- Abbott, M. L. (1987). Looking closely at quality circles: Implications for intervention. *Clinical Sociology Review*, 5(1), pp 119-131. Disponível em <http://digitalcommons.wayne.edu/csr/vol5/iss1/12>
- Abraantes, A.L. (2012). *Determinantes organizacionais na qualidade em tecnologias da saúde. O caso particular dos serviços de radiologia do setor público da Região de Saúde do Algarve*. Tese de Doutoramento em Sociologia. Évora: Universidade de Évora
- Acevedo, C., & Nohara, J. (2007). *Monografia no curso de Administração: guia completo de conteúdo e forma*. São Paulo: Atlas
- Agostinho, M., Silva, C. & Furmaniková, L. (2016). Quality Management. in Z. Havrdová, G. Matthews-Smith & P. Huotari. *Developing Cross-Cultural Competencies in Health and Social Care Management*, Lhati: Lahti University of Applied Sciences, pp.89-98
- Albarello, L. (org) (1997). *Práticas e métodos de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva
- Albrecht, K., & Zemke, R. (2002). *Serviço ao cliente: a reinvenção da gestão do atendimento ao cliente*. Rio de Janeiro: Editora Campus
- Alter, N. (1996). *Sociologie de l'entreprise et de l'innovation*. Paris: PUF
- Alves, M. (2009). *Avaliação e qualidade das organizações*. Lisboa: Escolar Editora
- Amar, L. (2000). L'Action publique en faveur de l'usager: de la dynamique institutionnelle aux pratiques quotidiennes de travail. *Sociologie du Travail*, 42, pp. 13-30
- Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G. & Livian, Y.-F. (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*. Paris: Seuil
- Amorim, P. (1995). Estratégia e planeamento na gestão e administração pública. *Atas do Forum 2000: Renovar a Administração*, Lisboa: ISCSP, pp. 165-173. (organizado pelo ISCSP, realizado em 11 e 12-07-1995 na Fundação Calouste Gulbenkian)
- Andrade, P.M. (2014). *O atual paradigma da interpretação da cláusula antiabuso do regime da neutralidade fiscal*. Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa
- Angermüller, J. (2005). Qualitative methods of social research in France: Reconstructing the actor, deconstructing the subject. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 6(3), Art. 19 – September 2005, open-access journal. Disponível em <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/8/17>
- António, N. & Teixeira, A. (2007). *Gestão da qualidade – de Deming ao modelo de excelência da EFQM*. Lisboa: Edições Sílabo
- António, N. & Teixeira, A. (2009). QualStrategy: cuidar do presente e preparar o futuro. in M. Saraiva, & A. Teixeira (Eds.), *A qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar. TMQ Qualidade, n.º. 0*, pp. 69-78
- Antunes, R. (2002). *Os sentidos do trabalho*. Rio de Janeiro: Boitempo
- Araújo, A.M. (2014). *A reclamação graciosa em direito fiscal*. Dissertação de Mestrado em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança
- Araújo, J. (2002). *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editora
- Araújo, J.F. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas - *NEAPP Documento de Trabalho. Série I-10*. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3274/1/W.P.%20JFAra%C3%BAjo.pdf>
- Araújo, J. (2007). Avaliação da gestão pública: a Administração pós burocrática. Comunicação na *Conferência da UNED*, Coruña, Espanha, 2007. Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>

- Baert, P. & Silva, F.C. (2014). *Teoria social contemporânea*. Lisboa: Mundos Sociais
- Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70
- Barzeley, M. & Armajani, B.J. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press
- Baumgarten, M., Teixeira, A.N. & Lima, G. (2007). Sociedade e conhecimento: novas tecnologias e desafios para a produção de conhecimento nas Ciências Sociais. *Sociedade e Estado*, Brasília, 22(2), p. 401-433
- Benamouzig, D. & Robelet, M. (2014). Les indicateurs qualité et l'intégration bureaucratique de l'hôpital. *Quaderni*, 85, pp. 65-82. (LIEPP Working Paper nº20, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques. Disponível em www.sciencespo.fr/liepp)
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2000). *A construção social da realidade: um tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes
- Bergeron, H. & Castel, P. (2010). Captation, appariement, réseau: une logique professionnelle d'organisation des soins. *Sociologie du Travail*, 52(4), pp. 441-460
- Bertillot, H. (2014). *La rationalisation em douceur. Sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital*. Thèse doctoral em Sociologie. Programme doctoral Sociologie de l'action. Ecole Doctorale de Sciences Politiques. Institut d'Etudes Politiques de Paris. Disponível em <http://www.theses.fr/2014IEPP0042>
- Bergeron, H. & Castel, P. (2011). Continuity, capture, network: The professional logics of the organization of care. *Sociologie du Travail*, 53, pp. 1-18
- Bernardo, A.F. (2012). *Crime fiscal: abuso da confiança fiscal – Artigo 105 RGIT*. Dissertação de Mestrado em Fiscalidade. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa
- Bernoux, P. (1989). *A sociologia das organizações*. Porto: Rés
- Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normande, R., Benamouzig, D., Pierru, F. & Evetts, J. (2011). New public management et professions dans l'État: au-delà des oppositions, quelles recompositions? *Sociologie du Travail*, 53, pp. 293–348. doi:10.1016/j.soctra.2011.06.003
- Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normande, R., Benamouzig, D., Pierru, F. & Evetts, J. (2012). New public management and professionals in the public setor. What new patterns beyond opposition? *Sociologie du Travail*, 54, pp. e1–e52. <http://dx.doi.org/10.1016/j.soctra.2012.07.001>
- Bilhim, J. (1995). Estrategas e planeadores na Administração Pública. *Atas do Forum 2000: Renovar a Administração*, Lisboa: ISCSP, pp. 197-211. (organizado pelo ISCSP, realizado em 11 e 12-07-1995 na Fundação Calouste Gulbenkian)
- Bilhim, J. (1996). *Teoria organizacional. Estruturas e pessoas*. Lisboa: ISCSP
- Bilhim, J. (2000). *Ciência da administração*. Lisboa: Universidade Aberta
- Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação
- Bilhim, J. (2012). O mérito nos processos de seleção da alta direção da Administração Pública portuguesa: mito ou realidade? *Sequência* (Florianópolis), 65, pp. 57-78. <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2012v33n65p57>
- Bilhim, J. (2013). Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira. in C. Madureira & M. Asensio. (Orgs.). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA. pp. 189-203
- Bilhim, J. (2014). Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, XXVIII, pp. 11 - 31
- Bilhim, J.A. & Neves, B.B. (2007). O Governo eletrónico em Portugal: O caso das cidades e regiões digitais. in J.D. Coelho (org.), *Sociedade da Informação: O Percurso Português - Dez Anos de Sociedade da Informação: Análise e Perspetivas*. Lisboa: Edições Sílabo. pp.369-388

- Blau, P. M. (1954). *The dynamics of bureaucracy*. Glencoe: Free Press
- Blau, P. M. & Scott, R. W. (1979). *Organizações formais*. São Paulo: Editora Atlas
- Boual, J.-C. (2007). Europe et service public. *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 66-75. DOI 10.3917/rce.002.0066
- Boudon, R. (1978). *La logique de l'action collective*. Paris: PUF
- Boudon, R. (1995). *Tratado de sociologia*. Porto: Edições Asa
- Bourdieu, P. (1997). *Razões práticas. Sobre a teoria da ação*. Oeiras: Celta
- Boussard, V. (1998). Les indicateurs de gestion comme construction sociale: l'exemple des CAF. *Recherches et Prévisions*, 54, pp. 51-61. doi: 10.3406/caf.1998.1834.
- Boussard, V. (1999). *Construction et objectivation de la légitimité des règles : le cas des indicateurs de gestion*. Thèse de doctorat en Sociologie. Universidade Paris-IX (Université Paris-Dauphine)
- Boussard, V. (2008). *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*. Paris: Editions Belin
- Boussard, V. & Maugeri, S. (2003). *Du politique dans les organisations*. Paris: L'Harmattan
- Braga, D.A. (2000). A cultura e o desenvolvimento social da empresa – breves considerações a partir do quadro teórico de Renaud Sainsaulieu. In F.M. Ramos, C.A. Silva & N. Marujo. (coord). *Homenagem ao Professor Augusto da Silva*. Évora: Universidade de Évora. pp. 171-206
- Burrell, G. & Morgan, G. (1994). *Sociological paradigms and organizational analysis*. Hampshire: Arena
- Burton, D. (2000). *Research training for social scientists: a handbook for postgraduate researchers*. London: Sage Publications
- Caetano, A. (coord). (1999). *Mudança organizacional e gestão de recursos humanos*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional
- Caldeira, J.F. (2011). *O procedimento tributário de inspeção. Um contributo para a sua compreensão à luz dos direitos fundamentais*. Dissertação de mestrado em Direito Tributário e Fiscal. Braga: Universidade de Brega, Escola de Direito
- Camargo, B.V. & Justo, A.M. (2013). *Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ*. Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição – LACCOS, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil. Disponível em <http://www.iramuteq.org>
- Campos, E. (1971). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar
- Canavarro, J. M. (2000). *Teorias e paradigmas organizacionais*. Coimbra: Quarteto
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública. Modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo
- Cardoso, J. (2014). Sistemas de informação para a modernização administrativa. *Atas do 11º Encontro Nacional de Arquivos Municipais*. Esposende, 14 e 15 novembro 2014. Disponível em <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/arquivosmunicipais/article/view/1161>
- Carneiro, R. (2008). *Qualidade do serviço: comunicação para dirigentes*. Lisboa: Edições Sílabo
- Carr, D., & Littman, I. (1993). *Excellence in government*. Arhington: Coopers and Lybrand
- Carvalho, C. (2008). *A Qualidade do serviço público: O caso da loja do cidadão*. Tese de Doutoramento em Ciências Empresariais, Faculdade de Economia, Universidade do Porto
- Carvalho, E.R. (2007). Políticas de reforma administrativa em Portugal. *Working Paper CAPP*. Lisboa: CAPP/ ISCSP - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Disponível em http://www.academia.edu/3211122/Pol%C3%ADticas_de_Reforma_Administrativa_em_Portugal

- Carvalho, D. & Silva, M.F. (eds). (1988). *Lexicometria. Seminaire de Maurice Tournier*. Lisboa: Universidade Aberta
- Carvalho, M.T. & Santiago, R. (2008). Re(formas) da burocracia: a nova gestão pública e a organização hospitalar. *Atas do VI Congresso Português de Sociologia*, Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em www.aps.pt/vicongresso/pdfs/179.pdf
- Carvalho, M.T. (2009). *Nova gestão pública e reformas da saúde: o profissionalismo numa encruzilhada*. Lisboa: Edições Sílabo
- Carvalho, M.T., Santiago, R. & Ferreira, A. (2013). (Re)construção profissional sob a influência da nova gestão pública. Um estudo comparativo. in A.P. Marques, C.M. Gonçalves & L. Veloso (Coords.), *Trabalho, organizações e profissões: recomposições conceptuais e desafios empíricos*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, pp. 357-382
- Casadesús, M. (2009). Impacto competitivo da las herramientas para la gestión de la calidad. *Cuadernos de Economía Y Dirección de la Empresa*, 41, pp. 7-36
- Cassell, C. & Johnson, P. (2006). Action research: Explaining the diversity. *Human Relations*, 59(6), pp. 783-814
- Castel, P. (2009). What's behind a guideline? Authority, competition and collaboration in the french oncology setor. *Social Studies of Science*, 39(5), pp. 743-764
- Castel, P. & Merle, I. (2002). Quand les normes de pratiques deviennent une ressource pour les médecins. *Sociologie du Travail*, 44, pp. 337-355
- Chazel, F. (1983). Pouvoir, structure et domination. *Revue Française de Sociologie*, 24, pp. 369-393
- Chazel, F., Favereau, O. & Friedberg, E. (1994). Symposium sur le pouvoir et la règle. *Sociologie du Travail*, 1, pp. 85-111
- Charaudeau, P. (2005). *Les discours politique. Les masques du pouvoir*. Paris: Vuibert
- Cheffi, W. & Beldi, A. (2005). La comptabilite de gestion: outil d'information ou dispositif de connaissance? la perception des managers. *Comptabilite et Connaissances*, May 2005, France. pp.CD-Rom, 2005. Disponível em <halshs-00581150>
- Chevallier, J. (2007). Les nouvelles frontières du service public. *Regards Croisés sur l'Économie*, 2, pp. 14-24. DOI 10.3917/rce.002.0014
- Chiapello, E. & Gilbert, P. (2013). *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris: La Découverte
- Chiavenato, I. (2002). *Administração dos novos tempos*. São Paulo: Makron Books
- Clegg, S. (1989). *Frameworks of power*. London: Sage Publications
- Clegg, S. (1998). *As organizações modernas*. Oeiras: Celta
- Clegg, S., Hardy, C. & Nord, W. (2004). *Handbook de estudos organizacionais. Ação e análise organizacionais*. S. Paulo: Atlas
- Colliard, J-E. (2007). La justification économique des services publics. *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 44-46. DOI 10.3917/rce.002.0044
- Coote, A. (1993). Understanding quality. *Journal of Interprofessional Care*, 7(2), pp. 141-150
- Correia, T. (2009). A reconceptualização dos modos de produção de saúde no contexto da reforma hospitalar portuguesa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 85, pp. 83-103
- Correia, T. (2011). *A gestão das incertezas nas certezas da gestão: uma abordagem sociológica sobre os efeitos da empresarialização hospitalar nas relações profissionais*. Tese de Doutoramento em Sociologia. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
- Corte-Real, I. (1995). Renovar a Administração Pública. *Atas do Forum 2000: Renovar a Administração*, Lisboa: ISCSP, pp. 15-24. (organizado pelo ISCSP, realizado em 11 e 12-07-1995 na Fundação Calouste Gulbenkian)

- Costa, A., & Torres, M. (1996). *Controlo e avaliação da gestão pública*. Lisboa: Rei dos Livros
- Costa, M.S. & Neves, J.P. (org.). (2010). *Tecnologia e configurações do humano na era digital. Contribuições para uma nova sociologia da técnica*. Ermesinde: Edições Ecopy
- Courpasson, D. (1997). Régulation et gouvernement des organisations. Pour une sociologie de l'action managériale. *Sociologie du Travail*, 1, pp. 39-61
- Coutinho, C. (2011). *Metodologia da Investigação em ciências sociais e humanas: Teoria e prática*. Coimbra: Almedina
- Creswell, J. (1994). *Research design: qualitative & quantitative approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Crosby, P. (1979). *Quality is free. The art of making quality certain*. New York: McGraw – Hill Book Company
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press
- Crozier, M. (1995). Le pouvoir confisqué: jeux des acteurs et dynamique du changement. *Sciences Humaines*, 9, pp. 37-39
- Crozier, M. (2009; 1961). De la bureaucratie comme système d'organisation. *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie*, 2(1), pp. 18-50. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003975600000266>
- Crozier, M. e Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil.
- Cruz, J.M. (2002). *A função pública e o poder político. As situações na Alemanha, em França, na Grã Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Dale, B., & Bunney, H. (1999). *Total quality management*. Massachusetts: Blackwell Business
- Demazière, D. & Dubar, C. (1999). L'entretien biographique comme outil de l'analyse sociologique. *Revue de Sociologie et d'Anthropologie*, 6 (2), pp. 89-104
- Demazière, D. & Dubar, C. (2004). *Analyser les entretiens biographiques*. Quebec, Canada: Les Press de l'Université Laval
- Deming, W. (1986). *Out of the crisis*. Cambridge: MIT Centre for advanced engineering study
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (2000). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (2010). *O planeamento da pesquisa qualitativa. Teorias e abordagens*. Porto Alegre: Artmed
- Desmarais, C. & Châtillon, E.A. (2008). Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé?. *Revue Française d'Administration Publique*, 128, pp. 767-783. DOI 10.3917/rfap.128.0767
- Desmarais, D. (2009/2010). El enfoque biográfico. *Cuestiones Pedagógicas*, 20, pp. 27-54
- Dias, S.L. (2012). *O crédito tributário e as obrigações fiscais no processo de insolvência*. Dissertação de mestrado em Direito Tributário e Fiscal. Braga: Universidade de Brega, Escola de Direito
- Doise, W., Clemence, A. & Lorenzi-Cioldi, F. (1992). *Representations sociales et analyses des données*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble
- Domingues, I. (2000). Os sistemas da qualidade como anarquias organizadas. *Atas do IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, 17-19 de abril, 2000. Disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dd05857e55_1.PDF
- Domingues, I. (2001). A qualidade como ponto de encontro disciplinar. *Sociedade e Cultura* 3, Cadernos do Nordeste, Série Sociologia, 16(1-2), pp.149-163
- Domingues, I. (2003). *Gestão de qualidade nas organizações industriais*. Oeiras: Celta Editora

- Domingues, I. (2004). Qualidade nos serviços públicos – constrangimentos e possibilidades. In *Episteme*, 13-14, pp. 225-242
- Domingues, I. (2006). Porque funciona mal o ambulatório. In M.S. Costa & M.E. Leandro. *Participação, saúde e solidariedade. Riscos e desafios*. Braga: Universidade do Minho, pp. 263-283
- Domingues, I. (2006). Modelo de análisis de la estructuración de las prácticas de gestión de calidad. in I. B. Icart & A. A. Alarcón. *Sociología de la empresa y de las organizaciones*. Barcelona: Egido Editorial, pp. 97-114.
Disponível em
<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/6404/4/Modelo%20de%20an%C3%A1lise%20da%20estrutur%C3%A7%C3%A3o%20de%20pr%C3%A1ticas%20da%20qualidade.pdf>
- Domingues, I. (Org.) (2013). *Organizações: controle e sustentabilidade*. Ribeirão – V.N. Famalicão: Edições Húmus
- Domingues, I. & Gonçalves, H. (2002). Gestão da qualidade dos centros de saúde. *Atas do Congresso Internacional Saúde e Discriminação Social*, pp. 263-282
- Domingues, I., Silva, C. & Araújo, R. (2013). Sustentabilidade organizacional: as estruturas e as agências. in I. Domingues (Org.), *Organizações: controlo e sustentabilidade*. Ribeirão – V.N. Famalicão: Edições Húmus. pp. 176-203
- Domingues, I. & Neves, J.P. (org.). (2009). *Tecnologia, gestão da qualidade e dos recursos humanos: análise sociológica*. Ermesinde: Edições Ecopy
- Donabedian, A. (1988). The quality of care. How can it be assessed?. *JAMA*, 260, pp. 1743-1748
- Donnadieu, G. & Layole, G. (1995). Essai d'interprétation systémique de la régulation sociale dans une organisation. *Les papiers de recherche du GREGOR*. Disponível em <http://www.gregoriae.com/dmdocuments/1995-04.pdf>
- Down, S. & Reveley, J. (2009). Between narration and interaction: situating first-line supervisor identity work. *Human Relations*. 62(3), pp. 379–401
- Dray, A. (1995). *O desafio da qualidade na Administração Pública*. Lisboa: Caminho
- Dreschler, W. (2009). The rise and demise of the new public management: Lessons and opportunities for South East Europe. *Uprava, letnik VII*, 3/2009, pp. 7-27
- Dreyfus, F. (2007). Personnels et usagers des services publics : des relations transformées ?. *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 246-254. DOI 10.3917/rce.002.0246
- Duarte, C. (2009). *Valores pessoais e a qualidade dos serviços*. Dissertação de Mestrado em Estratégia Empresarial. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil
- Dubois, C. (2014). *Half a century of French organizational sociology: methodological roots, compositionist branches*. E-print/Working paper, University of Liege, Open Repository and Bibliography (ORBi). Disponível em <https://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/179004/1/Dubois%202014%20WP%20OrganizationSociology.pdf>
- Etzioni, A. (1971). *Organizações complexas: Estudo das organizações em face dos problemas sociais*. São Paulo: Atlas
- Etzioni, A. (1974). *Análise comparativa de organizações complexas*. São Paulo: Atlas
- Etzioni, A. (1989). *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira Ed.
- Fayol, H. (1984). *Administração industrial e geral*. São Paulo: Atlas
- Feigenbaum, A. (1983). *Total quality control*. New York: McGraw-Hill
- Félix, B. (2002). *Do lado de cá, ao deus dará*. Lisboa: Sopa de Letras

- Fernandes, D.N. (2011). *Reflexões sobre a natureza da prescrição tributária – da especialidade normativa à autonomia conceptual: a prevalência do princípio da restituição do indevido*. Dissertação de Mestrado em Direito. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa
- Fernandes, F.J. (2012). *A decisão fiscal planificadora: uma abordagem à sua dimensão teórica e prática*. Dissertação de mestrado em Direito Tributário e Fiscal. Braga: Universidade de Brega, Escola de Direito
- Fernandez, J.L.F. & Alonso, A.H. (1994). *Ética de las profesiones*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas
- Ferreira, A. (2008). *Manual de diagnóstico e mudança organizacional*. Lisboa: RH Editora
- Ferreira, C., Peixoto, J., Carvalho, A. S., Raposo, R., Graça, J.C., & Marques, R. (2013). *Sociologia*. Lisboa: Escolar Editora
- Fialho, J, Silva, C. & Saragoça, J. (coord.). (2015). *Diagnóstico social. Teoria, metodologia e casos práticos*. Lisboa: Edições Sílabo
- Figueiredo, C. A. (2014). *Comunicação de tecnologia a públicos não especializados: análise da aceitação do Portal das Finanças*. Dissertação de Mestrado em Marketing e Comunicação. Coimbra: Escola Superior de Educação de Coimbra
- Filleau, M.-G. & Ripoull, C. M. (2002). *Teorias da organização e da empresa*. Oeiras: Celta
- Flacher, D. (2007). Ouverture à la concurrence et service universel: avancées ou reculs du service public? *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 76-85. DOI 10.3917/rce.002.0076
- Flick, U. (2005). *Métodos qualitativos na investigação qualitativa*. Lisboa: Monitor
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 106, pp.33-62. Disponível em: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_106_041167998142322.pdf
- Foudriat, M. (2005). *Sociologie des organisations*. Paris: Pearson Education
- Freire, J. (1993). *Sociologia do trabalho: uma introdução*. Porto: Edições Afrontamento
- Freire, J. (2002). Mudança e modernização nas empresas. *Sociologia Problemas e Práticas*, 38, pp. 139-149
- Friedberg, E. (1992). Les quatre dimensions de l'action organisée. *Revue Française de Sociologie*, 33, pp. 531-557.
- Friedberg, E. (1994). Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention. In F. Pavé & M. Crozier (org.), *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels: autour de Michel Crozier*, Paris: Éditions du Seuil, pp. 135-152
- Friedberg, E. (1995a). *O poder e a regra. Dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Inst. Piaget
- Friedberg, E. (1995b). Organização. in R. Boudon (org), *Tratado de Sociologia*. Porto: Edições Asa. pp. 343-378
- Friedberg, E. (2001). Faire son métier de sociologue, surtout dans l'intervention. In Vrancken, D. & Kuty, O. (eds.). *La sociologie et l'intervention. Enjeux et perspectives*. Bruxelles, Louvain-la-Neuve: De Boeck Université, pp. 111-130
- Friedman, B. (2000). *Como atrair, gerenciar e reter capital humano: da promessa à realidade*. São Paulo: Futura
- Ganhão, M.T. (1993). O poder nas organizações de trabalho. *Forum sociológico*, 2, pp. 51-65
- Ganhão, M.T. (1994a). O processo de modernização da administração pública portuguesa. *Forum Sociológico*, 4, pp. 181-199
- Ganhão, M.T. (1994b). A desburocratização das mentalidades na administração pública portuguesa. *Forum Sociológico*, 5, pp. 7-18
- Ganhão, M.T. (1995). Os novos paradigmas organizativos. *Forum Sociológico*, 6, pp. 11-18

- Garcia, J. L. (2003). Sobre as origens da crítica da tecnologia na teoria social. A visão pioneira e negligenciada da autonomia da tecnologia em Georg Simmel. in H. Martins & J.L. Garcia. (eds.). *Dilemas da Civilização Tecnológica*. (pp. 91-138). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- Garmendia, J.A. (1994). *Tres culturas. Organización y recursos humanos*. Madrid: Esic Editorial
- Garmendia, J.A. & Luna, F.P. (1993). *Sociología industrial y de los recursos humanos*. Madrid: Taurus Ediciones
- Garvin, D. (2002). *Gerenciado a qualidade: a visão estratégica e competitiva*. Rio de Janeiro: Qualitymark
- Gauthier, B. (2003). *Investigação social: da problemática à colheita de dados*. 3ª Ed. Loures: Lusociência
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O Inquérito. Teoria e prática*. Oeiras: Celta Editora
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory – Action, structure and contradiction in social analysis*. London: Macmillan Press Ltd.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York: Aldine Publishing Company
- Godinho, M., & Neto, S. (2001). *Qualidade uma prática secular*. Lisboa: SMA
- Godoi, C. K., Bandeira-de-Mello, R., & Silva, A. B. (2007). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais - Paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Editora Saraiva
- Gomes, P. (2004). A evolução do conceito qualidade: dos bens manufaturados aos serviços de informação. *Cadernos BAD 2*, pp. 6-18
- Gonçalves, N.E. (2013). *O progresso da ideia de gestão empresarial na administração pública portuguesa*. Tese de Doutoramento em Sociologia. ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
- Gonnet, F. (1992). *L'hôpital en question(s). Un diagnostic pour améliorer les relations de travail*. Paris: Éditions Lamarre
- Gonnet, F. (1994). Application du raisonnement stratégique et systémique aux hôpitaux publics. Francis Pavé & Michel Crozier (org.), *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels: autour de Michel Crozier*, Paris: Éditions du Seuil, pp. 337-344
- Gore, A. (coord.) (1996). *Reinventar a administração pública*. Lisboa: Quetzal Editores
- Grünbaum, N. N. (2007). Identification of ambiguity in the case study research typology: what is an unit of analysis. *Qualitative Market Research: an International Journal*, 10(1), pp. 78-97. Disponível em <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/13522750710720413>
- Gualmini, E. (2007). Restructuring weberian bureaucracy: comparing managerial reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86 (1), pp. 75-94
- Guillaume, B. (2009). Indicateurs de performance dans le secteur public: entre illusion et perversité. *Cités*, 37, pp. 101-109. DOI 10.3917/cite.037.0101
- Guinard, D. (2007). Réflexions actuelles sur la notion de service public. *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 36-43. DOI 10.3917/rce.002.0036
- Hamel, J. (1992). On the status of singularity in sociology. *Current Sociology*, 40(1), pp. 99-119
- Hamel, J., Dufour, S. and Fortin, D., (1993). *Case study methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications
- Herreros, G. (2012). *La violence ordinaire dans les organisations. Plaidoyer pour des organisations réflexives*. Paris: Érès
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69, pp. 3-19
- Hood, C. (1995). The "new public management" in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(3), pp. 93-109 Disponível em [http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM\(1995\).pdf](http://www.drmanage.com/images/1202965572/Hood_NPM(1995).pdf)

- Hood, C. & Peters. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), pp. 267–282
- Houle, G. (2013). A história de vida ou a narrativa de prática. in B. Gauthier. *Investigação Social: da problemática à colheita de dados*. 3ª Ed. Loures: Lusociência. pp. 303-318.
- Hoyle, D. (2011). *Quality mangement essentials*. New York, NY: Routledge
- Hyde, A. (2002). The proverbs of total quality management: Recharting the path to quality improvement in the public setor. *Public Productivity & Management Review*, 16(1), pp. 25-37
- Ianni, O. (1991). A crise de paradigmas na sociologia. *Revista Crítica das Ciências Sociais*, 32, pp. 195-215
- Inbáñez, J.E.R. (1998). *La perspectiva sociologica. Historia, teoría y método*. Madrid: Taurus
- Jancikova, A. & Brychta, K. (2009). TQM and organizational culture as significant factors in ensuring sompetitive advantage: A theoretical perspetive. *Economics & Sociology*, 2(1), pp. 80-95
- Jolivet, A. (2011). *La certification à l'épreuve de la communication : figures de la qualité et travail du sens: le cas d'un établissement de santé*. These de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, Ecole doctorale Arts, Lettres, Langues, Philosophie, Communication (ALLPH@), Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir, Universite Toulouse III Paul Sabatier
- Jordan, H., & Rodrigues, J. (2002). *O controlo de gestão ao serviço da estratégia e dos gestores*. Lisboa: Áreas Ed.
- Jun, J.S. (2006). *The social construction of public administration: interpretive and critical perspetives*. Albany, NY: State University of New York Press
- Juran, J. & Gryna, F. (1990). *Juran – Controle de qualidade, conceitos, políticas e filosofia da qualidade*. São Paulo: Makron Books do Brasil Editora Lda.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2006). How to implement a new strategy without disrupting your organisation. *Harvard Business Review* 84(3), pp. 201-224
- Kelemen, M. (2003). *Managing quality: Managerial and critical perspetives*. London: Sage Publication
- Khlif, W. (2000). Processus de construction de la confiance et conguration de contrôle de gestion. *Revue Tunisienne des Sciences de Gestion*, 7, pp. 2-14. Disponível em <hal-00327267>
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social. An introduction to Ator-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press
- Lautman, J. (1994). L'analyse stratégique et l'individualisme méthodologique. Francis Pavé & Michel Crozier (org.), *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels: autour de Michel Crozier*, Paris: Éditions du Seuil, pp. 180-192
- Leal, R., Requeijo, J. & Pereira, Zulema. (2009). Uma visão global sobre a qualidade em serviços. in M. Saraiva, & A. Teixeira (Eds.), *A qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar. TMQ Qualidade, n.º. 0*, pp. 79-94
- Lebart, L. & Salem, A. (1994). *Statistique textuelle*. Paris: Dunod
- Leroy, M. (1993). *Le contrôle fiscal. Une approche cognitive de la décision administrative*. Paris: L'Harmattan
- Leroy, M. (1994). L'organisation du contrôle fiscal : une forme originale de bureaucratie. *Revue française de science politique*, 44(5), pp. 811-835
- Leroy, M. (2002). *La sociologie de l'impôt*. Paris: PUF
- Leroy, M. (2003a). Pourquoi la sociologie de l'impôt ne s'institue pas en France. *L'Année sociologique*, pp. 247-274
- Leroy, M. (2003b). Sociologie du contribuable et évitement de l'impôt. *Archives européennes de sociologie*, pp. 213-244
- Leroy, M. (2003c). *Fiscalité et évitement de l'impôt*. Une comparaison franco-russe. Paris: L'Harmattan
- Leroy, M. (2009). La sociologie fiscale. *Socio-Logos* [En ligne], Disponível em <http://sociologos.revues.org/2278>

- Lessa, C. A. (2000). A qualidade total trazendo um enfoque para a burocracia. *Revista da Administração*, Universidade de São Paulo, 35(3), pp. 71-80. Disponível em http://200.232.30.99/busca/artigo.asp?num_artigo=56
- Livian, Y.F. (2014). Is the French sociology of organisations specifically French?. *International Journal of Organizational Analysis*, 22(4), pp. 534 - 550. DOI <http://dx.doi.org/10.1108/IJOA-05-2013-0671>
- Longo, R. (1994). *A revolução da qualidade total: histórico e modelo gerencial*. Brasília: Ipea
- Lopes, A. & Reto, L. (1990). *Identidade da empresa e gestão pela cultura*. Lisboa: Sílabo
- Lopes, S. (2006). Aplicação do modelo Servqual na avaliação da qualidade do serviço. In *Monografia em Gestão*. Braga: Universidade do Minho
- Lorenz, C. (2012). If you're so smart, why are you under surveillance? Universities, neoliberalism, and new public management. *Critical Inquiry*, 38(3), pp. 599-629. Disponível em <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/664553>
- Louche, C. (coord.) (1994). *Individus et organisations*. Lausanne: Delachaux et Niestlé.
- Machado, F. L. (2009). Meio século de investigação sociológica em Portugal - uma interpretação empiricamente ilustrada. *Sociologia*, 19 (Revista do Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto), pp. 283-343
- Madureira, C. (2000). A formação profissional contínua no contexto de modernização da administração pública em Portugal. *Sociedade e Trabalho*, 11, pp. 73-85
- Madureira, C. (2004). *A formação comportamental no contexto da reforma da administração pública portuguesa*. Lisboa: INA
- Madureira, C. (2010). As competências como fator de legitimação para o recrutamento e o exercício de funções públicas de funcionários e dirigentes na Administração Pública portuguesa. Comunicação apresentada no XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 9 a 12 de novembro de 2010
- Madureira, C. (2013). Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal. in C. Madureira e M. Asensio (Orgs.). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora, pp. 159-172
- Madureira, C. (2015). A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika. *Revista da Administração Pública* — Rio de Janeiro, 49(3), pp.547-562
- Madureira, C. & Asensio, M. (Orgs.). (2013). *Handbook de Administração Pública*. Lisboa: INA Editora
- Madureira, C. & Ferraz, D. (2010). As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes. O caso da administração pública portuguesa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 63, pp. 51-69
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2006). A evolução das formas de recrutamento e de avaliação do desempenho dos funcionários e dos dirigentes na administração pública portuguesa: contributos para a reforma administrativa. *Revista Sociedade e Trabalho*, 29, pp. 39-54
- Madureira, C. & Rodrigues, M. (2007). Os desafios da avaliação de desempenho na administração pública do século XXI. *Revista Sociedade e Trabalho*, 27, pp. 27-43
- Maher L., & Penny, J. (2005) Service improvement. In E. Peck (Ed.), *Organisational development in healthcare: approaches, innovations, achievements*, Oxford, San Francisco: Radcliffe Publishing, pp.79-100
- Maigneueau, D. (1997). *Os termos chave da análise do discurso*. Lisboa: Gradiva
- March, J.G. (1981). Footnotes to organizational change. *Administrative Science Quarterly*, december, pp. 563-577

- March, J.G. (1986). Bounded rationality, ambiguity and engineering of choice. in J. Elster (org.). *Rational Choice*, Nova Iorque: New York University Press, pp. 142-170
- March, J.G. (1991). *Décisions et organisations*. Paris: Les Éditions de l'organisation
- March, J. & Olsen, J. P. (1976), *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget
- March, J.G. & Simon, H.A. (1971). A teoria do equilíbrio da organização. in Amitai Etzioni (ed), *Organizações complexas: Estudo das organizações em face dos problemas sociais*, São Paulo: Atlas, pp. 70-79
- March, J. & Simon, H. A. (1979, 1974). *Les organisations. Problèmes psycho-sociologiques*. Paris: Dunod
- Mariano, F. (2011). *Contratos fiscais: regime e natureza*. Dissertação de mestrado em Direito na Área de Ciências Jurídicas Empresariais. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa
- Marques, A.P., Gonçalves, C.G. & Veloso, L. (Coords.) (2013). *Trabalho, organizações e profissões: recomposições concetuais e desafios empíricos*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia - Secção Temática Trabalho, Organizações e Profissões. Disponível em http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR45f990cfec68a_1.pdf
- Martinet, A.-C. (1990). *Épistémologies et sciences de gestion*. Paris: Économica
- Maurice, M. (1994). Acteurs, règles et contextes: A propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation. *Revue Française de Sociologie*, 35, pp. 645-658
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Ed.
- Mayntz, R. (1990). *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Ed.
- Mendonça, S. (2006). *A avaliação da qualidade dos serviços: a aplicação do "Gap 5" do Modelo SERVQUAL*. Monografia em Gestão. Braga: Universidade do Minho
- Merton, R. (1957). The role-set: problems in sociology theory. *British Journal of Sociology*, 8, pp. 106-120
- Merton, R. (1968). *Social theory and social structure*. London: Collier Macmillan
- Merton, R. (1971). Estrutura burocrática e personalidade. in Amitai Etzioni (ed), *Organizações complexas: Estudo das organizações em face dos problemas sociais*, São Paulo: Atlas, pp. 57-70
- Metzger, J-L & Benedetto-Meyer, M. (dir.). (2008). *Gestion et sociétés. Regards sociologiques*. Paris: L'Harmattan
- Mezomo, J. (2001). *Gestão da qualidade na saúde*. São Paulo: Manole
- Miguélez, F. & Torns, T. (1998). Introducción al análisis del trabajo y de la vida cotidiana. *Papers: Revista de Sociologia*, 55, pp.9-25. Disponível em <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n55/02102862n55p9.pdf>
- Mintzberg, H. (1991). *Le pouvoir dans les organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation
- Mintzberg, H. (1995). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Editora Dom Quixote
- Mintzberg, H. (1998). *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris: Les Editions d'Organisation
- Mintzberg, H., Raisinghani, D. & Théorêt, A. (1976). The structure of unstructured decision process. *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 247-275
- Miranda, A.J. (2013). *O combate à fraude e evasão fiscais. A atuação da administração tributária e a avaliação dos resultados obtidos*. Dissertação de mestrado em Auditoria. Porto: Instituto Politécnico do Porto, Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto
- Miranda, D. (2010). *Compreender os atributos da qualidade percebida pelos utentes/doentes/clientes, dum hospital privado da Região de Lisboa. O caso de três serviços de imagiologia*. Dissertação de Mestrado em Intervenção Sócio-Organizacional na Saúde. Évora: Universidade de Évora
- Moatti, J.-P. (2007). Le service public de la recherche en question. *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 216-224. DOI 10.3917/rce.002.0216

- Morard, S. (2007). Et le service public fut... *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 34-35. DOI 10.3917/rce.002.0034
- Moreira, A.S.P., Camargo, B.V., Jesuino, J.C. & Nóbrega, S.M. (2005). *Perspetivas teórico-metodológicas em representações sociais*. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba
- Moreira, L.A. (2012). *Gestão da qualidade e sustentabilidade das organizações: o lado oculto da realidade*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Mecânica, especialização em Gestão Industrial. Departamento de Engenharia Mecânica, Instituto Superior de Engenharia do Porto
- Morgado, V.M. (2012). *Princípios do procedimento administrativo tributário aplicáveis ao debate extrajudicial dos tributos: estudo comparativo entre o direito português e o direito brasileiro*. Tese de Doutoramento em Direito. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, Departamento de Direito
- Morgan, G. (1996). *Imagens da organização*. São Paulo: Ed. Atlas
- Motta, F.C (1979). Controle social nas organizações. *Revista Administração de Empresas*. Rio de Janeiro, 19(3), pp. 11-25. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901979000300002
- Motta, P. (1997). *Qualidade nos serviços públicos*. Macau: Instituto Politécnico de Macau
- Mozzicafreddo, J. (1997). *Estado providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. & Gouveia, C. (2011). Contextos e etapas de reforma da administração pública em Portugal. In J. Mozzicafreddo & J.S. Gomes, (Orgs.), *Projetos de inovação na gestão pública*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, pp. 5-62
- Mozzicafreddo, J. & Gomes, J.S. (org.). (2001). *Administração e política: Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora
- Mozzicafreddo, J. & Gomes, J.S. (2011) (org.). *Projetos de inovação em gestão pública*. Lisboa: Editora Mundos Sociais
- Mozzicafreddo, J., Gomes, J.S. & Batista, J.S. (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras: Celta Editora
- Mozzicafreddo, J., Gomes, J.S. & Batista, J.S. (org.). (2007). *Interesse público, Estado e Administração*. Oeiras: Celta
- Mucchielli, R. (1991). *L'analyse de contenu des documents e des communications*. Paris: ESF editeur
- Munoz, J. J. (1992). *El método biográfico: El uso de las historias de vida en ciencias sociales*. Madrid: CIS
- Murray, T. (2006). *Blending qualitative & quantitative research methods in theses and dissertations*. Thousand Oaks: Corwin Press
- Murta, M.P. (2013). *Governança colaborativa e a administração pública orientada para o cidadão: estudo de caso Balcão Perdi a Carteira*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/6551>
- Neves, A. (2002). *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho
- Neves, A.C. (2005). *Políticas públicas e reformas na sociedade da informação*. Porto: Edições Afrontamento
- Neves, J. & Lopes, A. (2000). *Cultura organizacional, satisfação e cidadania organizacional*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. Disponível em: <<https://digitalis.uc.pt/handle/10316.2/32744>>
- Nogueiro, T., & Saraiva, M. (2009). Qualidade e o modelo *Common Assessment Framework* (CAF): estudo empirico nos serviços académicos da Universidade de Évora. *Revista TQM Qualidade* nº 0- A Qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar, pp. 222-235
- Nolasco, M. (2004). A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. *Cadernos BAD* 25, pp.33-47
- Nolasco, M. (2006). O impacto da CAF nas Pessoas: 12 sugestões para a Equipa de autoavaliação. *Cadernos INA - Boas Práticas na Administração Pública*, pp.15-23
- Olabuénaga, J.I. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto

- Olson, M. (1998). *A lógica da ação coletiva*. Oeiras: Celta
- Ortiz, R.M. (2006). Los sistemas de calidad y su influencia em la salud ocupacional e los riesgos de trabajo. In M.S. Costa & M.E. Leandro. *Participação, saúde e solidariedade. Riscos e desafios*. Braga: Universidade do Minho, pp. 347-371
- Orvalho, J. (2003). *Estratégias de qualidade em serviços públicos*. Oeiras: Ina Editora
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading, MA: Addison Wesley, Reading
- Pacheco, F. (1995). Administração Pública. *Atas do Forum 2000: Renovar a Administração*, Lisboa: ISCSP, pp. 25-38. (organizado pelo ISCSP, realizado em 11 e 12-07-1995 na Fundação Calouste Gulbenkian)
- Pavé, F. & Crozier, M. (1994). *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels: autour de Michel Crozier*. Paris: Éditions du Seuil
- Pereira, C. (2008). *A qualidade e a mudança organizacional. O caso da enfermagem em contexto hospitalar*. Dissertação de Mestrado em Intervenção Sócio-Organizacional na Saúde. Évora: Universidade de Évora
- Perrow, C. B. (1991). *Sociologia de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill
- Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. London/New York: Continuum
- Peters, B. G. (2001). De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa continua. in J. Mozzicafreddo, J.S. Gomes e J.S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras: Celta
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. New York: Harper & Row
- Pimentel, D. (2012). *Sociologia da empresa e das organizações*. Lisboa: Escolar Editora
- Pina e Cunha, M. & Rodrigues, S. B. (2002). *Manual de estudos organizacionais: Temas de psicologia, psicossociologia e sociologia das organizações*. Lisboa: Editora RH
- Pinto, A. &. (2010). *Sistemas de gestão da qualidade*. Lisboa: Edições Silabo
- Pinto, M.M. (2004). Modernização administrativa e qualidade. Uma ferramenta chamada CAF. *Cadernos de Bibliotecnomia Arquivística e Documentação*, 2, pp. 66-77. Disponível em <http://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/view/830>
- Piotet, F. & Sainsaulieu, R. (1994). *Méthodes pour une sociologie de l'entreprise*. Paris: FNSP & ANACT
- Pires, A. (2007). *Qualidade: Sistemas de gestão da qualidade*. Lisboa: Edições Silabo
- Piret, A., Nizet, J. & Bourgeois, E. (1996). *L'analyse structurale*. Paris: De Boeck Université
- Pitschas, R. (2003). Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público?. in J. Mozzicafreddo, J.S. Gomes & J.S. Batista (orgs), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras: Celta
- Plancha, M.A. (2011). Qualidade e modernização dos serviços públicos na perspectiva do cliente interno. Estudo do projeto CAT (Centro de Atendimento Telefónico) nos Serviços de Finanças do distrito de Évora. Dissertação de mestrado em Gestão. Évora: Universidade de Évora
- Pollitt, C. (2011, 1996). *Managerialism and public Services. The anglo-american experience*. Oxford: Blackwell Pub
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford Univ. Press
- Qianwei, Z. (2010). Burocratização, desburocratização e equilíbrio entre elas: uma interpretação sobre as reformas da administração pública no Ocidente. *Administração*, 90, vol. XXIII, 2010-4.º, pp. 1115-1127
- Radawski, D. (1999). Continuous quality improvement: origins, concepts, problems, and applications. *Perspective on Physician Assistant Education*, 10(1), pp. 12-16

- Ragin, C.C. (1994). *Constructing social research*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press
- Ragin, C.C. & Becker, H.S. (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ramos, M., Oliveira, L. & Duarte, A. (2008). Sociedade da informação e Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC): democratizar a utilização e centralizar a conceção?. *Atas do VI Congresso Português de Sociologia*. Lisboa, 25 a 28 junho 2008. Disponível em www.aps.pt/vicongresso/pdfs/759.pdf
- Reed, M. (1992). *The sociology of organizations. Themes, perspectives and prospects*. Londres: Harvester, Wheatsheaf
- Reed, M. (1997). *Sociologia da gestão*. Oeiras: Celta
- Revez, S. & Silva, C. (2010). Visão simbiótica de qualidade em saúde - busca contínua pela melhoria. in C. Silva, M. Saraiva, & A. Teixeira (Eds.), *A qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar - Qualidade e Saúde: perspetivas e práticas. TMQ Qualidade, Temático 1*, pp. 41-51
- Rodrigues, S. (2010). *Qualidade percebida e satisfação dos doentes nos serviços farmacêuticos da Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano*. Dissertação de Mestrado em Intervenção Sócio-Organizacional na Saúde. Évora: Universidade de Évora
- Reynaud, J.-D. (1988). Les regulations dans les organisations: régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue Française de Sociologie*, 29, pp. 5-18
- Reynaud, J.-D. (1994). L'actuer stratégique et la légitimité. in Francis Pavé & Michel Crozier (org.). *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels: autour de Michel Crozier*, Paris: Éditions du Seuil, pp. 204-209
- Reynaud, J.-D. (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin
- Robelet, M. (2002). *Les figures de la qualité des soins: rationalisations et normalisation dans une économie de la qualité*. Thèse de doctorat Sociologie. Université d'Aix-Marseille II
- Rocha, J. (1995). Flexibilizar a gestão pública. Um instrumento de aperfeiçoamento e inovação. *Atas do Forum 2000: Renovar a Administração*, Lisboa: ISCSP, pp. 39-58. (organizado pelo ISCSP, realizado em 11 e 12-07-1995 na Fundação Calouste Gulbenkian)
- Rocha, J. (2009). *Gestão pública e modernização administrativa*. Oeiras: Ina Editora
- Rocha, J. (2010). *Gestão qualidade: Aplicação aos serviços públicos*. Lisboa: Escolar Editora
- Rodrigues, C. & Correia, A. (2001). O paradigma do serviço público: Crise do conceito? *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, Vol 2 (2), pp. 34-47
- Rodrigues, M.C. (2000). Fatores de (in)satisfação e stress organizacional: o caso dos funcionários da segurança social. *Atas do IV Congresso Português de Sociologia*. Associação Portuguesa de Sociologia, Coimbra, 17-19 de abril, 2000. Disponível em www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dd322186b4_1.PDF
- Rosado, D.P. (2015). *Sociologia da gestão e das organizações*. Lisboa: Gradiva
- Sá, P., & Sintra, O. (2008). Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico dos municípios portugueses. *Notas Económicas, junho*, pp. 57-80
- Sainsaulieu, R. (2001, 1997). *Sociologia da empresa: organização, cultura e desenvolvimento*. Lisboa: Inst. Piaget
- Salesse, Y. (2007). Service public et marche. *Regards croisés sur l'économie*, 2, pp. 129-135. DOI 10.3917/rce.002.0129
- Sallis, E. (2002). *Total quality management in Education*. London and New York: Routledge
- Samaja, J. (2004). *Epistemología y metodología: elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires

- Sampieri, R.H., Collado, C.F., & Lucio, P.B. (2006). *Metodologia de pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill
- Santos, A. (1996). *Satisfação dos clientes- um objetivo estratégico de gestão*. Porto: Texto Editora
- Santos, A., & Martins, A. (2009). *Relatório do grupo para o estudo de política Fiscal: competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*. Lisboa: DGCI
- Santos, C. (2011). Trabalho, tecnologia e vigilância no capitalismo contemporâneo. *Revista Sociologia em Rede*, 1(1), pp. 2-16
- Saraiva, M. & Rolo, A. (2009). Qualidade e inovação: principais implicações nas organizações portuguesas. in M. Saraiva, & A. Teixeira (Eds.), *A qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar*. *TMQ Qualidade*, n.º. 0, pp. 95-121
- Schettini, P. & Cortazzo, I. (2016). *Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata
- Scieur, P. (2011). *Sociologie des organisations. Introduction a l'analyse de l'action collective organisée*. Paris: Armand Colin
- Selznick, P. (1966). *TVA and the grass roots. A study in the sociology of formal organization*. New York: Harper & Row
- Selznick, P. (1971). Fundamentos da teoria de organização. in Amitai Etzioni, (ed), *Organizações complexas: Estudo das organizações em face dos problemas sociais*, São Paulo: Atlas, pp. 30-43
- Serrano, M.M. (2012). Perspetivas teóricas sobre a relação das organizações com o meio ambiente. *SOCIUS Working Papers* n.º2/2012. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/3844>
- Serrano, M.M. & Urze, P. (2015). *Inovação, organizações e trabalho. Estudos de caso*. Lisboa: Sílabo
- Setbon, M. (2000). La qualité des soins, nouveau paradigme de l'action collective? *Sociologie du travail*, 42, pp. 51-68
- Silva, A., Pinho, A., Caseiro, G., Nunes, L., Fernandes, M., Leocádio, M., Santos, N.G. & Luz, P. (2015). *Uma visão da Sociedade da Informação*. Lisboa: APDSI | Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Disponível em https://tic.gov.pt/EstudoContributosparaaReformadoEstado_20150529_2.pdf
- Silva, A. e Pinto, J. (org.) (1987). *Metodologia das ciências Sociais*. Porto: Afrontamento
- Silva, C.A. (2002). (Re)criar a ideia de habitus e campo social na encruzilhada das identidades profissionais na saúde. *Economia e Sociologia*, 74, pp. 89-103
- Silva, C.A. (2002). *Paradoxos da participação da enfermagem*. Évora: Universidade de Évora
- Silva, C.A. (2004a). *O labirinto da enfermagem. Participação e profissionalismo*. Lisboa: Colibri
- Silva, C.A. (2004b). *Reencontro com o mundo organizacional*. Évora: Universidade de Évora
- Silva, C.A. & Braga, D. (2015). Dilemas do diagnóstico organizacional: revisita à esfera das premissas da análise estratégica. in J. Fialho, C. Silva & J. Saragoça (coord.), *Diagnóstico Social – Teoria, Metodologia e Casos Práticos*. Lisboa: Edições Sílabo. pp. 40-67
- Silva, C.A. & Miranda, D. (2014). Atributos da qualidade percebida. O caso dos serviços de imagiologia dum grupo de saúde do setor privado da Região de Lisboa. *Revista TMQ - Techniques, Methodologies and Quality - Temático 2*, pp. 163-180
- Silva, J. (2002). *Descentralização, serviços ao cidadão e a estrutura da qualidade das Administrações Públicas da União Europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Silva, J. (2006). *Benchmarking de qualidade em serviços públicos*. Lisboa: SMA
- Silva, J.M. (2010). Uma breve sociologia do imposto. *Sessões do Imaginário*, 24 (on-line). Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/famecos/article/view/9019>

- Silva, M.C. (2002). A qualidade na saúde como horizonte e como desafio. *Atas do Congresso Internacional Saúde e Discriminação Social*, pp. 255-262
- Silva, R.J. (2012). *Paraísos fiscais*. Dissertação de mestrado em Contabilidade Internacional. Lisboa: Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa
- Silveira, A. & Saraiva, M. (2011). Gestão da Qualidade na Administração Pública. A utilização da ferramenta CAF nos municípios portugueses. *Atas do II Encontros de Troia. Qualidade, Investigação e Desenvolvimento*. Disponível em <http://publicacoes.apq.pt/gestao-da-qualidade-na-admin-publica/>
- Silverman, D. (1973, 1971). *La théorie des organisations*. Paris: Dunod
- Silvestre, H. C. (2010). *Gestão pública: Modelos de prestação no serviço público*. Lisboa: Escolar Editora
- Simon, H. (1979). *Models of thought*. New Haven, CT: Yale
- Simon, H. (1983). *Administration et processus de décision*. Paris: Economica
- Simon, H., Smithburg, D. & Thompson, V. (1991, 1973, 1950). *Public administration*. New York: Knopf
- Soares, J.E. & Almeida, I. (2009). Qualidade: tendências atuais e futuras. in M. Saraiva, & A. Teixeira (Eds.), *A qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar*. *TMQ Qualidade*, n.º. 0, pp. 19-32
- Sousa, R. (2007). *Qualidade na Administração Pública. O impacto da certificação ISSO 9001: 2000 na satisfação dos municípios*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho
- Sousa, S. (2003). *Recursos humanos e tecnologias de informação*. Lisboa: FCA
- Sousa, T., & Monteiro, M. (2005). A qualidade em gestão em instalações desportivas - Polidesportivos e ginásios. In *Monografia em Educação Física e Desporto*. Braga: Universidade do Minho
- Stake, R. (2012). *A arte da investigação com estudos de caso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian
- Stoleroff, A. & Correia, T. (2008). A empresarialização do setor hospitalar público português: a desregulação do mercado de trabalho médico e os desafios sindicais para a sua rerregulação. *CIES e-Working Paper*, 47/2008. Disponível em http://cies.iscte-iul.pt/destaques/documents/CIES-WP47_Stoleroff-Correia_.pdf
- Strati, A. (1999). *Organization and aesthetics*. London: Sage
- Strati, A. (2000). *Theory and method in organization studies*. London: Sage
- Strauss, A. (1978). *Negotiations: Varieties, contexts, processes, and social order*. San Francisco: Jossey-Bass
- Strauss, A. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press
- Strauss, A. & Corbin, J. (2008). *Pesquisa qualitativa. Técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. Porto Alegre: Artmed
- Symon, G. & Cassell, C. (1998). *Qualitative methods and analysis in organizational research*. London: Sage
- Tague, N.R. (2004). *The quality toolbox*. Milwaukee, Wisconsin: American Society for Quality, ASQ Quality Press. Disponível em <http://asq.org/learn-about-quality/tools-templates.html>
- Taylor, F. W. (1982). *Princípios de administração científica*. São Paulo: Ed. Atlas
- Taylor, S.J. & Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Ed. Paidós
- Teixeira, A. & António, N. (2009). Qualidade e estratégia. in M. Saraiva, & A. Teixeira (Eds.), *A qualidade numa perspetiva multi e interdisciplinar*. *TMQ Qualidade*, n.º. 0, pp. 47-67
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action. Social science bases of administration theory*. New York: McGraw Hill
- Thompson, J.D. (1976). *Dinâmica organizacional*. São Paulo: Ed. McGraw-Hill
- Tournier, M. (1992). *Lexicometria*. Lisboa: Universidade Aberta

- Trigueiro, M.G. (2009). O debate sobre a autonomia/não-autonomia da tecnologia na sociedade. *Sociologias*, 11 (22), jul./dez. 2009, p. 158-197
- Vasconcelos, I.F. & Vasconcelos, F.C. (2003). ISO9000, Consultants and paradoxes: a sociological analysis of quality assurance and human resource techniques. *Revista da Administração Contemporânea*, 7(1), pp. 173-194. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552003000100009
- Vala, J., Monteiro, M.B., Lima, L. & Caetano, A. (1994). *Psicologia social das organizações*. Oeiras: Celta
- Van de Walle, S. & Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in european public sectors. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12 (2), pp.190-209
- Vaughan, D. (1999). The dark side of organizations: mistake, misconduct, and disaster. *Annual Review of Sociology*, 25, pp. 271–305
- Veiga, C. (2006). *As regras e as práticas. Fatores organizacionais e transformações na política de reabilitação profissional das pessoas com deficiência*. Lisboa: Secretaria Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência
- Vicente, M.A. (2014). O estudo da Administração Pública no panorama da Sociologia nacional. Tematizações, protagonistas e domínios cruzados. *CIES e-Working Paper* 183/2014. Disponível em http://cies.iscte-iul.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP183_Vicente.pdf
- Vidigal, L. (2013). A Reforma da Administração Pública à luz dos Sistemas de Informação (Partes 1 e 2). *Atas da 13ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação*. Disponível em <http://revista.apsi.pt/index.php/capsi/issue/view/6>
- Vrancken, D. & Kutty, O. (eds.). *La sociologie et l'intervention. Enjeux et perspectives*. Bruxelles, Louvain-la-Neuve: De Boeck Université
- Waryszak, R. (2006). Customer satisfaction, Training and TQM: a comparative study. *Journal of Human Resources*, 5(1), pp. 51-75
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economics organization*. New York: Free Press
- Weber, M. (1971a). *Économie et société*. Paris: Plon, vol.1
- Weber, M. (1971b). Os três aspetos de autoridade legítima. in Amitai Etzioni, (ed), *Organizações complexas: Estudo das organizações em face dos problemas sociais*, São Paulo: Atlas, pp. 17-26
- Weber, M. (1978). Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. in E. Campos (org). *Sociologia da burocracia*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, pp.15-28
- Weick, K. (1976). Educational organization as loosely coupled systems. *Administrative Science Quartely*, 21(1), pp. 1-19
- Yin, R. (1994). *Applications of case study research*. London: Sage Pub.
- Zemnukhova, L.V. (2013). Human-Computer Interaction through Sociological Lens. *International Journal of Social Science and Humanity*, 3(3), pp. 232-236. DOI: 10.7763/IJSSH.2013.V3.234
- Zittoun, P. & Demongeot, B. (2010). Bebates in french policy studies: from cognitive to discursive approaches. *Critical Policy Studies*, 3(3-4), pp. 391–406

Outras Referências Consultadas:

Legislação

- Assembleia da República. (2004). Lei nº 10/2004. Diário da República, I série-A, pp. 1586-1589.
- Assembleia da República. (2005). Lei 52/ 2005. Diário da República, I série-A, pp. 5186-5284.
- Ministério da Indústria e Comércio. (1986). Decreto-Lei nº 183/86. Diário da República, I série-A, pp. 1687-1694.
- Ministério das Finanças. (1993). Decreto-Lei nº408/93. Diário da República, I série-A, pp. 6928-6943.
- Ministério das Finanças. (2002). Decreto-Lei nº 215/2002. Diário da República, I série-A, pp. 6842-6843.
- Ministério das Finanças. (2009). Diretor Geral dos Impostos. Despacho 2/2009.
- Ministério das Finanças e Administração Interna. (2007). Decreto-Lei 81/2007. Diário da República, I série, pp. 1860-1863.
- Ministério das Finanças e Administração Pública. (2007). Portaria nº 348/2007. Diário da República, I série-B, pp. 1966-1975.
- Ministério das Finanças e Administração Pública. (2008). Gabinete do Ministro. Despacho do Secretário de Estado e Assuntos Fiscais.
- Missão para a Qualidade no Serviço ao Contribuinte. (2009). Interação DGCI/Contribuintes-Apoio Telefónico. Lisboa: DGCI.
- Missão para a Qualidade no Serviço ao Contribuinte. (2010). Implementação do Centro de Atendimento Telefónico. Lisboa: DGCI.
- Presidência do Conselho de Ministros. (1991). Decreto-Lei nº 442/91. Diário da República, I série-A, pp. 5852-5871.
- Presidência do Conselho de Ministros. (1999). Decreto-Lei 166-A/99. Diário da República, I série-A, pp. 2564(2)-2564(6).
- Presidência do Conselho de Ministros. (2003). Resolução do Conselho de Ministros nº 107/2003. Diário da República, I série-B, pp. 4794-4832.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2005). Resolução do Conselho de Ministros nº 90. Diário da República, I série-B, pp. 3358-3359.
- Presidência do Conselho de Ministros e Ministério da Educação e Investigação Científica. (1979). Decreto-Lei 160/79. Diário da República, I série-A, pp. 1171-1172.
- Presidência do Conselho de Ministros. (1999). Decreto-Lei nº 135/99. Diário da República, I série-A, pp. 2126-2135.

Outros documentos:

- APQ. (2003). *O modelo de Excelência da EFQM - Committed to Excellence*. Amadora: Ed. 2/06 1003.
- DGAP. (2003). *Estrutura Comum de Avaliação (CAF): melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*. Lisboa: DGAP
- Direção-Geral da Administração e do Emprego Público. (2007). *CAF 2006- Estrutura Comum de Avaliação: Melhorar as organizações públicas através da autoavaliação*. Oeiras: INA.
- EFQM (2013). *An overview of EFQM excellence model*. Disponível em <http://www.efqm.org>
- Instituto Português da Qualidade. (2001). *Norma NP EN ISO 9000:2000 - Sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário*. Caparica: Instituto Português da Qualidade.
- RAPP. (2000). Modernizar a Administração Pública. In *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Braga: Associação Portuguesa da Administração e Políticas Públicas.

Sítios Internet consultados:

- Associação Portuguesa para a Qualidade (APQ), <http://www.apq.pt>
- Direção-Geral da Administração Pública (DGAP), <http://www.dgap.gov.pt>
- European Foundation for Quality Management (EFQM), <http://www.efqm.org>
- European Institute for Public Administration (EIPA), <http://www.eipa.nl>
- Instituto Português da Qualidade (IPQ), <http://www.iso.ch>
- Portal do Governo, <http://www.portugal.gov.pt>

Apêndices e Anexos

Apêndices e Anexos

Principais Caraterísticas da Nova Gestão Pública

Enfoque	Pressupostos
Gestão profissional	Liberdade do gestor para gerir
Promoção de medidas de desempenho	Introdução de objetivos articulados com indicadores de desempenho
Intervenção no controlo dos resultados	Medidas de gestão no controlo das despesas e recompensas relacionadas com o desempenho eficiente (redução dos custos e aumento da produtividade)
Redução da dimensão das unidades ou serviços públicos	Criação de unidades e ou serviços mais descentralizados e flexíveis
Introdução dos princípios da gestão privada no setor público	Adoção dos pressupostos da liberalização dos contratos públicos segundo as “leis” do mercado, e introdução de medidas de recompensas

Fonte: adaptado de Hood (1991)

Modelos de Administração Pós-Reforma

	Market Government	Participative Government	Flexible Government	Deregulated Government
Principal diagnosis	Monopoly	Hierarchy	Permanence	Internalregulation
Structure	Decentralization	Flatter organization	Virtual organization	No particular recommendation
Management	Pay for performance; other private-setor techniques	TQM; teams	Managing temporary personnel	Greater managerial freedom
Policy making	Internal markets; marketincentives	Consultation negotiation	Experimentation	Entrepreneurial government
Public interest	Lowcost	Involvement consultation	Lowcost; coordination	Creativity; activism

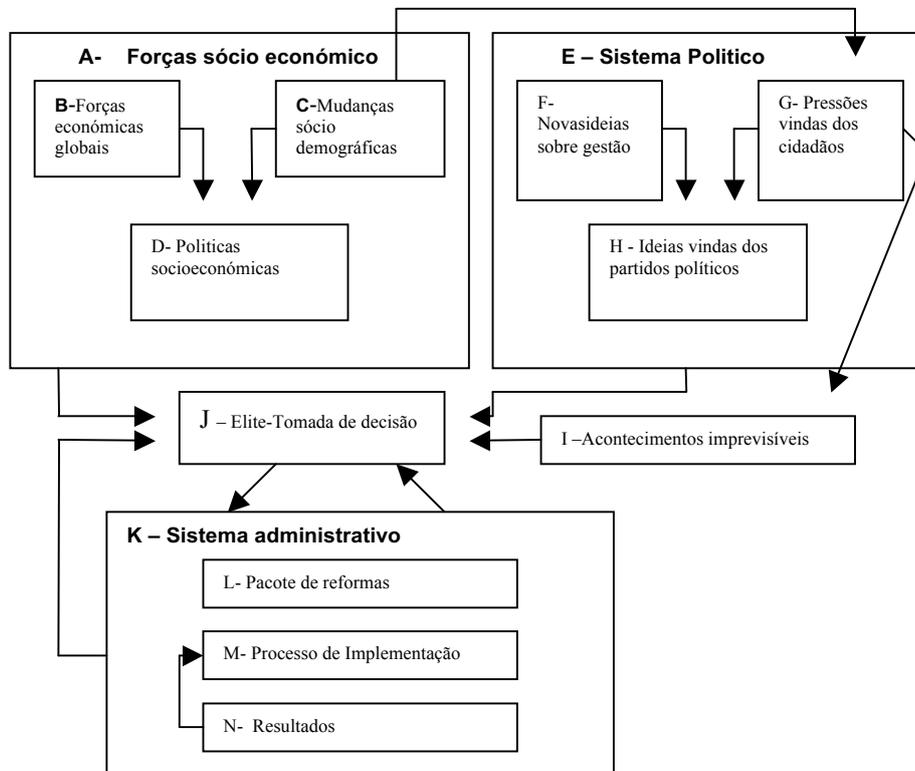
Fonte: adaptado de Peters (2001) in Gonçalves (2013)

Grandes abordagens relativas às mudanças na administração pública

Diagnóstico	<i>New Public management</i>	Orientação	Nova administração pública	Orientação
Problemas organizacionais	Desburocratização	Experimentalismo	Reorganização e modernização	Contexto e objetivos
Formalismo, fechamento, opacidade	Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial	Singularidade, tratamentos de casos específicos	Equilíbrio entre especialistas e organização (flexibilidade), racionalização e mobilidade	Participação, transparência, informação, qualidade dos serviços
Limitada resposta à complexidade e à rapidez	Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação	Privatização, desburocratização, <i>downsizing</i>	Desregulamentarização: equilíbrio entre universalidade e heterogeneidade	Simplificação de procedimentos, atenção à heterogeneidade
Crise de eficácia e da funcionalidade dos sistemas públicos	Lógica de mercado, contratação de serviços, projetos flexíveis	Escolha regulada pelo interesse individual; salário/performance	Autonomia de competências, gestão e programas transversais, flexibilidade orçamental	Qualificação, tecnologias de informação, coordenação de funções e serviços
Binómio custos/benefícios e crise fiscal	Separação da conceção e elaboração da execução	Autonomia das equipas técnicas; orçamentos e planeamento próprios	Serviço Público como objetivo; papel do Estado, regulação/orientação/, administração indireta	Racionalização e equidade em políticas públicas, contratação.
Corporativismo e respostas casuística	Devolução, delegação de poderes, diminuição da organização	Pilotagem pelo mercado em lugar da burocracia	Regulação, parcerias, descentralização, delegação de competências, privatização	Flexibilidade institucional; redes, agências autónomas, continuum publico/privado.

Fonte: adaptado de Mozzicafreddo (2001) in Gonçalves (2013)

Modelo da reforma da Gestão Pública (A model of public management reform)



Fonte: adaptado de Pollit e Bouckaert (2004) in Gonçalves (2013)

Principais Programas de Mudança na Administração Pública Portuguesa

Programas	Conteúdos	Horizonte de aplicação
Reforma administrativa de primeira geração	<p>Criação de empresas de economia mista e em mecanismos de coordenação das participações do Estado</p> <p>Modificação progressiva dos modelos institucionais e de estruturação interna da administração pública.</p> <p>Atribuição do estatuto de empresa pública a serviços e empresas do Estado que não o detinham formalmente.</p> <p>Interesse pela simplificação e desburocratização.</p> <p>Planos nacionais e planos e relatórios de atividades de organismos.</p> <p>Aposta no recrutamento dos dirigentes dentro da administração pública, mas sem um regime de nomeação vitalício.</p> <p>Consolidação do modelo estatutário e na generalização da sua aplicação.</p>	Início de implementação nos anos 1960, mantendo-se, quanto à aplicação do modelo estatutário, até ao ano de 2001
Reforma administrativa de segunda geração	<p>Privatização de empresas mesmo que tinham resultado da conversão de serviços autónomo.</p> <p>Experiências de financiamento por fórmula ou à produção</p> <p>Institutos públicos quase empresariais, Hospitais Empresa, agrupamentos de unidades de saúde, escolas e outros estabelecimentos para facilitar a gestão.</p> <p>Valorização de competências de gestão geral e ligação da remuneração dos dirigentes ao cumprimento de objetivos.</p> <p>Contabilidade empresarial.</p> <p>Liquidação do modelo estatutário, com generalização do contrato individual de trabalho e relacionamento da remuneração com o desempenho.</p>	Primeiras experiências sob o Governo de Cavaco Silva com aplicação mais generalizada, designadamente quanto ao fim do modelo estatutário, a partir de 2001.
Programas de recentralização	<p>Fusão ou extinção de organismos</p> <p>Centralização financeira e redução de autonomias.</p> <p>Uniformização da gestão de recursos e redução das competências dos dirigentes.</p>	<p>De 1926 até 1935</p> <p>Tentativas pós II Guerra Mundial e início dos anos 1950</p> <p>Reforma da Contabilidade Pública / Reforma da Administração Financeira do Estado</p> <p>Recentralização e reuniformização nos ciclos de Durão Barroso e José Sócrates</p> <p>Emergência económica a partir de 2010</p>

Fonte: adaptado de Gonçalves (2013)

Principais Definições de Qualidade

Ano	Autor	Definição de qualidade	Perspetiva
1939	Shewart	É um atributo com características duais, subjetivo e objetivo.	Consequências
1949	Feigenbaum	É uma prática de gestão que incorpora a participação de todos e orientada para a satisfação dos clientes.	Processo
1955	Silva	É um atributo que caracteriza uma pessoa ou coisa que a distingue das outras.	Consequências
1979	Crosby	Trata-se de uma conformidade com os requisitos.	Resultados
1985	Ishikawa	Corresponde à ausência de qualquer tipo de variação nas características da qualidade.	Resultados
1986	Shingo	Representa um processo de monitorização contínua e instrumentação de feedback potencial.	Processo
1986	Taguchi	Constitui a perda que um produto causa à sociedade, depois de ser expedido, e não as perdas causadas por funções intrínsecas.	Consequências
1988	Juran	Representa uma adaptação ao uso.	Consequências
1989	Peters	É um atributo que nunca se alcança, mas deve ser incessantemente procurada, em função de e para o cliente.	Resultados
1992	Moller	A qualidade do produto não deve ser o enfoque da questão, mas sim os recursos humanos.	Processo
1992	Deming	Constituiu um processo que conduz a resultados através de produtos e ou serviços que possam ser vendidos a consumidores para que estes possam ficar satisfeitos.	Processo
1993	Tribus	Representa aquilo que torna possível a um consumidor ter uma paixão pelo produto ou serviço.	Consequências
2000	Setbon	Paradigma da ação coletiva.	Processo
2002	Chiavenato	Fator de competitividade das organizações	Consequências
2003 (2001)	Domingues	A Qualidade é uma construção social e um problema de uma organização que depende da participação das pessoas e das culturas organizacionais.	Estrutura, processos e resultados
2003	Castel	Racionalização dos comportamentos; Participação de todos; Políticas desenvolvidas pelas organizações, tendo em vista a acreditação dos seus serviços	Processos, Resultados
2010	Rocha	Atributo de um produto ou serviço que satisfaça as necessidades de um cliente	Resultados
2000	ISO 9000	Corresponde ao grau de satisfação de certos requisitos face a um conjunto de características intrínsecas.	Consequências
---	Associação Portuguesa de Qualidade (APQ)	Representa a totalidade das características de um produto ou serviço que determina a sua aptidão para satisfazer uma dada necessidade.	Resultados

Fonte: adaptado de António & Teixeira (2007), Miranda (2010) e outros

Principais Definições de Qualidade de Serviço

Ano	Autor	Definições de qualidade / Dimensões
2007	Bahnan, Coleman e Kelkar	Defendem a aplicação de definições dependendo do estudo em questão. No entanto as melhores são as baseadas no Modelo GAP e SERVQUAL
2004	Kitchroen	Avalia a Qualidade de serviço em 7 fatores: segurança; atitude; completude; Disponibilidade; condição e treino.
2003	Zeithalm e Bitner	Teoria da desconfirmação em que a qualidade é a capacidade da organização cumprir ou exceder as expectativas do consumidor
2000	Evans & Lindsay	Consideram como dimensões da qualidade: rapidez; realização; completude; cortesia; consistência; acessibilidade e conveniência; rigor; capacidade de resposta
1996	Sale	Utiliza as 6 dimensões de Maxwell e os sete atributos dos Cuidados de Saúde de Donabedian: cuidado, eficácia, efetivação, eficiência, otimização, aceitação, legitimidade, equidade
1995	Hill e Motes	O conceito de qualidade difere em relação à função da qualificação do prestador do serviço.
1994	Samson e Parker	Utiliza dimensões como: comunicação, tangíveis, garantia, confiança, empatia, críticas pós trabalho, criatividade, iniciativa, fiabilidade. A qualidade é definida como aptidão para uso.
1994	Ghobadian et al.	Consideram confiança, capacidade de resposta, personalização, credibilidade, competência, acesso, cortesia, segurança, comunicação, tangíveis, compreensão/conhecimento do consumidor
1993	Zeithaml et al.	Dimensões da análise dos Gap's, em que a qualidade é definida através da comparação entre o serviço desejado e serviço visível
1992	Cronin & Taylor	Utiliza o SERVPREF como resposta ao SERVQUAL
1992	Berry e Parasuman	Fazem ajustes ao SERVQUAL e utilizam a teoria da desconfirmação
1992	Babakus e Mangold	Teoria da desconfirmação adaptada à área hospitalar
1992	Babakus & Boller	Fazem correções ao SERVQUAL
1993 1991 1988	Parasuraman, et al.	Comparação de expectativas com percepção da qualidade. Cinco dimensões: SERVQUAL
1988	C. Gönroos	Profissionalismo e capacidades, reputação e credibilidade, comportamento e atitudes, acessibilidade e flexibilidade, confiança; fidedignidade
1985	Parasuraman, et al. (PZB)	Desconfirmação. Utiliza SERVQUAL:10 dimensões
1985	Maister	Utiliza 40 Dimensões, compara a percepção do cliente face ao que recebe em relação às expectativas daquilo que deveria receber
1984	Garvin	Objetivo com base no produto e com base na construção e considera subjetivo com base no utente

Fonte: Adaptado Lopes (2008) in Miranda (2010)

Guião de Entrevista aos Atores – Chave

P1.- Esteve envolvido na criação e no desenvolvimento dos modelos de qualidade na AT na RA?

P1.1. Quais os motivos que o levou a cooperar nesta área da qualidade em AT (objetivos e finalidades)?

P2.- Quais foram os fatores que conduziram à criação dos modelos de qualidade na AT na RA?

P2.1.- No decurso da sua atividade ou envolvimento na AT na RA, quais foram as dificuldades sentidas na implementação dos modelos de qualidade na organização?

P3.- Após a criação dos modelos de qualidade na AT de RA quais foram as principais atividades e preocupações?

P3.1.- Sabe se os profissionais de AT doutras regiões têm conhecimento dos vossos projetos de qualidade? Especifique.

P3.2.- Existem trocas de experiências sobre a área da qualidade entre profissionais de diferentes regiões de AT?

P4.- O que pensa acerca da organização dos serviços que eram disponibilizados pela AT ao cidadão, no passado e no presente?

P4.1.- Reportando ao passado, qual foi o significado ou a importância deste investimento na área da qualidade em AT?

P5.- Na sua perspetiva, a AT na RA detinha/detém os adequados recursos para concretizar as suas atividades baseadas nos modelos de qualidade?

P5.1. – Quais os recursos e parcerias que foram mobilizados para concretizar a implementação de modelos de qualidade? Na sua opinião foram os mais adequados?

P5.2.- Como sabe, as atividades de AT abrangem diversas áreas tributárias e fiscais. Na sua opinião, qual foi o impacto desta situação na organização da qualidade dos serviços?

P6.- Baseado na sua experiência, como caracteriza o desenvolvimento da AT na RA?

P6.1. – Especifique a situação no passado, p.e. quando ingressou no serviço?

P6.2. – O que pensa acerca do presente ou do momento quando se reformou/mudou de organismo?

P6.3.- Quais as expectativas futuras da AT de RA?

P7.- Indique até 3 eventos e ou atividades que considere das mais conseguidas pela AT na RA.

P7.1.- Por cada experiência, refira também até 3 traços / características que permitem classificá-la como merecedora de destaque.

P8.- Indique até 3 eventos e ou atividades que considere das menos conseguida.

P8.1- A cada uma dessas experiências associe até 3 traços / características que a permitem classificar como menos conseguida.

P9.- Esteve diretamente envolvido no projeto GPS na RA?

P9.1- Na sua opinião, com a criação deste projeto GPS, foram atingidos todos os objetivos propostos para a AT na RA?

P9.2- quais são as necessidades de formação em qualidade e/ou outras áreas para profissionais de AT?

P10.- Desde a existência do projeto GPS, o que tem sido feito para maximizar as potencialidades dos recursos da AT na RA no sentido de satisfazer a procura e os serviços prestados ao cidadão?

P10.1.- Na atualidade, quais são os pontos fortes da AT na RA?

P10.2.- Face ao contexto atual, quais as oportunidades da AT na RA?

P11.- O que tem sido feito para minimizar as debilidades dos recursos da AT na RA?

P11.1.- Quais os pontos fracos da AT na RA?

P11.2.- Quais as ameaças da AT na RA?

P12.- Como é ser funcionário dos impostos na atualidade e como era quando entrou para os Serviços?

P13.- O que é para si a Qualidade?

P14.- Quer dar alguma sugestão ao nível individual que contribua para a melhoria do desenvolvimento da AT na RA?

P15.- Sexo

P16.- Idade

P17.- Anos de serviço na AT

P18.- Atividade que desempenha ou desempenhava na AT na RA

P19.- Área regional

Principais Dimensões e Categorias Temáticas do *Corpus* das Entrevistas e sua relação com as perguntas do guião das entrevistas

Dimensões e categorias temáticas	Guião de entrevista
Génesis e enquadramento histórico	
génesis do movimento da qualidade	P13.- O que é para si a Qualidade? P2.- Quais foram os fatores que conduziram à criação dos modelos de qualidade na AT na RA? P1.- Esteve envolvido na criação e no desenvolvimento dos modelos de qualidade na AT na RA?
aspetos normativos e objetivos	P1.1. Quais os motivos que o levou a cooperar nesta área da qualidade em AT (objetivos e finalidades)?
problemas e dificuldades experimentadas	P2.1.- No decurso da sua atividade ou envolvimento na AT na RA, quais foram as dificuldades sentidas na implementação dos modelos de qualidade na organização? P12.- Como é ser funcionário dos impostos na atualidade e como era quando entrou para os Serviços? P4.1.- Reportando ao passado, qual foi o significado ou a importância deste investimento na área da qualidade em AT?
Atividades da AT	
participação	P6.- Baseado na sua experiência, como caracteriza o desenvolvimento da AT na RA? P6.1. – Especifique a situação no passado, p.e. quando ingressou no serviço?
aspetos positivos e negativos	P4.- O que pensa acerca da organização dos serviços que eram disponibilizados pela AT ao cidadão, no passado e no presente?
práticas bem sucedidas	P7.- Indique até 3 eventos/ atividades que considere das mais conseguidas pela AT na RA P7.1.- Por cada experiência, refira também até 3 traços / características que permitem classificá-la como merecedora de destaque. P8.- Indique até 3 eventos/ atividades que considere das menos conseguida. P8.1.- A cada uma dessas experiências associe até 3 traços / características que a permitem classificar como menos conseguida.
Modelo de práticas de desenvolvimento de projetos de qualidade	
objetivos e atividades	P3.- Após a criação dos modelos de qualidade na AT de RA quais foram as principais atividades e preocupações?
especificidade da área de intervenção	P5.- Na sua perspetiva, a AT na RA detinha/detém os adequados recursos para concretizar as suas atividades baseadas nos modelos de qualidade? P5.1. – Quais os recursos e parcerias que foram mobilizados para concretizar a implementação de modelos de qualidade? Na sua opinião foram os mais adequados? P5.2.- Como sabe, as atividades de AT abrangem diversas áreas tributárias e fiscais. Na sua opinião, qual foi o impacto desta situação na organização da qualidade dos serviços?
desafios e prioridades	P6.2. – O que pensa acerca do presente ou do momento quando se reformou/mudou de organismo? P10.1.- Na atualidade, quais são os pontos fortes da AT na RA? P10.2.- Face ao contexto atual, quais as oportunidades da AT na RA? P11.1.- Quais os pontos fracos da AT na RA? P11.2.- Quais as ameaças da AT na RA? P6.3.- Quais as expectativas futuras da AT de RA? P14.- Quer dar alguma sugestão ao nível individual que contribua para a melhoria do desenvolvimento da AT na RA?
cooperação institucional	P3.1.- Sabe se os profissionais de AT doutras regiões têm conhecimento dos vossos projetos de qualidade? Especifique. P3.2.- Existem trocas de experiências sobre a área da qualidade entre profissionais de diferentes regiões de AT?
Projeto GPS	
caracterização do projeto	P9.- Esteve diretamente envolvido no projeto GPS na RA?
objetivos, tecnologia e qualidade	P9.1- Na sua opinião, com a criação deste projeto GPS, foram atingidos todos os objetivos propostos para a AT na RA? P9.2- Quais são as necessidades de formação em qualidade e/ou outras áreas para profissionais de AT?
dificuldades de implementação	P10.- Desde a existência do projeto GPS, o que tem sido feito para maximizar as potencialidades dos recursos da AT na RA no sentido de satisfazer a procura e os serviços prestados ao cidadão? P11.- O que tem sido feito para minimizar as debilidades dos recursos da AT na RA?

Fonte: *Corpus* das entrevistas, guião e elaboração própria.

Outputs do software Iramuteq: Tratamento do *corpus* das entrevistas

Tratamento lexicométrico: Organização dos temas do *corpus*

Tema 1: Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo
GEH (P13, P2, P1, P1.1, P2.1, P12, P4.1)

Tema 2: Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo
AAT (P6, P6.1, P4, P7, P7.1, P8, P8.1)

Tema 3: Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas'
MPQ (P3, P5, P5.1, P6.2, P10.1, P10.2, P11.1, P11.2, P6.3, P14, P3.1, P3.2)

Tema 4: Testemunhos sobre do Projeto GPS
GPS (P9, P9.1, P9.2, P10, P11)

Tema 5: Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT
SVQ (GEH, AAT, MPQ, GPS)

e: entrevista

sex: sexo (1- masculino; 2- feminino)

idad: idade (1- menos ou igual a 40; 2- 41 a 50anos; 3- 51 ou mais)

antp: antiguidade na profissão (1- menos ou igual a 20; 2- 21 a 30anos; 3- 31 ou mais)

cargo: 1- chefia; 2- técnico

Ficheiro *info* do tema (stat)

Résumé

Nombre de textes (Nº de textos iniciais (UCI – unidade de contexto inicial): n1

Nombre d'occurrences (Nº de ocorrências): n2

Nombre de formes (UCE – unidade de contexto elementar): n3

Nombre d'hapax : n4 (a % des occurrences – b % des formes)

Moyenne d'occurrences par texte (Média de ocorrências por texto): n5

Ficheiro *profiles* do tema em *alceste* (interpretação para cada classe ou agrupamento lexical):

n. (número de ordem das palavras na tabela);

eff. st (número de segmentos de texto que contém a palavra na classe);

eff. total (número de segmentos de texto no *corpus* que contém, pelo menos uma vez, a palavra citada);

pourcentage (percentagem de ocorrência da palavra nos segmentos de texto nessa classe, em relação a sua ocorrência no *corpus*);

chi2 ou χ^2 (χ^2 de associação da palavra com a classe);

Type (classe gramatical em que a palavra foi identificada no dicionário de formas);

Forme (identifica a palavra)

p (nível de significância da associação da palavra com a classe).

Tema 1: Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo
GEH (P13, P2, P1, P1.1, P2.1, P12, P4.1)

Résumé

Nombre de textes (Nº de textos iniciais (UCI – unidade de contexto inicial): 34

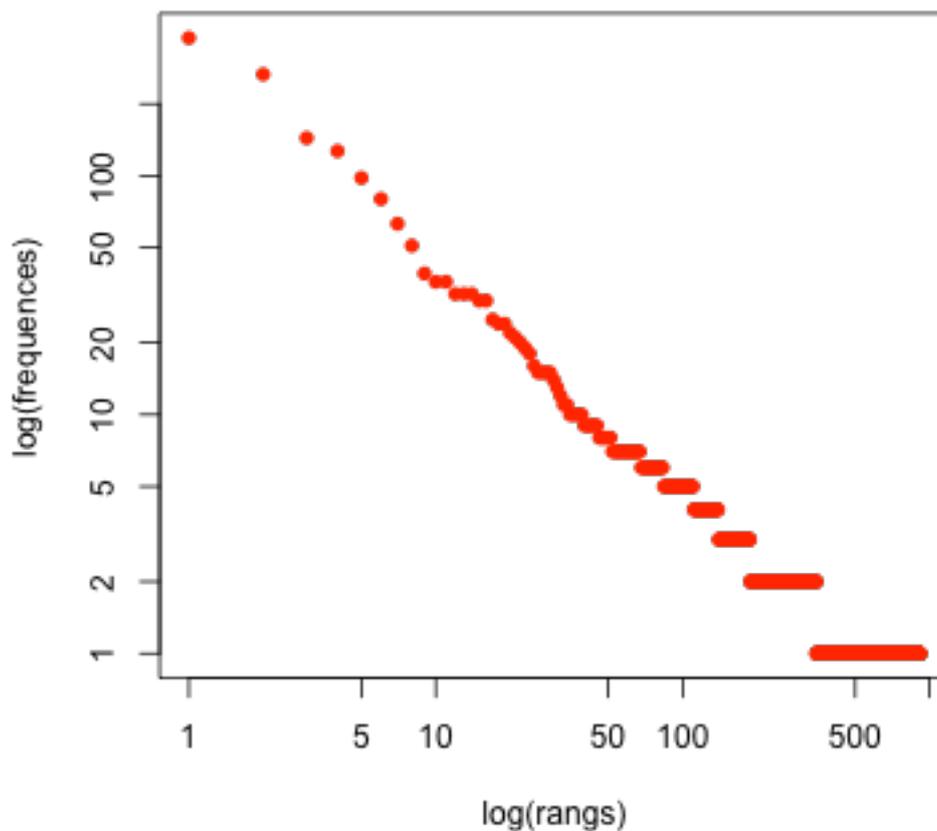
Nombre d'occurrences (Nº de ocorrências): 3426

Nombre de formes (UCE – unidade de contexto elementar): 914

Nombre d'hapax : 567 (16.55%des occurrences - 62.04% des formes)

Moyenne d'occurrences par texte (Média de ocorrências por texto): 100.76

Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo:
Diagrama de Zipf



Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq.

**Génesis e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo:
Principais frequências lexicais**

Formas ativas	nº.	Formas ativas	nº.
serviço	32	comunicação	6
modelo	30	vir	5
qualidade	25	tributário	5
at	24	tender	5
mudança	20	suporte	5
aplicação	16	resposta	5
necessidade	15	relativamente	5
implementação	15	receita	5
organização	14	profissional	5
documento	13	procedimento	5
processo	11	problema	5
resistência	10	prender	5
recurso	10	participação	5
gps	10	mesmo	5
cidadão	10	informático	5
sistema	9	geração	5
gestão	9	ferramenta	5
fiscal	9	exigência	5
dar	9	estrutura	5
criação	9	entrada	5
papel	8	encontrar	5
funcionário	8	constrangimento	5
dificuldade	8	considerar	5
dia	8	chefe	5
caso	8	adaptar	5
público	7	área	4
possibilidade	7	visar	4
imposto	7	tornar	4
implementar	7	todo	4
humano	7	satisfação	4
forma	7	quanto	4
diverso	7	pensar	4
desenvolvimento	7	opinião	4
contribuinte	7	manual	4
tarefa	6	informação	4
realidade	6	geral	4
projeto	6	função	4
permitir	6	formação	4
objetivo	6	finança	4
nível	6	finalidade	4
necessário	6	falta	4
natureza	6	executar	4
grupo	6	eficiência	4
envolver	6	eficiente	4
eficaz	6	desafio	4

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *output* Iramuteq.

**Génese e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo:
Classes dos agrupamentos lexicais**

+--+--+--+--+--+--+
|j|R|a|M|u|T|e|Q| - Wed Jul 6 22:00:13 2016
+--+--+--+--+--+--+

Nombre de textes: 34
Nombre de segments de texte: 102
Nombre de formes: 1156
Nombre d'occurrences: 3426
Nombre de lemmes: 914
Nombre de formes actives: 818
Nombre de formes supplémentaires: 67
Nombre de formes actives avec une fréquence >= 3: 136
Moyenne de formes par segment: 33.588235
Nombre de classes: 6
73 segments classés sur 102 (71.57%)

temps : 0h 0m 6s
#####

V1	V2	V3	V4	V5	V6
***	nb classes	6	***		
**	classe	1	**		
****	11	73	15.07	****	
eff.s.t.	eff.total	%	chi2	forme	p
4	4	100.00	23.85	finalidade	1.040101e-06
5	6	83.33	23.80	objetivo	1.066458e-06
4	5	80.00	17.68	fiscal	2.609466e-05
4	5	80.00	17.68	tender	2.609466e-05
3	4	75.00	11.88	tornar	5.683246e-04
3	4	75.00	11.88	conhecimento	5.683246e-04
4	8	50.00	8.57	cidadão	3.424342e-03
2	3	66.67	6.51	projeto	1.073644e-02
2	3	66.67	6.51	grupo	1.073644e-02
2	3	66.67	6.51	resposta	1.073644e-02
2	3	66.67	6.51	estrutura	1.073644e-02
2	3	66.67	6.51	concreto	1.073644e-02
2	3	66.67	6.51	real	1.073644e-02
2	3	66.67	6.51	ideia	1.073644e-02
2	4	50.00	4.03	adaptar	4.456906e-02
5	17	29.41	3.56	at	5.910256e-02
2	5	40.00	2.61	possibilidade	1.063923e-01
2	5	40.00	2.61	contribuinte	1.063923e-01
****	*	*	*	*	*
1	1	100.00	5.71	*e_12	0.01682395
3	7	42.86	4.67	*e_13	0.03066390
2	5	40.00	2.61	*e_15	0.10639233
7	31	22.58	2.38	*GEH_1	0.12322178
**	classe	2	**		
****	12	73	16.44	****	
11	19	57.89	32.14	qualidade	1.437034e-08
8	18	44.44	13.64	modelo	2.212033e-04
4	6	66.67	12.01	implementar	5.300379e-04
4	6	66.67	12.01	nível	5.300379e-04
4	7	57.14	9.34	forma	2.243382e-03
2	3	66.67	5.75	função	1.652472e-02
2	3	66.67	5.75	tema	1.652472e-02
2	4	50.00	3.47	público	6.248365e-02
2	4	50.00	3.47	profissional	6.248365e-02
2	4	50.00	3.47	informático	6.248365e-02
2	4	50.00	3.47	constrangimento	6.248365e-02
2	4	50.00	3.47	considerar	6.248365e-02
5	17	29.41	2.72	at	9.938687e-02
2	5	40.00	2.17	contribuinte	1.407857e-01

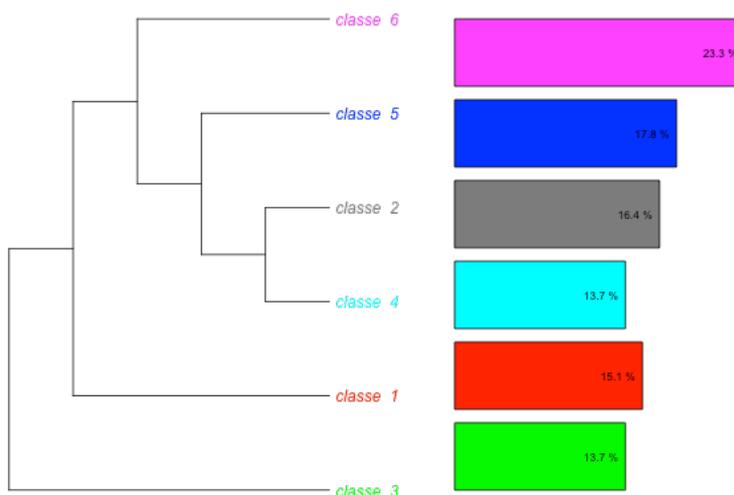
Amparo Plancha

2	5	40.00	2.17	realidade	1.407857e-01
2	5	40.00	2.17	comunicação	1.407857e-01
*****	*	*	*	*	*
2	2	100.00	10.45	*e_01	0.00122447
2	2	100.00	10.45	*e_10	0.00122447
12	52	23.08	5.80	*cargo_1	0.01603077
2	5	40.00	2.17	*e_15	0.14078567
**	classe	3	**		
****	10	73	13.7	****	
7	7	100.00	48.78	papel	2.867434e-12
4	4	100.00	26.66	tarefa	2.424828e-07
4	4	100.00	26.66	suporte	2.424828e-07
4	9	44.44	8.21	gps	4.169514e-03
2	3	66.67	7.42	geração	6.433450e-03
2	3	66.67	7.42	manual	6.433450e-03
2	3	66.67	7.42	documentação	6.433450e-03
2	5	40.00	3.14	possibilidade	7.635446e-02
*****	*	*	*	*	*
3	5	60.00	9.73	*e_05	0.001809225
5	12	41.67	9.50	*antp_2	0.002052765
5	13	38.46	8.20	*idad_2	0.004179910
4	10	40.00	6.78	*e_02	0.009217318
2	5	40.00	3.14	*e_04	0.076354459
5	21	23.81	2.55	*cargo_2	0.110342264
9	51	17.65	2.23	*sex_2	0.135210270
**	classe	4	**		
****	10	73	13.7	****	
7	15	46.67	17.36	aplicação	3.097370e-05
4	6	66.67	15.51	gestão	8.188339e-05
5	9	55.56	15.21	gps	9.602156e-05
3	4	75.00	13.45	diverso	2.447757e-04
3	5	60.00	9.73	comunicação	1.809225e-03
7	22	31.82	8.75	serviço	3.103986e-03
6	17	35.29	8.74	at	3.109490e-03
2	3	66.67	7.42	trazer	6.433450e-03
2	3	66.67	7.42	modernização	6.433450e-03
2	3	66.67	7.42	célere	6.433450e-03
2	4	50.00	4.72	visar	2.986221e-02
2	4	50.00	4.72	eficiência	2.986221e-02
2	5	40.00	3.14	vir	7.635446e-02
2	5	40.00	3.14	procedimento	7.635446e-02
*****	*	*	*	*	*
8	31	25.81	6.68	*GEH_1	0.009741989
3	7	42.86	5.57	*e_08	0.018289815
1	2	50.00	2.29	*e_16	0.130028512
3	11	27.27	2.02	*e_14	0.155382029
**	classe	5	**		
****	13	73	17.81	****	
10	15	66.67	30.79	mudança	2.874434e-08
5	6	83.33	19.18	necessário	1.191807e-05
6	10	60.00	14.09	resistência	1.740330e-04
6	13	46.15	8.68	implementação	3.213032e-03
3	5	60.00	6.53	realidade	1.061797e-02
2	3	66.67	5.10	tributário	2.389244e-02
2	3	66.67	5.10	utilidade	2.389244e-02
2	3	66.67	5.10	sentido	2.389244e-02
2	3	66.67	5.10	principalmente	2.389244e-02
3	7	42.86	3.32	dificuldade	6.848380e-02
2	4	50.00	3.00	funcionário	8.345861e-02
2	4	50.00	3.00	profissional	8.345861e-02
2	4	50.00	3.00	informático	8.345861e-02
2	4	50.00	3.00	administração	8.345861e-02
*****	*	*	*	*	*
11	42	26.19	4.75	*GEH_2	0.02933743
**	classe	6	**		
****	17	73	23.29	****	
11	13	84.62	33.30	organização	7.900430e-09
7	8	87.50	20.74	recurso	5.268913e-06
5	6	83.33	13.19	humano	2.808701e-04
4	6	66.67	6.89	permitir	8.687342e-03
3	5	60.00	4.05	procedimento	4.418072e-02
3	5	60.00	4.05	exigência	4.418072e-02

5	11	45.45	3.56	necessidade	5.910256e-02
2	3	66.67	3.30	encontrar	6.947236e-02
2	3	66.67	3.30	satisfação	6.947236e-02
2	3	66.67	3.30	geral	6.947236e-02
2	3	66.67	3.30	relativo	6.947236e-02
*****	*	*	*	*	*
5	10	50.0	4.63	*e_02	0.03145006
8	21	38.1	3.62	*cargo_2	0.05714426
1	1	100.0	3.34	*e_03	0.06761998
1	1	100.0	3.34	*e_06	0.06761998

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq.

**Génes e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo:
Dendograma das classes dos agrupamentos lexicais**



Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

**Génes e Desenvolvimento da Gestão da Qualidade na AT - Região Alentejo:
Fatores das classes dos agrupamentos lexicais**

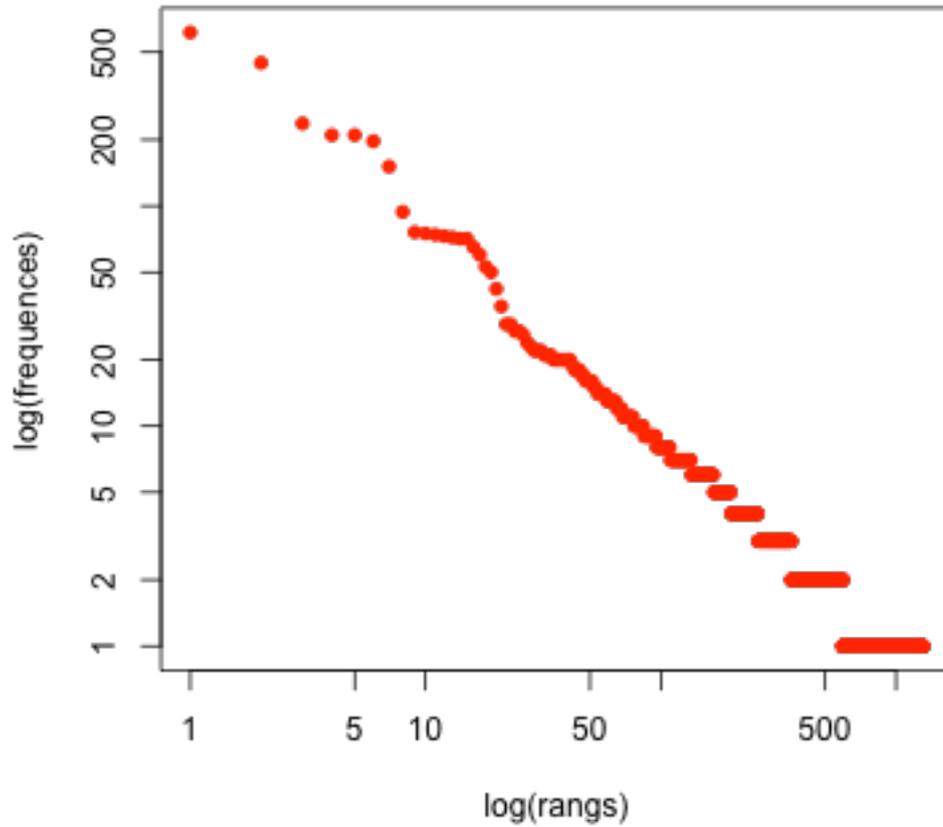
	Valeurs propres	Pourcentages	Pourcentage cumules
facteur 1	0,45	26,22	26,22
facteur 2	0,41	23,89	50,11
facteur 3	0,33	19,26	69,37
facteur 4	0,30	17,73	87,10
facteur 5	0,22	12,90	100,00

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

Tema 2: Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo
AAT (P6, P6.1, P4, P7, P7.1, P8, P8.1)

Résumé
Nombre de textes : 51
Nombre d'occurrences : 6450
Nombre de formes : 1298
Nombre d'hapax : 706 (10.95%des occurrences - 54.39% des formes)
Moyenne d'occurrences par texte : 126.47

Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo:
Diagrama de Zipf



Fonte: *Corpus das entrevistas; output Iramuteq*

**Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo:
Principais frequências lexicais**

Formas ativas	nº.	Formas ativas	nº.
serviço	71	obrigação	9
at	60	imagem	9
qualidade	50	falta	9
cidadã	35	desenvolvimento	9
recurso	29	caso	9
modelo	27	atividade	9
implementação	23	vir	8
organização	21	tempo	8
existir	21	sistema	8
conhecimento	21	problema	8
área	20	parceria	8
finança	20	local	8
contribuinte	20	gps	8
aplicação	20	gestão	8
fiscal	19	envolvimento	8
nível	18	colaborador	8
informação	18	atendimento	8
funcionário	17	atual	8
querer	16	acesso	8
humano	16	verificar	7
forma	16	rh	7
processo	15	realidade	7
informático	15	público	7
passar	14	projeto	7
parecer	14	pessoal	7
necessidade	14	passado	7
encontrar	14	papel	7
todo	13	experiência	7
prestar	13	eficiência	7
portal	13	documento	7
permitir	13	disponível	7
formação	13	disponibilizar	7
investimento	12	desempenho	7
diverso	12	dar	7
resposta	11	criação	7
necessário	11	conhecer	7
meio	11	comunicação	7
implementar	11	cobrança	7
desconhecer	11	alteração	7
sentido	10	tributário	6
referir	10	tratamento	6
profissional	10	trabalhador	6
imposto	10	tender	6
troca	9	situação	6
tornar	9	responder	6

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *output* Iramuteq.

**Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo:
Classes dos agrupamentos lexicais**

+--+--+--+--+--+
|i|R|a|M|u|T|e|Q| - Wed Jul 6 22:05:19 2016
+--+--+--+--+--+

Nombre de textes: 51
 Nombre de segments de texte: 189
 Nombre de formes: 1742
 Nombre d'occurrences: 6450
 Nombre de lemmes: 1298
 Nombre de formes atives: 1192
 Nombre de formes supplémentaires: 64
 Nombre de formes atives avec une fréquence >= 3: 292
 Moyenne de formes par segment: 34.126984
 Nombre de classes: 4
 126 segments classés sur 189 (66.67%)

 temps : 0h 0m 6s
 #####

V1	V2	V3	V4	V5	V6
***	nb classes	4	***		
**	classe	1	**		
****	35	126	27.78	****	
eff.s.t.	eff.total	%	chi2	forme	p
7	8	87.50	15.19	caso	9.735324e-05
9	12	75.00	14.74	conhecimento	1.232361e-04
5	5	100.00	13.54	gps	2.338823e-04
5	5	100.00	13.54	preocupação	2.338823e-04
7	9	77.78	12.08	formação	5.101738e-04
8	13	61.54	8.24	processo	4.107902e-03
3	3	100.00	7.99	relativamente	4.703008e-03
3	3	100.00	7.99	central	4.703008e-03
3	3	100.00	7.99	acompanhamento	4.703008e-03
6	9	66.67	7.31	implementar	6.870528e-03
4	5	80.00	7.08	papel	7.804531e-03
4	5	80.00	7.08	considerar	7.804531e-03
5	7	71.43	7.04	público	7.973435e-03
9	17	52.94	6.20	implementação	1.275737e-02
7	13	53.85	4.91	parecer	2.669927e-02
4	6	66.67	4.75	funcionário	2.931139e-02
3	4	75.00	4.59	dar	3.212283e-02
3	4	75.00	4.59	divulgação	3.212283e-02
3	4	75.00	4.59	efetuar	3.212283e-02
3	4	75.00	4.59	ação	3.212283e-02
3	4	75.00	4.59	sucesso	3.212283e-02
7	14	50.00	3.88	existir	4.895420e-02
7	14	50.00	3.88	nível	4.895420e-02
5	9	55.56	3.73	passar	5.351349e-02
4	7	57.14	3.19	tornar	7.428159e-02
3	5	60.00	2.69	principal	1.006874e-01
2	3	66.67	2.32	profissional	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	colaborador	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	regularidade	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	interno	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	existência	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	envolver	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	aumento	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	suporte	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	funcionamento	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	fase	1.279915e-01

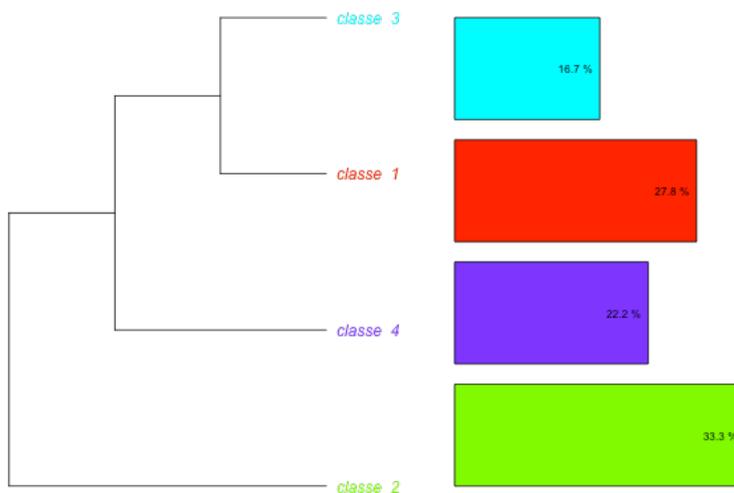
2	3	66.67	2.32	esclarecimento	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	direção	1.279915e-01
2	3	66.67	2.32	atuação	1.279915e-01
4	8	50.00	2.10	atividade	1.470356e-01
*****	*	*	*	*	*
20	37	54.05	18.03	*AAT_1	2.177081e-05
3	4	75.00	4.59	*e_03	3.212283e-02
8	19	42.11	2.29	*e_02	1.302646e-01
**	classe	2	**		
****	42	126	33.33	****	
18	21	85.71	31.11	cidadão	2.432744e-08
8	8	100.00	17.08	obrigação	3.574829e-05
11	14	78.57	14.50	contribuinte	1.398278e-04
6	6	100.00	12.60	atualmente	3.857468e-04
8	10	80.00	10.64	prestar	1.103792e-03
5	5	100.00	10.41	acesso	1.251162e-03
5	5	100.00	10.41	administração	1.251162e-03
6	7	85.71	9.15	disponibilizar	2.485468e-03
7	9	77.78	8.62	resposta	3.333354e-03
8	11	72.73	8.42	fiscal	3.718103e-03
8	11	72.73	8.42	forma	3.718103e-03
4	4	100.00	8.26	imposto	4.047692e-03
4	4	100.00	8.26	eficiência	4.047692e-03
4	4	100.00	8.26	procurar	4.047692e-03
4	4	100.00	8.26	eficaz	4.047692e-03
4	4	100.00	8.26	ano	4.047692e-03
24	52	46.15	6.55	serviço	1.049516e-02
3	3	100.00	6.15	prazo	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	solicitação	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	questão	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	constante	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	satisfazer	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	próprios	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	interação	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	cumprimento	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	bastante	1.316842e-02
3	3	100.00	6.15	aproveitar	1.316842e-02
4	5	80.00	5.10	responder	2.389167e-02
4	5	80.00	5.10	contacto	2.389167e-02
4	5	80.00	5.10	exigência	2.389167e-02
3	4	75.00	3.23	comunicação	7.241296e-02
3	4	75.00	3.23	certo	7.241296e-02
3	4	75.00	3.23	procedimento	7.241296e-02
3	4	75.00	3.23	cumprir	7.241296e-02
4	6	66.67	3.15	atendimento	7.592696e-02
4	6	66.67	3.15	passado	7.592696e-02
8	15	53.33	3.06	finança	8.000181e-02
7	13	53.85	2.74	informação	9.757591e-02
7	13	53.85	2.74	necessidade	9.757591e-02
5	9	55.56	2.15	meio	1.422132e-01
*****	*	*	*	*	*
26	35	74.29	36.57	*AAT_2	1.470073e-09
3	3	100.00	6.15	*e_17	1.316842e-02
32	82	39.02	3.42	*cargo_1	6.431765e-02
4	6	66.67	3.15	*e_10	7.592696e-02
34	91	37.36	2.39	*antp_3	1.218478e-01
31	82	37.80	2.11	*idad_3	1.460714e-01
**	classe	3	**		
****	21	126	16.67	****	
6	6	100.00	31.50	realidade	1.994403e-08
5	5	100.00	26.03	dever	3.356211e-07
6	8	75.00	20.93	necessário	4.766705e-06
5	6	83.33	20.16	verificar	7.122690e-06
3	3	100.00	15.37	identificar	8.857458e-05
4	5	80.00	15.04	assegurar	1.054410e-04
6	10	60.00	14.69	diverso	1.270186e-04
4	6	66.67	11.34	desenvolvimento	7.585532e-04
5	9	55.56	10.55	encontrar	1.159466e-03

Amparo Plancha

5	9	55.56	10.55	sentido	1.159466e-03
3	4	75.00	10.12	concreto	1.465647e-03
3	5	60.00	7.04	gestão	7.973846e-03
3	5	60.00	7.04	pensar	7.973846e-03
2	3	66.67	5.53	tomar	1.867487e-02
2	3	66.67	5.53	afirmar	1.867487e-02
2	3	66.67	5.53	afigurar	1.867487e-02
2	3	66.67	5.53	solução	1.867487e-02
2	3	66.67	5.53	estabelecer	1.867487e-02
2	3	66.67	5.53	analisar	1.867487e-02
6	17	35.29	4.91	implementação	2.671024e-02
2	4	50.00	3.30	problema	6.907279e-02
2	4	50.00	3.30	disponível	6.907279e-02
3	8	37.50	2.67	investimento	1.022887e-01
5	17	29.41	2.30	organização	1.295134e-01
4	13	30.77	2.08	processo	1.496615e-01
4	13	30.77	2.08	necessidade	1.496615e-01
2	5	40.00	2.04	sistema	1.531098e-01
2	5	40.00	2.04	desempenho	1.531098e-01
****	*	*	*	*	*
3	5	60.00	7.04	*e_16	0.007973846
4	11	36.36	3.37	*e_11	0.066529299
4	12	33.33	2.65	*idad_1	0.103378631
4	12	33.33	2.65	*e_09	0.103378631
4	12	33.33	2.65	*antp_1	0.103378631
12	52	23.08	2.62	*sex_1	0.105554862
2	5	40.00	2.04	*e_05	0.153109796
**	classe	4	**		
****	28	126	22.22	****	
17	22	77.27	46.73	recurso	8.127691e-12
11	14	78.57	28.93	humano	7.487480e-08
4	4	100.00	14.46	potencial	1.432425e-04
4	4	100.00	14.46	contar	1.432425e-04
4	4	100.00	14.46	concretizar	1.432425e-04
5	6	83.33	13.61	vir	2.246845e-04
4	5	80.00	10.06	tributário	1.518362e-03
4	5	80.00	10.06	obsoleto	1.518362e-03
4	5	80.00	10.06	basear	1.518362e-03
6	10	60.00	8.97	informático	2.746040e-03
4	6	66.67	7.20	atividade	7.290358e-03
3	4	75.00	6.66	tender	9.872345e-03
3	4	75.00	6.66	equipamento	9.872345e-03
5	9	55.56	6.23	desconhecer	1.255492e-02
5	9	55.56	6.23	falta	1.255492e-02
6	12	50.00	5.92	área	1.496102e-02
3	5	60.00	4.30	adequado	3.813090e-02
2	3	66.67	3.51	projeto	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	peçoal	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	técnico	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	estrutura	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	especialmente	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	recorrer	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	quantidade	6.091869e-02
2	3	66.67	3.51	carecer	6.091869e-02
8	23	34.78	2.57	modelo	1.090336e-01
10	31	32.26	2.40	qualidade	1.216518e-01
****	*	*	*	*	*
23	54	42.59	22.69	*AAT_3	1.906038e-06
3	5	60.00	4.30	*e_15	3.813090e-02
11	32	34.38	3.67	*idad_2	5.555911e-02
4	9	44.44	2.77	*e_06	9.609233e-02

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

**Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo:
Dendograma das classes dos agrupamentos lexicais**



Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

**Dilemas e Constrangimentos da Gestão da Qualidade da AT na Região Alentejo:
Fatores das classes dos agrupamentos lexicais**

	Valeurs propres	Pourcentages	Pourcentage cumules
facteur 1	0,40	38,42	38,42
facteur 2	0,35	33,80	72,22
facteur 3	0,29	27,78	100,00

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

Tema 3: **Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas'**
MPQ (P3, P5, P5.1, P6.2, P10.1, P10.2, P11.1, P11.2, P6.3, P14, P3.1, P3.2)

Résumé

Nombre de textes : 40

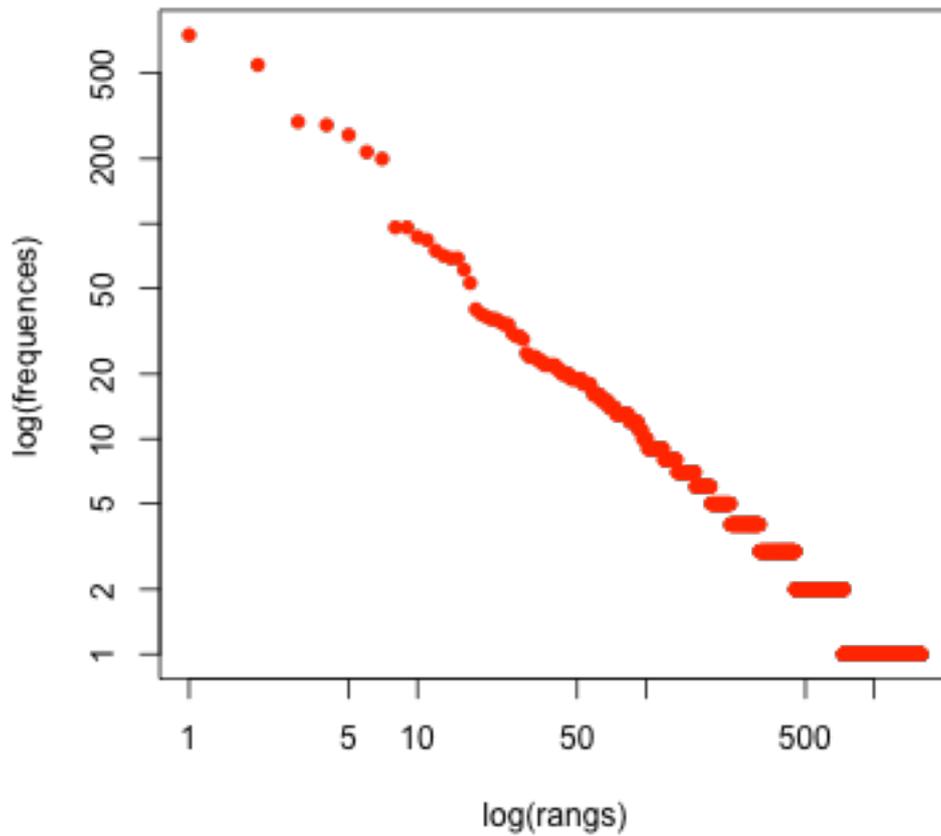
Nombre d'occurrences : 7911

Nombre de formes : 1599

Nombre d'hapax : 867 (10.96%des occurrences - 54.22% des formes)

Moyenne d'occurrences par texte : 197.78

**Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas':
Diagrama de Zipf**



Fonte: *Corpus das entrevistas; ouput Iramuteq*

**Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas':
Principais frequências lexicais**

Formas ativas	nº.	Formas ativas	nº.
serviço	71	papel	12
at	40	dar	12
informação	38	resposta	11
contribuinte	36	querer	11
aplicação	36	formação	11
processo	35	dizer	11
fiscal	34	obrigação	10
sistema	30	notificação	10
novo	29	ótimo	9
permitir	25	tomar	9
comunicação	24	projeto	9
cidadão	24	penhora	9
funcionário	22	necessário	9
finança	22	interno	9
ano	22	função	9
organização	21	existir	9
peessoa	20	exemplo	9
gps	19	execução	9
gestão	19	cumprimento	9
desenvolvimento	19	crm	9
tarefa	18	controlo	9
qualidade	18	conhecimento	9
imposto	18	cat	9
implementação	18	vir	8
administração	18	utilizador	8
atendimento	17	tributação	8
recurso	16	trabalhador	8
nível	16	rendimento	8
forma	16	prestar	8
falta	16	pagamento	8
procedimento	15	necessidade	8
portal	15	meio	8
pensar	15	liquidação	8
informático	15	implementar	8
hora	15	entrar	8
local	14	efetuar	8
situação	13	criação	8
relação	13	cobrança	8
passar	13	chefe	8
mudança	13	automático	8
modelo	13	suporte	7
humano	13	rápido	7
documento	13	rh	7
tributário	12	responder	7
questão	12	rede	7

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq.

**Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas':
Classes dos agrupamentos lexicais**

+--+--+--+--+--+--+
|j|R|a|M|u|T|e|Q| - Wed Jul 6 22:08:17 2016
+--+--+--+--+--+--+

Nombre de textes: 40
Nombre de segments de texte: 232
Nombre de formes: 2154
Nombre d'occurrences: 7911
Nombre de lemmes: 1599
Nombre de formes actives: 1460
Nombre de formes supplémentaires: 89
Nombre de formes actives avec une fréquence >= 3: 372
Moyenne de formes par segment: 34.099138
Nombre de classes: 4
150 segments classés sur 232 (64.66%)

temps : 0h 0m 7s
#####

V1	V2	V3	V4	V5	V6
***	nb classes	4	***		
**	classe	1	**		
****	42	150	28	****	
eff.s.t.	eff.total	%	chi2	forme	p
11	12	91.67	26.23	documento	3.037528e-07
8	9	88.89	17.61	gps	2.715008e-05
12	17	70.59	17.25	finança	3.277784e-05
5	5	100.00	13.30	chefe	2.653364e-04
6	7	85.71	12.13	notificação	4.956618e-04
6	7	85.71	12.13	necessidade	4.956618e-04
4	4	100.00	10.57	projeto	1.150924e-03
4	4	100.00	10.57	desmaterialização	1.150924e-03
3	3	100.00	7.87	facilitar	5.021386e-03
3	3	100.00	7.87	venda	5.021386e-03
3	3	100.00	7.87	senha	5.021386e-03
3	3	100.00	7.87	documentação	5.021386e-03
6	9	66.67	7.10	papel	7.705636e-03
4	5	80.00	6.94	entrada	8.440216e-03
5	7	71.43	6.87	automático	8.768795e-03
10	19	52.63	6.55	sistema	1.050387e-02
11	23	47.83	5.30	processo	2.136684e-02
5	8	62.50	4.99	humano	2.550436e-02
4	6	66.67	4.64	eficácia	3.132357e-02
3	4	75.00	4.50	rápido	3.383511e-02
3	4	75.00	4.50	tratamento	3.383511e-02
3	4	75.00	4.50	utente	3.383511e-02
6	11	54.55	4.15	portal	4.165547e-02
5	9	55.56	3.61	funcionário	5.756662e-02
9	20	45.00	3.31	permitir	6.893705e-02
4	7	57.14	3.09	penhora	7.861352e-02
3	5	60.00	2.63	utilizador	1.050430e-01
3	5	60.00	2.63	efetuar	1.050430e-01
3	5	60.00	2.63	suporte	1.050430e-01
3	5	60.00	2.63	lei	1.050430e-01
2	3	66.67	2.27	atendimento	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	acesso	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	risco	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	tramitação	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	rotina	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	obtenção	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	mínimo	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	internet	1.318767e-01
2	3	66.67	2.27	atempado	1.318767e-01

Diagnóstico Sociológico dos Sentidos e Valores da Qualidade na *Autoridade Tributária e Aduaneira* na Região Alentejo

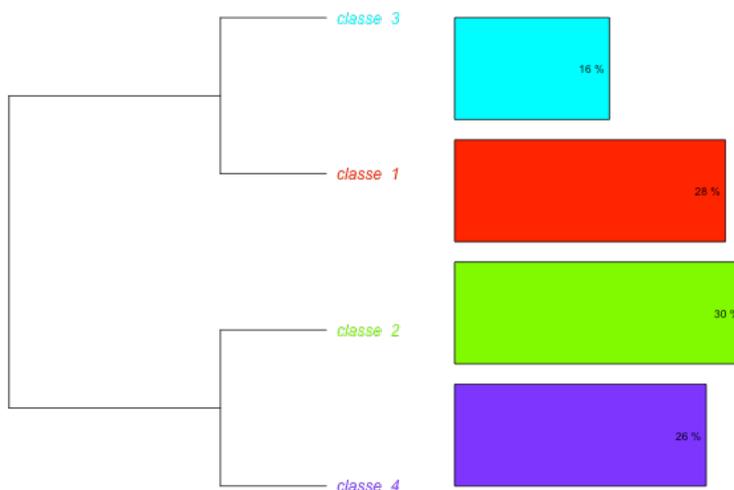
****	*	*	*	*	*
13	30	43.33	4.37	*MPQ_2	0.03650523
9	20	45.00	3.31	*e_11	0.06893705
3	5	60.00	2.63	*e_10	0.10504299
11	28	39.29	2.17	*e_14	0.14027053
**	classe	2	**		
****	45	150	30	****	
9	9	100.00	22.34	modelo	2.283487e-06
13	17	76.47	19.72	ano	8.983151e-06
8	8	100.00	19.72	último	8.973744e-06
14	20	70.00	17.58	novo	2.751203e-05
17	30	56.67	12.70	at	3.659661e-04
10	14	71.43	12.62	desenvolvimento	3.816315e-04
5	5	100.00	12.07	rh	5.126814e-04
4	4	100.00	9.59	criação	1.957421e-03
5	6	83.33	8.47	implementação	3.619242e-03
5	6	83.33	8.47	eficaz	3.619242e-03
8	12	66.67	8.35	nível	3.855628e-03
9	15	60.00	7.14	organização	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	prestar	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	diverso	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	servir	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	desenvolver	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	manter	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	facto	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	exibir	7.526315e-03
3	3	100.00	7.14	possibilidade	7.526315e-03
8	13	61.54	6.74	gestão	9.417964e-03
4	5	80.00	6.16	mudança	1.308460e-02
4	5	80.00	6.16	eficiente	1.308460e-02
4	5	80.00	6.16	ocorrer	1.308460e-02
4	5	80.00	6.16	ingressar	1.308460e-02
3	4	75.00	3.96	continuar	4.651577e-02
3	4	75.00	3.96	atualmente	4.651577e-02
3	4	75.00	3.96	atividade	4.651577e-02
10	21	47.62	3.61	aplicação	5.744483e-02
5	9	55.56	2.98	forma	8.442450e-02
8	17	47.06	2.66	cidadão	1.031046e-01
4	7	57.14	2.58	tornar	1.084958e-01
4	7	57.14	2.58	implementar	1.084958e-01
****	*	*	*	*	*
10	13	76.92	14.92	*idad_1	0.0001119657
10	13	76.92	14.92	*e_09	0.0001119657
10	13	76.92	14.92	*antp_1	0.0001119657
23	55	41.82	5.78	*sex_1	0.0162482934
32	87	36.78	4.54	*MPQ_1	0.0331803240
3	4	75.00	3.96	*e_01	0.0465157710
31	86	36.05	3.51	*cargo_1	0.0610312680
**	classe	3	**		
****	24	150	16	****	
16	21	76.19	65.82	fiscal	4.933125e-16
7	7	100.00	38.55	execução	5.339746e-10
5	5	100.00	27.16	avaliação	1.877622e-07
6	7	85.71	26.55	administração	2.565364e-07
4	4	100.00	21.58	tributário	3.401975e-06
4	4	100.00	21.58	patrimonial	3.401975e-06
6	9	66.67	18.29	cumprimento	1.899255e-05
3	3	100.00	16.07	urbano	6.099743e-05
3	3	100.00	16.07	evasão	6.099743e-05
4	5	80.00	15.76	nomeadamente	7.177215e-05
6	10	60.00	15.43	obrigação	8.545197e-05
5	8	62.50	13.60	qualidade	2.267119e-04
3	4	75.00	10.64	declaração	1.104311e-03
3	4	75.00	10.64	certidão	1.104311e-03
3	4	75.00	10.64	relacionamento	1.104311e-03
3	4	75.00	10.64	entrega	1.104311e-03
4	7	57.14	9.25	informatizaçã	2.357663e-03
3	5	60.00	7.45	custo	6.341041e-03
6	15	40.00	7.14	recurso	7.526315e-03
2	3	66.67	5.85	hora	1.560274e-02
2	3	66.67	5.85	objetivo	1.560274e-02
2	3	66.67	5.85	garantir	1.560274e-02

Amparo Plancha

2	3	66.67	5.85	celeridade	1.560274e-02
2	3	66.67	5.85	político	1.560274e-02
2	3	66.67	5.85	evento	1.560274e-02
2	3	66.67	5.85	coordenação	1.560274e-02
8	25	32.00	5.71	contribuinte	1.682741e-02
3	6	50.00	5.38	cobrança	2.041863e-02
3	7	42.86	3.94	penhora	4.713110e-02
4	11	36.36	3.66	portal	5.564925e-02
2	4	50.00	3.53	eletrônicas	6.009591e-02
2	4	50.00	3.53	existente	6.009591e-02
2	4	50.00	3.53	entidade	6.009591e-02
2	4	50.00	3.53	eficiência	6.009591e-02
2	4	50.00	3.53	utilização	6.009591e-02
2	4	50.00	3.53	termo	6.009591e-02
2	4	50.00	3.53	disponibilizar	6.009591e-02
****	*	*	*	*	*
10	30	33.33	8.38	*MPQ_2	0.00378760
3	7	42.86	3.94	*e_08	0.04713110
4	11	36.36	3.66	*e_04	0.05564925
**	classe	4	**		
****	39	150	26	****	
11	12	91.67	29.23	falta	6.416588e-08
8	9	88.89	19.68	pessoa	9.148439e-06
6	6	100.00	17.79	importante	2.468759e-05
8	11	72.73	13.47	situação	2.422587e-04
4	4	100.00	11.70	prazo	6.261701e-04
4	4	100.00	11.70	cliente	6.261701e-04
5	6	83.33	10.68	interno	1.084181e-03
5	6	83.33	10.68	cumprir	1.084181e-03
6	8	75.00	10.55	formação	1.164517e-03
3	3	100.00	8.71	possível	3.159981e-03
3	3	100.00	8.71	lentidão	3.159981e-03
5	7	71.43	7.88	passar	5.009484e-03
4	6	66.67	5.37	levar	2.046017e-02
3	4	75.00	5.13	face	2.353684e-02
3	4	75.00	5.13	ponto	2.353684e-02
3	4	75.00	5.13	extremamente	2.353684e-02
6	11	54.55	5.03	comunicação	2.495023e-02
9	21	42.86	3.61	aplicação	5.755477e-02
12	31	38.71	3.28	informação	7.009791e-02
3	5	60.00	3.11	relação	7.792055e-02
3	5	60.00	3.11	dizer	7.792055e-02
3	5	60.00	3.11	realidade	7.792055e-02
2	3	66.67	2.63	conhecimento	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	público	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	acompanhar	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	social	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	potencialidade	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	estrutura	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	vislumbrar	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	velho	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	relevante	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	receber	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	própria	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	pedido	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	limitar	1.047771e-01
2	3	66.67	2.63	alterar	1.047771e-01
4	8	50.00	2.53	imposto	1.117044e-01
4	8	50.00	2.53	pensar	1.117044e-01
*****	*	*	*	*	*
35	102	34.31	11.45	*idad_3	0.0007146256
35	102	34.31	11.45	*antp_3	0.0007146256
16	33	48.48	11.12	*MPQ_3	0.0008553225
31	95	32.63	5.92	*sex_2	0.0149515184
5	8	62.50	5.85	*e_03	0.0155630226
12	27	44.44	5.82	*e_02	0.0158264802
1	1	100.00	2.87	*e_17	0.0905113331

Fonte: Corpus das entrevistas; ouput Iramuteq

**Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas':
Dendograma das classes dos agrupamentos lexicais**



Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

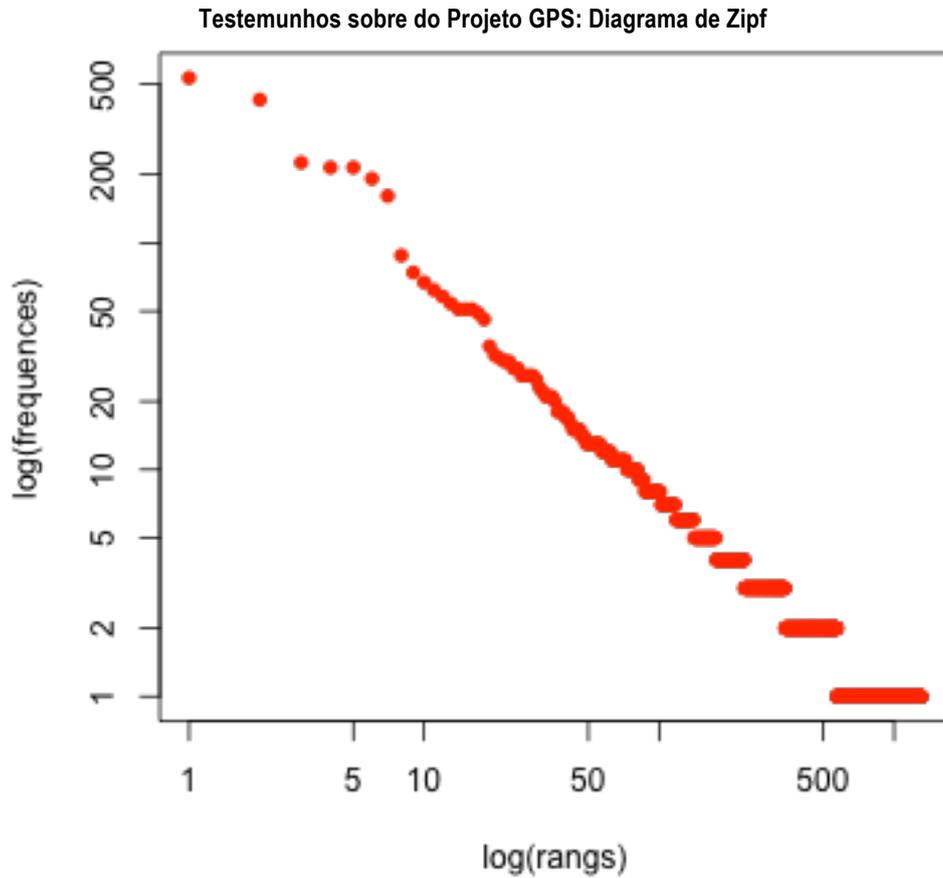
**Entre o Diagnóstico e a Avaliação das Práticas 'bem-sucedidas':
Fatores das classes dos agrupamentos lexicais**

	Valeurs propres	Pourcentages	Pourcentage cumules
facteur 1	0,42	40,38	40,38
facteur 2	0,32	30,28	70,65
facteur 3	0,31	29,35	100,00

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

Tema 4: Testemunhos sobre do Projeto GPS
GPS (P9, P9.1, P9.2, P10, P11)

Résumé
Nombre de textes : 49
Nombre d'occurrences : 5992
Nombre de formes : 1299
Nombre d'hapax : 729 (12.17%des occurrences - 56.12% des formes)
Moyenne d'occurrences par texte : 122.29



Fonte: *Corpus das entrevistas; ouput Iramuteq*

**Testemunhos sobre do Projeto GPS:
Principais frequências lexicais**

Formas ativas	nº.	Formas ativas	nº.
serviço	51	face	9
formação	35	existir	9
cidadão	32	público	8
recurso	31	problema	8
aplicação	30	prestar	8
at	28	oportunidade	8
qualidade	26	gestão	8
forma	22	eficiência	8
organização	21	dar	8
gps	21	contexto	8
informático	18	considerar	8
documento	18	capacidade	8
sistema	17	administração	8
humano	17	tratamento	7
tempo	16	trabalhar	7
área	15	resultado	7
permitir	15	interno	7
mudança	15	evasão	7
fiscal	14	essencial	7
passar	13	equipa	7
novo	13	desenvolvimento	7
necessidade	13	conseguir	7
informação	13	colaborador	7
funcionário	13	coisa	7
alteração	13	atingir	7
tarefa	12	atendimento	7
parecer	12	técnico	6
organizacional	12	trabalhador	6
momento	12	rápido	6
falta	12	rh	6
sentido	11	ponto	6
querer	11	política	6
projeto	11	papel	6
procedimento	11	modelo	6
nível	11	meio	6
necessário	11	implementar	6
fase	11	eficácia	6
comunicação	11	desenvolver	6
projeto	10	desempenho	6
processo	10	contribuinte	6
pensar	10	constante	6
objetivo	10	apoio	6
implementação	10	ameaça	6
imagem	10	utilizar	5
conhecimento	10	social	5

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq.

**Testemunhos sobre do Projeto GPS:
Classes dos agrupamentos lexicais**

+--+--+--+--+--+

|j|R|a|M|u|T|e|Q| - Wed Jul 6 22:12:56 2016

+--+--+--+--+--+

Nombre de textes: 49
 Nombre de segments de texte: 175
 Nombre de formes: 1702
 Nombre d'occurrences: 5992
 Nombre de lemmes: 1299
 Nombre de formes atives: 1187
 Nombre de formes supplémentaires: 77
 Nombre de formes atives avec une fréquence >= 3: 275
 Moyenne de formes par segment: 34.240000
 Nombre de classes: 4
 108 segments classés sur 175 (61.71%)

#####

temps : 0h 0m 6s

#####

V1	V2	V3	V4	V5	V6
***	nb classes	4	***		
**	classe	1	**		
****	21	108	19.44	****	
eff.s.t.	eff.total	%	chi2	forme	p
13	24	54.17	23.75	cidadão	1.096453e-06
8	11	72.73	22.20	recurso	2.458358e-06
7	9	77.78	21.33	informação	3.868041e-06
10	17	58.82	19.97	qualidade	7.849021e-06
4	4	100.00	17.21	causa	3.348831e-05
5	7	71.43	12.91	permitir	3.261848e-04
5	7	71.43	12.91	imagem	3.261848e-04
3	3	100.00	12.78	funcional	3.496576e-04
4	5	80.00	12.27	humano	4.594006e-04
4	5	80.00	12.27	capacidade	4.594006e-04
4	5	80.00	12.27	própria	4.594006e-04
9	20	45.00	10.23	at	1.378660e-03
10	24	41.67	9.73	serviço	1.814463e-03
3	4	75.00	8.18	rápido	4.224008e-03
4	7	57.14	6.79	prestar	9.160109e-03
2	3	66.67	4.39	exterior	3.608755e-02
2	3	66.67	4.39	diminuição	3.608755e-02
2	3	66.67	4.39	custo	3.608755e-02
2	3	66.67	4.39	esforço	3.608755e-02
2	4	50.00	2.48	comunicação	1.156005e-01
2	4	50.00	2.48	atendimento	1.156005e-01
2	4	50.00	2.48	informática	1.156005e-01
2	4	50.00	2.48	criar	1.156005e-01
*****	*	*	*	*	*
2	2	100.00	8.44	*e_10	0.003666430
5	9	55.56	8.17	*e_11	0.004250078
11	33	33.33	5.85	*sex_1	0.015557442
13	43	30.23	5.31	*GPS_2	0.021220574
2	4	50.00	2.48	*idad_1	0.115600471
2	4	50.00	2.48	*e_09	0.115600471
2	4	50.00	2.48	*antp_1	0.115600471
8	27	29.63	2.38	*GPS_3	0.122564764
5	15	33.33	2.15	*antp_2	0.143012601
**	classe	2	**		
****	29	108	26.85	****	
8	8	100.00	23.54	oportunidade	1.225631e-06
9	10	90.00	22.37	fiscal	2.244051e-06
6	6	100.00	17.31	evasão	3.181324e-05
5	5	100.00	14.28	negativo	1.573718e-04

Diagnóstico Sociológico dos Sentidos e Valores da Qualidade na *Autoridade Tributária e Aduaneira* na Região Alentejo

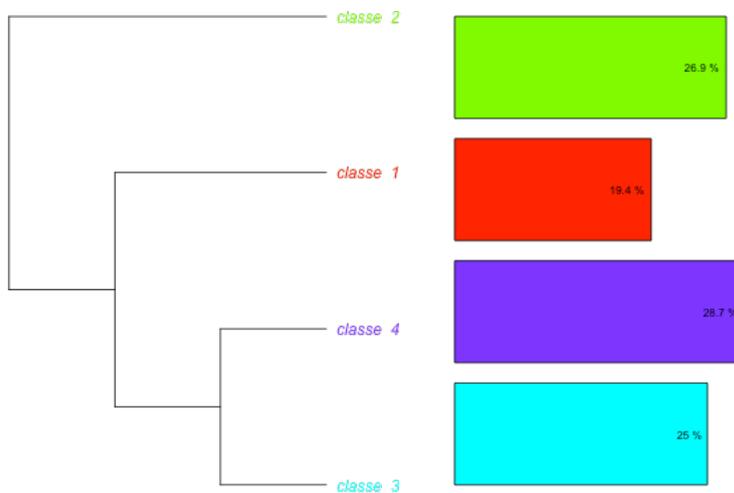
5	5	100.00	14.28	fraude	1.573718e-04
4	4	100.00	11.32	ameaça	7.685656e-04
5	6	83.33	10.32	contexto	1.317154e-03
3	3	100.00	8.41	constante	3.740029e-03
3	3	100.00	8.41	legislativo	3.740029e-03
3	3	100.00	8.41	princípio	3.740029e-03
3	3	100.00	8.41	prazo	3.740029e-03
3	3	100.00	8.41	desconhecer	3.740029e-03
4	5	80.00	7.54	público	6.035341e-03
10	20	50.00	6.70	at	9.662063e-03
6	10	60.00	6.17	alteração	1.302966e-02
3	4	75.00	4.90	conseguir	2.681532e-02
3	4	75.00	4.90	legislação	2.681532e-02
3	4	75.00	4.90	evolução	2.681532e-02
4	7	57.14	3.50	administração	6.149368e-02
2	3	66.67	2.49	cultura	1.145433e-01
2	3	66.67	2.49	tributário	1.145433e-01
2	3	66.67	2.49	disponibilidade	1.145433e-01
2	3	66.67	2.49	constituir	1.145433e-01
*****	*	*	*	*	*
13	27	48.15	8.31	*GPS_3	0.003937257
2	2	100.00	5.55	*e_17	0.018469356
7	15	46.67	3.48	*e_13	0.062037986
27	89	30.34	3.13	*antp_3	0.076931604
26	87	29.89	2.10	*idad_3	0.147704379
**	classe	3	**		
****	27	108	25	****	
8	9	88.89	21.37	tarefa	3.779126e-06
4	4	100.00	12.46	possibilitar	4.154176e-04
4	4	100.00	12.46	comportamento	4.154176e-04
6	8	75.00	11.52	projeto	6.885139e-04
3	3	100.00	9.26	essencial	2.345787e-03
3	3	100.00	9.26	refletir	2.345787e-03
3	3	100.00	9.26	vantagem	2.345787e-03
3	3	100.00	9.26	ambiente	2.345787e-03
5	7	71.43	8.61	informático	3.351724e-03
4	5	80.00	8.46	resultado	3.633908e-03
8	15	53.33	7.46	forma	6.315287e-03
9	18	50.00	7.20	organização	7.290358e-03
4	6	66.67	5.88	objetivo	1.529337e-02
6	11	54.55	5.70	necessidade	1.694590e-02
3	4	75.00	5.54	ponto	1.860293e-02
3	4	75.00	5.54	implementar	1.860293e-02
3	4	75.00	5.54	criação	1.860293e-02
5	9	55.56	4.89	processo	2.703008e-02
4	7	57.14	4.12	eficiência	4.226727e-02
6	13	46.15	3.53	gps	6.037237e-02
7	16	43.75	3.52	aplicação	6.056886e-02
3	5	60.00	3.43	tratamento	6.420680e-02
3	5	60.00	3.43	colaborador	6.420680e-02
3	5	60.00	3.43	eficaz	6.420680e-02
4	8	50.00	2.88	parecer	8.968602e-02
4	8	50.00	2.88	projeto	8.968602e-02
2	3	66.67	2.86	papel	9.096895e-02
2	3	66.67	2.86	facto	9.096895e-02
2	3	66.67	2.86	clima	9.096895e-02
2	3	66.67	2.86	produtividade	9.096895e-02
2	3	66.67	2.86	perspetivar	9.096895e-02
2	3	66.67	2.86	duplicação	9.096895e-02
2	3	66.67	2.86	acabar	9.096895e-02
3	6	50.00	2.12	equipa	1.456101e-01
5	12	41.67	2.00	tempo	1.572992e-01
*****	*	*	*	*	*
13	24	54.17	14.00	*e_14	0.0001828106
25	75	33.33	9.09	*sex_2	0.0025688315
24	74	32.43	6.93	*cargo_1	0.0084985770
4	8	50.00	2.88	*e_15	0.0896860218
3	6	50.00	2.12	*e_04	0.1456100954
**	classe	4	**		
****	31	108	28.7	****	
12	15	80.00	22.40	formação	2.216646e-06
6	6	100.00	15.78	trabalhar	7.115495e-05

Amparo Plancha

5	5	100.00	13.02	acompanhar	3.078140e-04
6	7	85.71	11.89	implementação	5.649869e-04
4	4	100.00	10.32	utilizar	1.317663e-03
9	14	64.29	9.95	documento	1.607355e-03
6	8	75.00	9.05	procedimento	2.628363e-03
3	3	100.00	7.66	digitalizar	5.631736e-03
3	3	100.00	7.66	diretamente	5.631736e-03
4	5	80.00	6.74	coisa	9.422235e-03
4	5	80.00	6.74	trabalhador	9.422235e-03
4	5	80.00	6.74	modelo	9.422235e-03
4	5	80.00	6.74	envolver	9.422235e-03
5	7	71.43	6.68	área	9.768543e-03
6	10	60.00	5.27	fase	2.164040e-02
4	6	66.67	4.47	pensar	3.441555e-02
3	4	75.00	4.35	caso	3.699834e-02
8	16	50.00	4.16	aplicação	4.132721e-02
2	3	66.67	2.17	considerar	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	motivação	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	resposta	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	prática	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	estrutura	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	transversal	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	implicar	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	entrada	1.404469e-01
2	3	66.67	2.17	começar	1.404469e-01
*****	*	*	*	*	*
25	38	65.79	39.40	*GPS_1	3.449317e-10
4	6	66.67	4.47	*e_01	3.441555e-02
14	34	41.18	3.77	*cargo_2	5.211188e-02
13	33	39.39	2.65	*sex_1	1.033115e-01
2	3	66.67	2.17	*e_12	1.404469e-01

Fonte: Corpus das entrevistas; *ouput* Iramuteq.

**Testemunhos sobre do Projeto GPS:
Dendograma das classes dos agrupamentos lexicais**



Fonte: Corpus das entrevistas; *ouput* Iramuteq

**Testemunhos sobre do Projeto GPS:
Fatores das classes dos agrupamentos lexicais**

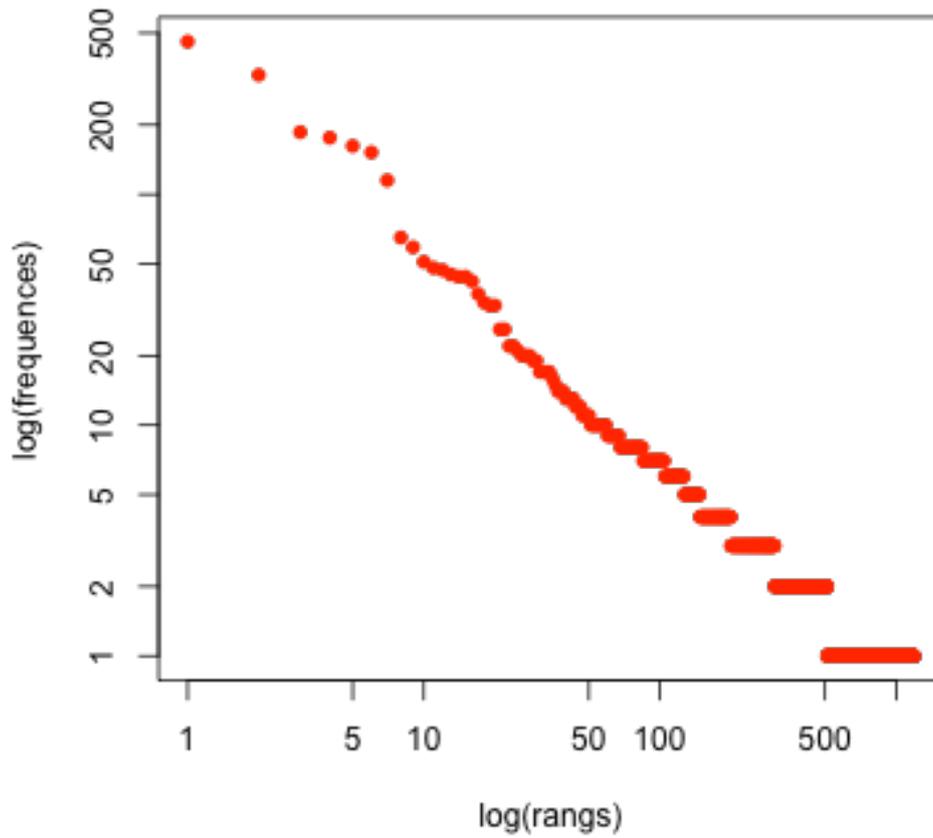
	Valeurs propres	Pourcentages	Pourcentage cumules
facteur 1	0,46	41,36	41,36
facteur 2	0,34	30,60	71,96
facteur 3	0,31	28,04	100,00

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *output* Iramuteq

Tema 5: **Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT**
SVQ (GEH, AAT, MPQ, GPS)

Résumé
Nombre de textes : 48
Nombre d'occurrences : 4936
Nombre de formes : 1186
Nombre d'hapax : 676 (13.70%des occurrences - 57.00% des formes)
Moyenne d'occurrences par texte : 102.83

Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT: Diagrama de Zipf



Fonte: *Corpus das entrevistas; output Iramuteq*

**Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT:
Principais frequências lexicais**

Formas ativas	nº.	Formas ativas	nº.
serviço	44	contexto	8
cidadão	37	comunicação	8
at	34	capacidade	8
recurso	33	administração	8
qualidade	22	resultado	7
todo	20	problema	7
organização	20	pouco	7
humano	19	necessidade	7
tempo	17	momento	7
informático	17	gestão	7
forma	16	facto	7
aplicação	15	face	7
mudança	14	existir	7
funcionário	14	dizer	7
permitir	13	desempenho	7
outro	13	cultura	7
fiscal	13	conhecimento	7
passar	12	condição	7
melhor	12	técnico	6
maior	12	social	6
vez	11	quadro	6
imagem	11	público	6
alteração	11	processo	6
tarefa	10	meio	6
sistema	10	fraude	6
nável	10	formação	6
novo	10	eficácia	6
mesmo	10	contribuir	6
informação	10	constante	6
sentido	9	considerar	6
prestar	9	apoio	6
organizacional	9	ameaça	6
eficiência	9	tributário	5
contribuinte	9	tratamento	5
área	8	rh	5
querer	8	procedimento	5
política	8	ouvir	5
parecer	8	motivação	5
oportunidade	8	modo	5
necessário	8	imposto	5
interno	8	exterior	5
gps	8	eficaz	5
falta	8	documento	5
evasão	8	dar	5
dever	8	criação	5

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *output* Iramuteq.

**Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT:
Classes dos agrupamentos lexicais**

+--+--+--+--+--+

|i|R|a|M|u|T|e|Q| - Tue Sep 1 22:46:36 2015

+--+--+--+--+--+

Nombre de textes: 48
 Nombre de segments de texte: 142
 Nombre de formes: 1522
 Nombre d'occurrences: 4936
 Nombre de lemmes: 1186
 Nombre de formes atives: 1025
 Nombre de formes supplémentaires: 129
 Nombre de formes atives avec une fréquence >= 3: 233
 Moyenne de formes par segment: 34.760563
 Nombre de classes: 6
 105 segments classés sur 142 (73.94%)

#####

temps : 0h 0m 6s

#####

V1	V2	V3	V4	V5	V6
***	nb classes	6	***		
**	classe	1	**		
****	19	105	18.1	****	
eff.s.t.	eff.total	%	chi2	forme	p
12	21	57.14	27.01	cidadão	2.029247e-07
4	4	100.00	18.82	eficaz	1.434795e-05
5	6	83.33	18.27	prestar	1.912969e-05
5	7	71.43	14.39	imagem	1.482642e-04
5	7	71.43	14.39	contribuinte	1.482642e-04
5	8	62.50	11.52	informático	6.881140e-04
4	6	66.67	10.13	eficiência	1.459046e-03
3	4	75.00	9.09	refletir	2.576356e-03
3	4	75.00	9.09	eficiente	2.576356e-03
6	14	42.86	6.68	qualidade	9.733740e-03
7	19	36.84	5.50	at	1.900743e-02
2	3	66.67	4.92	eficácia	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	virado	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	responder	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	forte	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	fisco	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	enorme	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	criar	2.661136e-02
2	3	66.67	4.92	confiança	2.661136e-02
6	16	37.50	4.80	organização	2.852895e-02
3	6	50.00	4.37	administração	3.656371e-02
4	10	40.00	3.58	tempo	5.854119e-02
2	4	50.00	2.86	público	9.103091e-02
2	4	50.00	2.86	modo	9.103091e-02
2	4	50.00	2.86	conseguir	9.103091e-02
2	4	50.00	2.86	potencialidade	9.103091e-02
2	4	50.00	2.86	ponto	9.103091e-02
2	4	50.00	2.86	negativo	9.103091e-02
7	24	29.17	2.57	serviço	1.086975e-01
*****	*	*	*	*	*
14	43	32.56	10.28	*GPS_2	0.001346347
2	3	66.67	4.92	*e_16	0.026611356
2	4	50.00	2.86	*e_17	0.091030907
**	classe	2	**		
****	17	105	16.19	****	
6	8	75.00	22.07	parecer	2.625555e-06
7	12	58.33	17.73	aplicação	2.541769e-05
3	3	100.00	15.99	trabalhador	6.380727e-05
3	3	100.00	15.99	permanente	6.380727e-05

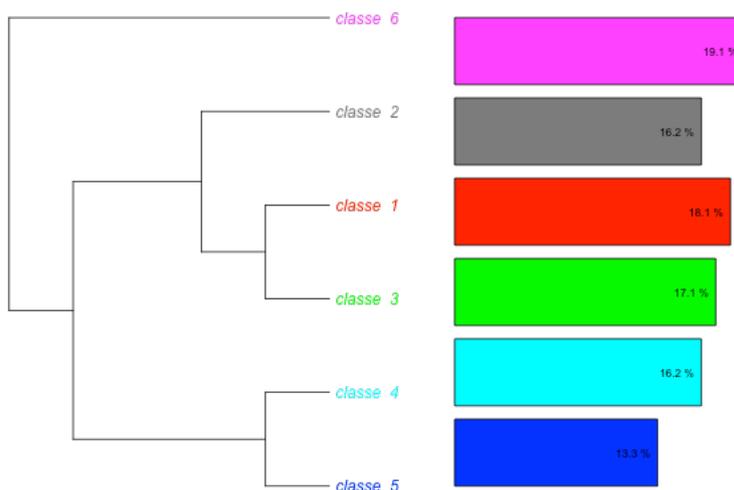
3	3	100.00	15.99	verificar	6.380727e-05
4	5	80.00	15.75	facto	7.215396e-05
4	5	80.00	15.75	colaborador	7.215396e-05
8	17	47.06	14.24	informático	1.605793e-04
6	11	54.55	13.32	forma	2.624167e-04
3	4	75.00	10.60	contribuir	1.131408e-03
5	10	50.00	9.31	funcionário	2.277968e-03
3	5	60.00	7.43	existir	6.429516e-03
3	5	60.00	7.43	conhecimento	6.429516e-03
2	3	66.67	5.80	equipamento	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	papel	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	modelo	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	fraco	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	aproximação	1.603804e-02
3	6	50.00	5.36	nível	2.059420e-02
4	10	40.00	4.62	novo	3.164592e-02
2	4	50.00	3.50	imposto	6.125392e-02
2	4	50.00	3.50	evolução	6.125392e-02
2	4	50.00	3.50	disponibilidade	6.125392e-02
3	8	37.50	2.90	tarefa	8.868818e-02
2	5	40.00	2.19	criação	1.386077e-01
*****	*	*	*	*	*
3	3	100.00	15.99	*e_01	6.380727e-05
3	7	42.86	3.93	*SVQ_2	4.741837e-02
3	8	37.50	2.90	*e_03	8.868818e-02
5	17	29.41	2.61	*cargo_2	0.105986776
17	95	17.89	2.14	*antp_1	0.143954740
**	classe	3	**		
****	18	105	17.14	****	
10	16	62.50	27.34	humano	1.706503e-07
13	26	50.00	26.27	recurso	2.975913e-07
5	5	100.00	25.38	gestão	4.719955e-07
6	7	85.71	24.83	política	6.269379e-07
3	3	100.00	14.93	central	1.117835e-04
10	24	41.67	13.17	serviço	2.840414e-04
3	5	60.00	6.79	melhor	9.173190e-03
3	5	60.00	6.79	pouco	9.173190e-03
3	5	60.00	6.79	meio	9.173190e-03
4	8	50.00	6.58	permitir	1.030185e-02
2	3	66.67	5.33	resposta	2.093216e-02
2	3	66.67	5.33	pensar	2.093216e-02
2	3	66.67	5.33	perder	2.093216e-02
3	6	50.00	4.84	falta	2.785969e-02
6	17	35.29	4.70	informático	3.007570e-02
2	4	50.00	3.16	motivação	7.543383e-02
2	4	50.00	3.16	imposto	7.543383e-02
2	4	50.00	3.16	financeiro	7.543383e-02
3	8	37.50	2.53	tarefa	1.119447e-01
*****	*	*	*	*	*
4	8	50.00	6.58	*e_03	0.01030185
2	3	66.67	5.33	*e_09	0.02093216
12	46	26.09	4.61	*GPS_3	0.03177536
7	26	26.92	2.33	*cargo_1	0.12713653
13	60	21.67	2.02	*antp_3	0.15553781
**	classe	4	**		
****	17	105	16.19	****	
7	7	100.00	38.82	área	4.639022e-10
6	6	100.00	32.94	fraude	9.498989e-09
7	8	87.50	32.45	evasão	1.221348e-08
5	6	83.33	21.14	oportunidade	4.264137e-06
5	7	71.43	16.86	sua	4.013544e-05
3	3	100.00	15.99	ação	6.380727e-05
6	11	54.55	13.32	fiscal	2.624167e-04
8	19	42.11	11.48	at	7.030427e-04
3	4	75.00	10.60	tributário	1.131408e-03
3	4	75.00	10.60	funcional	1.131408e-03
3	4	75.00	10.60	diminuição	1.131408e-03
3	5	60.00	7.43	contexto	6.429516e-03
2	3	66.67	5.80	ano	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	pagar	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	dispor	1.603804e-02
2	3	66.67	5.80	determinado	1.603804e-02

Amparo Plancha

4	10	40.00	4.62	funcionário	3.164592e-02
4	11	36.36	3.69	outro	5.490075e-02
2	4	50.00	3.50	legislativo	6.125392e-02
2	4	50.00	3.50	grande	6.125392e-02
2	5	40.00	2.19	momento	1.386077e-01
2	5	40.00	2.19	meio	1.386077e-01
2	5	40.00	2.19	dar	1.386077e-01
2	5	40.00	2.19	criação	1.386077e-01
****	*	*	*	*	*
4	7	57.14	9.27	*e_11	0.002329734
3	9	33.33	2.13	*SVQ_1	0.144258532
**	classe	5	**		
****	14	105	13.33	****	
8	9	88.89	48.63	mudança	3.091348e-12
7	9	77.78	35.38	alteração	2.714523e-09
5	5	100.00	34.12	constante	5.168298e-09
5	7	71.43	21.91	cultura	2.864244e-06
3	3	100.00	20.07	agente	7.452100e-06
3	4	75.00	13.68	desempenho	2.161988e-04
2	3	66.67	7.60	responsável	5.830974e-03
2	3	66.67	7.60	provocar	5.830974e-03
2	3	66.67	7.60	legislação	5.830974e-03
2	3	66.67	7.60	comportamento	5.830974e-03
3	6	50.00	7.40	organizacional	6.508458e-03
2	4	50.00	4.84	necessidade	2.783663e-02
2	4	50.00	4.84	social	2.783663e-02
2	4	50.00	4.84	processo	2.783663e-02
2	4	50.00	4.84	relação	2.783663e-02
2	4	50.00	4.84	legislativo	2.783663e-02
2	4	50.00	4.84	evolução	2.783663e-02
2	4	50.00	4.84	causa	2.783663e-02
2	5	40.00	3.23	necessário	7.226674e-02
2	5	40.00	3.23	procedimento	7.226674e-02
2	5	40.00	3.23	dar	7.226674e-02
2	6	33.33	2.20	falta	1.377606e-01
2	6	33.33	2.20	administração	1.377606e-01
****	*	*	*	*	*
8	19	42.11	16.62	*e_14	4.570325e-05
8	29	27.59	7.04	*antp_2	7.955398e-03
9	36	25.00	6.45	*idad_2	1.107802e-02
12	62	19.35	4.75	*sex_1	2.929117e-02
13	79	16.46	2.69	*cargo_2	1.008752e-01
**	classe	6	**		
****	20	105	19.05	****	
5	5	100.00	22.31	considerar	2.316935e-06
5	5	100.00	22.31	ouvir	2.316935e-06
6	7	85.71	21.62	todo	3.327759e-06
4	4	100.00	17.67	mesmo	2.622870e-05
4	4	100.00	17.67	só	2.622870e-05
5	6	83.33	17.06	dizer	3.630344e-05
3	3	100.00	13.13	saber	2.913814e-04
3	3	100.00	13.13	falar	2.913814e-04
4	5	80.00	12.65	ameaça	3.756839e-04
4	6	66.67	9.36	problema	2.219793e-03
3	4	75.00	8.44	resolver	3.664593e-03
3	4	75.00	8.44	importante	3.664593e-03
2	3	66.67	4.54	debilidade	3.308216e-02
2	3	66.67	4.54	inspeção	3.308216e-02
2	3	66.67	4.54	futuro	3.308216e-02
3	6	50.00	3.95	passar	4.676351e-02
2	4	50.00	2.58	modo	1.079675e-01
2	4	50.00	2.58	casa	1.079675e-01
****	*	*	*	*	*
7	17	41.18	6.44	*e_02	0.01114696
7	19	36.84	4.76	*e_14	0.02906589
3	7	42.86	2.76	*SVQ_2	0.09680830
4	11	36.36	2.39	*e_13	0.12216439
11	43	25.58	2.02	*sex_2	0.15563263

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq.

**Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT:
Dendograma das classes dos agrupamentos lexicais**



Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq

**Aspetos simbólico-valorativos da qualidade na AT:
Fatores das classes dos agrupamentos lexicais**

	Valeurs propres	Pourcentages	Pourcentage cumules
facteur 1	0,50	26,46	26,46
facteur 2	0,43	23,12	49,58
facteur 3	0,37	19,64	69,22
facteur 4	0,30	15,75	84,97
facteur 5	0,28	15,03	100,00

Fonte: *Corpus* das entrevistas; *ouput* Iramuteq



UNIVERSIDADE DE ÉVORA
INSTITUTO DE INVESTIGAÇÃO
E FORMAÇÃO AVANÇADA

Contactos:

Universidade de Évora
Instituto de Investigação e Formação Avançada - IIFA
Palácio do Vimioso | Largo Marquês de Marialva, Apart. 94
7002-554 Évora | Portugal
Tel: (+351) 266 706 581
Fax: (+351) 266 744 677
email: iifa@uevora.pt